



Un mundo que avanza, una norma que se queda:

27 años del Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada de Colombia

Evaluación ex post de las reglas de acceso al mercado del Decreto Ley 356 de 1994

Julio 2022

Tabla de contenido

Presentación.....	4		
Introducción	8		
Capítulo 1	12		
1. El Sector de vigilancia y seguridad privada en el mundo	14		
Los servicios basados en la tecnología	15		
2. Sector de vigilancia y seguridad privada en Colombia	17		
Perspectivas de innovación en el sector de seguridad privada en Colombia	22		
Capítulo 2	24		
3. Descripción de la medida a evaluar	26		
Antecedentes normativos	27		
• Revisión de constitucionalidad del Decreto Ley 356 de 1994	28		
• Normas aplicables respecto a socios o capital extranjeros	30		
4. Evaluación ex post y regulación eficiente	32		
5. Objetivo de la evaluación del Estatuto	34		
6. Fuentes de información	35		
Capítulo 3	38		
7. Teoría del Cambio: la lógica de la intervención	40		
a. Problemática que dio origen a las reglas objeto de estudio	42		
b. Insumos	44		
c. Procesos o actividades	44		
d. Resultados esperados	46		
Capítulo 4	48		
8. Hallazgos de la evaluación	50		
a. Lógica y coherencia	50		
• Infiltración de EVSP, riesgos inherentes a la actividad y manejo de armas	50		
• Mayor control de las EVSP	52		
• Desarrollo y promoción de la industria nacional	54		
		b. Efectividad de la medida	55
		• Control de armas	55
		• Servicios de VSP, con armas y sin armas, prestados por sociedades de responsabilidad limitadas, protegidas de la potencial infiltración de delincuencia	59
		• Vigilancia y control efectivo de prestadores de SVSP	61
		• Desarrollo de la industria nacional - Creación y crecimiento de EVSP constituidas por nacionales	63
		• Comportamiento de los ingresos y número de agentes del sector	64
		• Competencia	66
		• Calidad de empleo e informalidad	68
		• Innovación e inversión en tecnología	70
		• Productividad total y productividad laboral	72
		c. Eficiencia y efectos no previstos	73
		• Costos del objeto social único	73
		• Costos de la restricción a la inversión extranjera	76
		• Costos de la restricción al tipo societario	78
		• Costos derivados de la incertidumbre regulatoria	80
Capítulo 5	84		
9. Cómo podría modernizarse el Estatuto vigente	86		
a. Objetivos de un nuevo marco	87		
		b. Enfoques regulatorios	88
		• Desregulación o autorregulación	88
		• Comando y control	89
		c. Alternativas de intervención	92
		• Statu Quo y alternativas para la regulación del objeto social único	93
		• Statu Quo y alternativas para la regulación del tipo societario	96
		• Statu Quo y alternativas para la regulación de la inversión extranjera	98
		• La regulación, vigilancia y el control bajo cualquier alternativa de intervención	103
Capítulo 6	108		
10. Conclusiones	110		
11. Referencias bibliográficas	116		
a. Anexo 1. Evolución de la normatividad de la actividad de vigilancia y seguridad privada (1966-1973)	120		
b. Anexo 2. Evolución de la normatividad de la actividad de vigilancia y seguridad privada (1983-1990)	121		
c. Anexo 3. Caracterización de las iniciativas legislativas	122		

Nicolás Botero - Páramo Gaviria

Presidente Ejecutivo
Fedeseguridad



Presentación

La seguridad, en todas sus formas, es un tema común en diversos escenarios de conversación. Es un elemento de la convivencia transversal a las preocupaciones de gobiernos, organismos transnacionales y ciudadanos de a pie, y una condición inherente a la supervivencia, que facilita o dificulta el resto de los aspectos de la vida humana.

En el proceso de garantizar y proteger esta condición fundamental, Estados, gobiernos y organizaciones han hecho esfuerzos y avances importantes en pro de generar condiciones adecuadas para que, empresas y personas comprometidas con esta tarea, tengan las mejores condiciones para desarrollarla. Han tratado de generar un entorno estable, que les permita hacer un aporte efectivo en el marco de sus competencias, con la comprensión de un mundo globalizado, que cada vez tiene mayor acceso al conocimiento y caracterizado por la velocidad en los desarrollos tecnológicos.

De ahí la importancia de análisis como el consignado en el presente documento, la evaluación ex post de las reglas de acceso al mercado dispuestas en el Decreto Ley 356 de 1994, Estatuto de Vigilancia y Seguridad. Las empresas, más que adaptarse, promueven el desarrollo y el cambio, pero los procesos regulatorios no suelen avanzar a la velocidad que lo hacen la tecnología y los mercados que la usan, así que revisar la vigencia de esta norma, entender su pertinencia y proponer vías para que no se quede rezagada frente al mercado y la realidad cambiante, es fundamental para garantizar la excelencia en la prestación del servicio.

Como gremio, creemos en la obligación de sumar para que la vigilancia y seguridad privada siga siendo un aliado de primer nivel en la construcción de la confianza ciudadana. Ponemos al servicio del país nuestro conocimiento para proporcionar alternativas viables en los escenarios que requieran reformulación, para que sean analizadas y puestas en marcha, gracias a los mecanismos que proporciona la norma colombiana.

Igualmente, no sobra recordar que las autoras de esta esta evaluación, contaron con el apoyo de Fedeseguridad, pero gozaron de toda independencia metodológica y técnica para evaluar y llegar a los hallazgos y conclusiones que en este documento se presentan. Por lo cual las afirmaciones que aquí se consignan las comprometen exclusivamente a ellas. Confiamos en que este documento sea provechoso y se convierta en una referencia de base para poner al día una norma fundamental de Colombia: el Estatuto de Vigilancia y Seguridad.

Créditos

Presidente Junta Directiva 2019-2021

Lina María Mejía Gómez

Presidente Junta Directiva 2021-2023

Ricardo Felipe Quintero

Presidente Ejecutivo

Nicolás Botero - Páramo Gaviria

Autoras Evaluadoras

Andrea Muñoz

Bibiana Sáenz

Analista Presidencia Ejecutiva

Johana Gómez Barriga

Correctora de Estilo

Nuria Asencio Bermúdez

Edición, Diseño y Diagramación

LabCiudadano

Samantha Aguirre Quintero

Federico Jacobsen

Introducción

En Colombia, los servicios de vigilancia y seguridad privada (SVSP en adelante) tienen su antecedente normativo, en 1966, con la expedición del Estatuto Orgánico de la Policía Nacional (Decreto 1667 de 1966) que reconoció la prestación de servicios de vigilancia por parte de particulares. Cuatro años más tarde, mediante el Decreto 1355 de 1970, se facultó a la Dirección General de la Policía a regularizar este servicio en el país (Baracaldo, 2014). En la actualidad, el marco regulatorio aplicable a los SVSP está contenido en el Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada (Decreto Ley 356 de 1994) y el control y vigilancia de este servicio está a cargo de una entidad especializada, la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada (Supervigilancia) creada mediante la Ley 62 de 1993.

Sin embargo, el marco regulatorio establecido en el Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada, que estableció la definición de estos servicios y las reglas de acceso al mercado, se ha mantenido vigente durante 27 años. El Gobierno Nacional identificó en 2008 la necesidad de modificarlo, para lo que se han presentado 11 iniciativas legislativas que buscaban cambiar algunas reglas de juego, pero la discusión parece estancarse cuando se aborda una de ellas: la participación de personas extranjeras en las Empresas de Vigilancia y Seguridad Privada (EVSP) y, por ende, la llegada de nuevos capitales extranjeros, restringida desde 1994.

También, en lo que este estudio mostrará como un detrimento para el desarrollo de las EVSP, subsisten reglas como la imposición de que el tipo societario de las EVSP sea de responsabilidad limitada con solo personas naturales como socios, la obligación de contar con un objeto social único, la diferenciación de condiciones dependiendo de si la empresa de vigilancia presta servicios con o sin armas, así como un tratamiento especial según se trate de empresas de vigilancia y seguridad privada constituidas antes o después de la expedición del Decreto Ley 356 en 1994, que reconoció derechos adquiridos a ciertas compañías.

La discusión de estas disposiciones y, especialmente, la prohibición a la inversión extranjera ha llegado a las Altas Cortes, de tal forma que la Corte Constitucional, en la sentencia C-123 de 2011, declaró constitucional el artículo 12 que exige que los socios de las EVSP sean personas naturales de nacionalidad colombiana.

Es en este contexto que el presente documento evalúa, con la mejor información disponible, el desempeño y los resultados de las disposiciones contenidas en los artículos 8 y 12 del Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada, Decreto Ley 356 de 1994, de cara a los objetivos que habrían dado lugar a su establecimiento, la permanencia o no de la problemática que les dio origen, la pertinencia de la lógica de su intervención, los resultados alcanzados, posibles efectos no deseados de cara a los objetivos públicos perseguidos, y eventuales oportunidades de mejora. Este tipo de análisis corresponde a lo que se denomina evaluación ex post, que es uno de los elementos del ciclo de mejora regulatoria recomendado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE, y que se utiliza a lo largo de este documento.

La contribución más importante de este tipo de evaluaciones es la capacidad de analizar la calidad de las decisiones normativas, cuestionar y comprender sus impactos en el mundo real y, a partir de estos hallazgos, explorar alternativas de intervención más eficientes, esto es, que generan el mayor bienestar al menor costo social.

En este caso, se partió de la evidencia disponible para identificar los objetivos perseguidos por el legislador como la lógica alrededor de su origen, con una evaluación que buscó contrastar opiniones y experiencias con evidencias cuantitativas para determinar, de la manera más objetiva posible, los resultados obtenidos. Importante anotar la dificultad de evaluar en la práctica intervenciones regulatorias como el Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada del que, por su tiempo de vigencia, no se encuentra completa la documentación referente a los indicadores de desempeño.

Y aunque la Supervigilancia viene haciendo esfuerzos por mejorar la calidad de la información, los datos más antiguos se remontan al año 2000, lo que dificulta obtener un panorama sectorial en términos de tamaño y condiciones del mercado al momento de la expedición del estatuto. Además, la información sectorial recopilada por la Supervigilancia y publicada a través de su página web, también es limitada.

Cabe aclarar que, con normas antiguas, es difícil encontrar la documentación del contexto que dio origen a la norma, especialmente porque no se documentaba, la problemática que pretendía solucionarse, y los objetivos perseguidos con la intervención. Tampoco se cuenta con indicadores de desempeño construidos para hacer seguimiento de la medida.

Las conclusiones aquí obtenidas son un aporte a la discusión regulatoria sectorial, y pretenden sumar en un posible proceso de monitoreo y seguimiento de resultados y efectos de las reglas dispuestas en los artículos 8 y 12 del Decreto Ley 356 de 1994, con miras a su actualización. También permite presentar una recomendación para que se retomen las discusiones que motivaron el documento CONPES 3521 de 2008, con propuestas regulatorias que, 13 años después, han sido abordadas internacionalmente y que podrían alinear los objetivos de eficiencia, innovación y calidad de la industria de VSP, con la necesidad de continuar

garantizando la seguridad para los usuarios de las empresas, la comunidad en general y el Estado colombiano.

El presente estudio está compuesto por seis (6) capítulos, en los que se abordan diversos temas de la norma, comenzando por su contexto. El primero corresponde al estado del Sector de Vigilancia y Seguridad Privada en Colombia y el mundo; en él se hace un interesante abordaje de la forma en que los avances tecnológicos han impuesto nuevos retos a la prestación de este servicio, y la propuesta que el país da a las exigencias impuestas por la tecnificación, la robótica y los nuevos ámbitos que genera el mundo digital.

INTRODUCCIÓN



En el capítulo 2, el lector encontrará una detallada descripción del Estatuto de Vigilancia y Seguridad vigente hace 27 años en Colombia, con la revisión de constitucionalidad del mismo y la normatividad aplicable respecto a socios o capital extranjero. Se explica la importancia de una evaluación ex post, como la presente, hecha con el propósito de identificar si la regulación vigente ha cumplido con sus objetivos y qué tan eficientes son las medidas, con el objeto de mejorar el diseño regulatorio en etapa posterior, en línea con las recomendaciones que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) hace sobre mejora regulatoria. Estas revisiones permiten identificar impactos adversos no intencionales, antes de que sus costos sean elevados. De ahí el valor de esta evaluación, dada la antigüedad de la norma. La Teoría del Cambio es el tema del Capítulo 3. Esta se construyó para esquematizar la racionalidad de la intervención evaluada, y permite razonar sobre las motivaciones de la expedición de la norma, sus objetivos y los resultados esperados, además de los insumos y las actividades desarrolladas por el Estado para lograrlo.

El resultado de la evaluación se presenta en el Capítulo 4, Hallazgos, y se aborda desde tres sentidos: lógica y coherencia, efectividad de la medida y eficiencia y efectos no previstos.

El lector encontrará aquí el análisis de tópicos como infiltración y riesgos inherentes al manejo de armas, el control sobre las empresas, el desarrollo y la promoción de la industria nacional, comportamiento de los ingresos, competencia, calidad del empleo e informalidad, e innovación e inversión en tecnología, entre otros temas.

Con base en lo encontrado, el Capítulo 5 se orienta a las recomendaciones para modernizar el vigente Estatuto de Vigilancia y Seguridad, con diversas alternativas de intervención, y cierra el documento, en el Capítulo 6, con las conclusiones derivadas de este ejercicio académico, que ha tenido una duración de cerca de un año, y ha contado con la participación de diversos actores del sector, a quienes agradecemos su apoyo y participación. Sus opiniones, respuestas y tiempo nos permiten hoy presentar un documento robusto que, esperamos, sirva como base de un trabajo que permita impulsar un sector fundamental para el Estado y la ciudadanía.

Capítulo 1

- 1. El Sector de vigilancia y seguridad privada en el mundo**
Los servicios basados en la tecnología
- 2. Sector de vigilancia y seguridad privada en Colombia**
Perspectivas de innovación en el sector de seguridad privada en Colombia

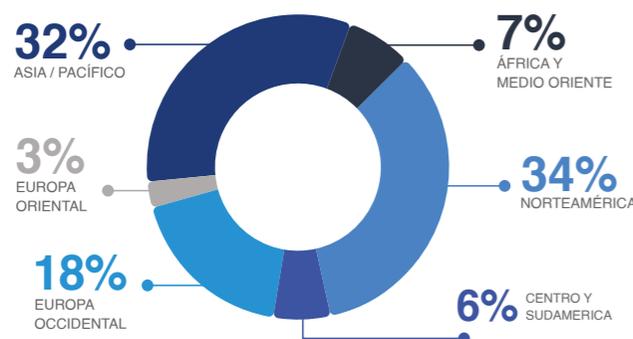
CAPÍTULO 1

1. El Sector de vigilancia y seguridad privada en el mundo

El sector de vigilancia y seguridad privada en el mundo ha venido creciendo de manera persistente. El desarrollo de la actividad económica, la urbanización, la percepción de inseguridad y la necesidad de complementar las fuerzas policiales de cada país, son solo algunos inductores de su crecimiento.

Para 2019, los ingresos globales por servicios de vigilancia y seguridad privada sumaron 220.200 millones de dólares, la mayor parte provenientes de Norteamérica (34%) y de la Región del Asia/Pacífico (32%), mientras que América Latina generó el 6% de estos ingresos, según indica la firma investigadora de mercado Freedonia Group (2020) (Figura 1).

Composición geográfica de los ingresos globales por servicios de vigilancia y seguridad privada en 2019



Fuente: Freedonia Group (2020)

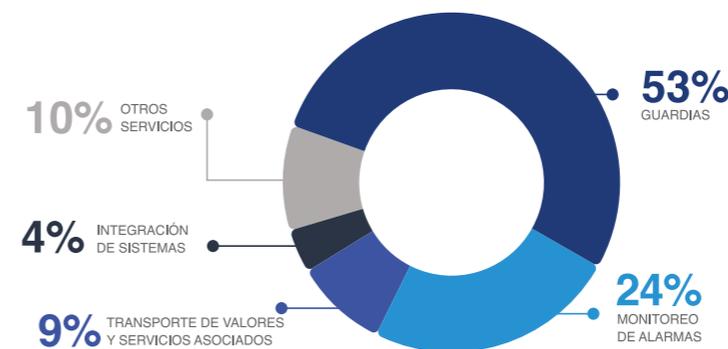
Figura 1.

Figura 1. Composición geográfica de los ingresos globales por servicios de vigilancia y seguridad privada en 2019

De acuerdo con las proyecciones elaboradas por esta firma, los ingresos globales por servicios de seguridad crecerán un 3.6% anual hasta 2024, año en el que se alcanzarán los 263.000 millones de dólares. En cuanto al tipo de servicios, los de seguridad con guardas representarán el 53% en 2024, seguido del monitoreo de alarmas y del transporte de valores. (Figura 2)

Los expertos atribuyen el crecimiento de los ingresos provenientes de los servicios de guarda al aumento que ocurrirá en países en vías de desarrollo, donde los bajos costos laborales impulsan este segmento. Por el contrario, en países desarrollados, con costos laborales más elevados, el dinamismo se observará en el monitoreo de alarmas y en los servicios basados en tecnología, justamente porque requieren menos mano de obra, aunque mejor calificada.

Composición de los ingresos globales de 2019 del sector de vigilancia y seguridad privada, según actividad.



Fuente: Freedonia Group (2020)

Figura 2.

Figura 2. Composición de los ingresos globales de 2019 del sector de vigilancia y seguridad privada, según actividad.

Freedonia Group (2020) destaca que las mayores tasas de crecimiento en los ingresos globales se producirán en el segmento de integración de sistemas. Este comprende los servicios de vigilancia que se integran a servicios automatizados ya instalados en edificaciones, como los de iluminación y calefacción, servicios de control de acceso, monitoreo por video y detección y control de incendios.

En cuanto a los servicios de integración de sistemas, que representaron solo el 4% del ingreso en 2019, se prevé un crecimiento a una tasa más alta que la de los servicios tradicionales. Las razones para este desarrollo obedecen a la mayor comple-

jidad de los servicios de seguridad electrónica de los países desarrollados, y en particular los relacionados con ciberseguridad, y a la automatización de los sistemas en edificios, con los cuales la seguridad privada puede interactuar.

En cuanto al segmento de clientes, el sector comercial e industrial representó el 71% de los ingresos globales, seguido por los sectores institucional y gobierno (16%), y por el residencial (13%). Según los expertos, esta participación se mantendrá constante durante el presente quinquenio.

Los servicios basados en la tecnología

En el contexto mundial se evidencia un marcado interés en la ciberseguridad, pues la información se ha convertido en un activo esencial de cualquier actividad económica y por tanto, el riesgo de que sea vulnerada, incentiva su protección.

Ahora bien, la ciberseguridad ha estado en gran medida separada de la seguridad tradicional y se acerca más a la industria de las tecnologías de la información. No obstante, el crecimiento en el uso de sistemas de seguridad digitales integrados ha borrado la línea entre seguridad física y cibernética. (Freedonia Group, 2020).

En este mercado, además de los fabricantes, de los proveedores de tecnología y de los proveedores de servicios TIC, se posicionan nuevos actores que integran la seguridad física y la tecnología. Es el caso de los proveedores de servicios gestionados de seguridad, que proporcionan servicios externalizados al cliente, con un enfoque integral y multidisciplinar de la seguridad corporativa, que abarca tanto las áreas que afectan a la organización como a sus aspectos tecnológicos. (Incibe, 2016).

CAPÍTULO 1

Los servicios de tecnología inteligente pasan por sistemas integrados para reconocimiento facial, monitoreos de movimiento, patrones de tráfico, integración de sistemas de seguridad con dispositivos móviles y conexiones en la nube, sensores de calor, cámaras térmicas, y monitoreo remoto de video, entre otros.

Según Freedonia Group (2020) y Robert H. Perry (2020), la inmersión tecnológica en el sector de seguridad ha sido la principal causa de fusiones y adquisiciones a nivel mundial, e incluso se convierte en un incentivo para revisar los costos laborales que imponen los esquemas de seguridad física. Por ejemplo, para una compañía como G4S, en Estados Unidos, el 47% de sus ventas fue en servicios tecnológicos (Perry, 2020).

Prosegur, en su informe consolidado mundial, también evidencia un enfoque hacia la innovación y los servicios tecnológicos a través de la iniciativa Tech Studios para desarrollar proyectos de Innovación en tecnologías avanzadas digitales como el Internet of Things (IoT), la Inteligencia Artificial (AI), Data Science (Data) o Sistemas Electrónicos de Seguridad (SES) (Prosegur, 2020), además, de compras de compañías de software y apertura de filiales a nivel mundial enfocadas en tecnología.



Securitas ha comprado empresas de tecnología en España, Portugal, Alemania, India, Singapur y Suiza, y cuenta con experiencia en centros de operación remota para proveer información a todos sus clientes. (Securitas, 2020)

Según la Confederación de Servicios de Seguridad Europea (COESS), el mayor uso de tecnologías en empresas de seguridad privada también se ve como una tendencia impulsada por la emergencia sanitaria (COESS, 2020). La Confederación también se refiere a la visión prospectiva de la Comisión Europea, al considerar que “la pandemia de COVID-19 ha demostrado la fragilidad de la infraestructura clave y la necesidad de protegerla contra amenazas físicas y digitales”, por lo que hace un llamado a actuar ante las nuevas amenazas originadas por las nuevas tecnologías.

2. Sector de vigilancia y seguridad privada en Colombia

De acuerdo con el Decreto Ley 356 de 1994, Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada, los servicios de vigilancia y seguridad privada en Colombia se definen como “las actividades que en forma remunerada o en beneficio de una organización pública o privada, desarrollan las personas naturales o jurídicas, tendientes a prevenir o detener perturbaciones a la seguridad y tranquilidad individual en lo relacionado con la vida y los bienes propios o de terceros y la fabricación, instalación, comercialización y utilización de equipos para vigilancia y seguridad privada, blindajes y transportes con este mismo fin” (Art. 2 DL 356/94).

Las modalidades autorizadas en esa Ley para la prestación de los servicios de vigilancia y seguridad privada son cuatro: la vigilancia fija (en un lugar determinado), la vigilancia móvil (en un área o sector delimitado), escolta, y transporte de valores. En cuanto a los medios que pueden utilizarse para el desarrollo de estas actividades, la normatividad contempla

las armas de fuego, los recursos humanos, animales, vehículos e instalaciones físicas, recursos tecnológicos o materiales, así como cualquier otro medio previamente autorizado por la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada.

En cuanto a la contratación que se hace de estos servicios, el Informe de Gestión de la Supervigilancia indica que en 2020 se registró la prestación de 9.154 a personas naturales y jurídicas. Si de estos servicios se descuentan los 6.640 que correspondieron a la contratación de servicios de consultores, asesores e investigadores, se tiene que, de los 2.514 restantes, el 25,9% corresponde a empresas de vigilancia con y sin armas. (Supervigilancia, 2020).

Según el Departamento Nacional de Planeación, (DNP, 2008), el 97% de las EVSP habilitadas para prestar servicios, están constituidas como sociedades de responsabilidad limitada. En la actualidad, los casos más visibles de EVSP habilitadas para la



CAPÍTULO 1

prestación del servicio de vigilancia privada con armas constituidas con anterioridad a 1994 y que no tenían las restricciones sobre el tipo social (podían ser sociedades anónimas), o sobre sus socios (podían ser personas naturales o jurídicas de cualquier nacionalidad) o sobre el origen los mismos (podían ser nacionales o extranjeros), son Fortox, G4S, Prosegur y Securitas. Las tres últimas hacen parte de conglomerados internacionales que prestan sus servicios en múltiples países de todos los continentes¹.

Según los informes de Indicadores Financieros del Sector Vigilancia y Seguridad Privada de la Supervigilancia, los SVSP en 2020 reportaron ingresos por valor de 11,81 billones de pesos, es decir más de 3.000 millones de dólares (Figura 3), de los cuales las empresas de vigilancia y seguridad privada con y sin armas aportaron el 84,7% (Figura 4). Estos ingresos han venido en ascenso, pasando de representar el 0.74% del PIB en 2007 al 1.18% en 2020. (Figura 5)

Evolución del PIB y de los ingresos operacionales del sector de **vigilancia y seguridad** privada en Colombia.

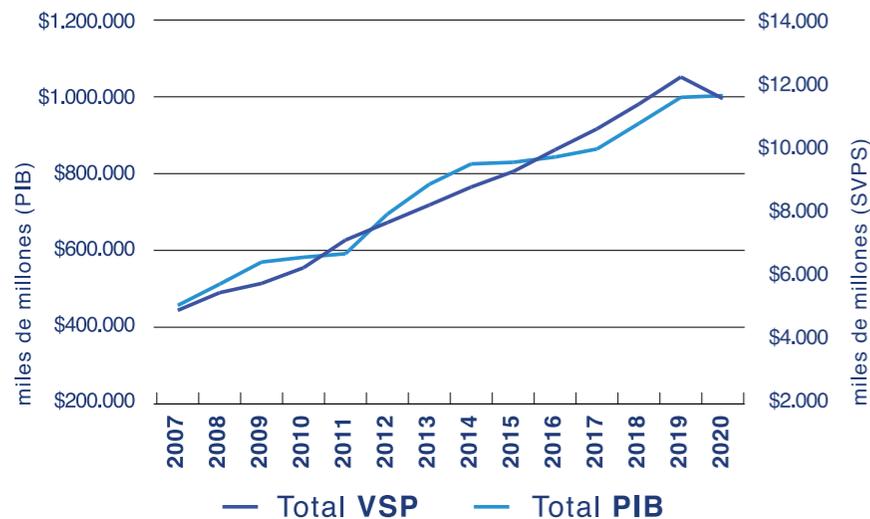


Figura 3 Evolución del PIB y de los ingresos operacionales del sector de vigilancia y seguridad privada en Colombia.

Fuente: Supervigilancia y Banco Mundial. Cifras en pesos constantes de diciembre de 2020.

¹ Igualmente, en el estudio hecho, al aplicar la entrevista semiestructurada se pudo constatar que, de las sociedades con capital extranjero, sólo dos empresas están conformadas como sociedad anónima (Securitas Colombia S.A y G4S SECURE SOLUTIONS COLOMBIA S.A.). También mantiene la figura de sociedad anónima la empresa FORTOX S.A, que aparece como la tercera EVSP en ingresos del sector a 2019. Dentro de Estas aparecen entre las 20 EVSP con mayores ingresos en el sector y, a diferencia de ellas, las demás restantes están conformadas como sociedades de responsabilidad limitada. La información contrastada con los entrevistados también arroja que una de las EVSP con armas fue creada como sociedad anónima y al momento de la expedición del Decreto Ley 356 de 1994 se transformó como sociedad de responsabilidad limitada. Dos de las sociedades, aunque son sociedad de responsabilidad limitada creadas antes de 1994, cuentan con un socio que es persona jurídica.

Composición de los **ingresos operaciones de 2020** del sector de vigilancia y seguridad privada en Colombia según actividad.

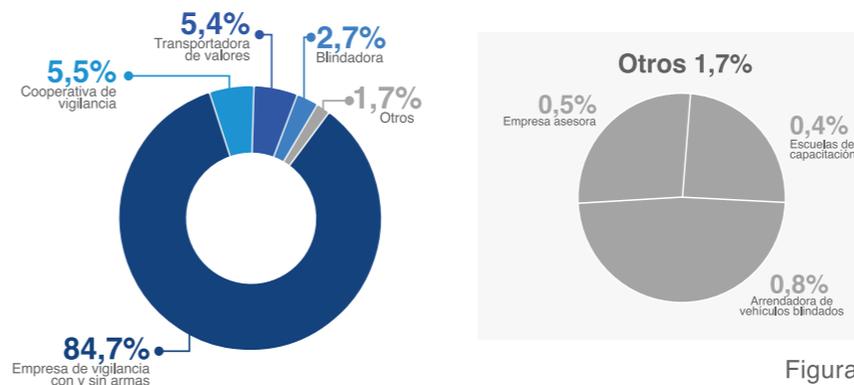


Figura 4.

Figura 4 Composición de los ingresos operacionales de 2020 del sector de vigilancia y seguridad privada en Colombia según actividad.

Evolución de la participación en el PIB del sector de **vigilancia y seguridad** privada en Colombia.

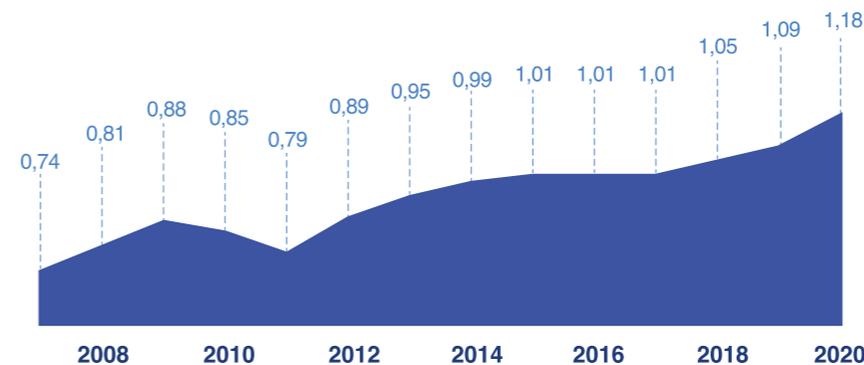


Figura 5 Evolución de la participación en el PIB del sector de vigilancia y seguridad privada en Colombia.

Fuente: Cálculos propios a partir de información de Supervigilancia y Banco Mundial.

Pese a la atomización del sector, la mayor parte de los ingresos provienen de las empresas grandes. Así lo demuestra el Informe de Indicadores Financieros del Sector Vigilancia y Seguridad Privada publicado por la Supervigilancia para 2020, año en el que el 76% de los ingresos del sector provino de empresas grandes². (Figura 6)

² El tamaño de empresa corresponde a la clasificación establecida en el Decreto 957 de 2019: Microempresa: aquella cuyos ingresos por actividades ordinarias anuales sean inferiores o iguales a 32.988 UVT. Pequeña Empresa: aquella cuyos ingresos por actividades ordinarias anuales sean superiores a 32.988 UVT e inferiores o iguales a 131.951 UVT). Mediana Empresa: aquella cuyos ingresos por actividades ordinarias anuales sean superiores a 131.951 UVT e inferiores o iguales a 483.034 UVT.

CAPÍTULO 1

Composición de ingresos del sector según el tamaño de las empresas en 2020.

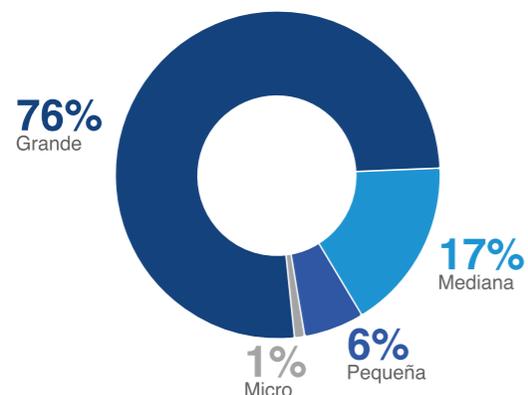


Figura 6.

Figura 6. Composición de ingresos del sector según el tamaño de las empresas en 2020.

Como se ha dicho, la información aquí registrada tiene por fuente al ente de vigilancia y control, y en este sentido contiene el total de personas naturales y jurídicas que prestan estos servicios en el país, que allegaron la información. Y justamente la diferencia entre las personas que prestan SVSP en el país y las que registran su actividad es una de las formas en las que se ha tratado de cuantificar el nivel de informalidad en la prestación de estos servicios.

De acuerdo con el informe de Indicadores Financieros del Sector de VSP de 2020 publicado por la Supervigilancia, estimaba que 882 empresas

deberían efectuar sus reportes a la entidad (sin considerar las comercializadoras de equipos tecnológicos) y que 875 lo habían hecho efectivamente, es decir el 99%.

Si bien este indicador podría dar a entender que sólo el 1% de las EVSP están fuera del radar de la Supervigilancia, agentes del sector entrevistados para este estudio consideran que la informalidad es mucho mayor, y que radica fundamentalmente en aquellos individuos que ni siquiera solicitan una licencia para prestar sus servicios.



En términos de empleo, la Encuesta Anual de Servicios (EAS) del DANE³ de 2019 concluye que el subsector con mayor ocupación de personal fue el de Actividades de empleo, seguridad e investigación privada y servicios a edificios, con 918.467 personas, seguido de Salud humana con 245.703 personas.

El 33% del primer subsector está empleado en empresas de vigilancia, sin incluir actividades de servicios de sistemas de seguridad ni investigación privada.

En ese mismo año, según reporte de Supervigilancia, las empresas de SVSP reportaron que contaban con 335.031 empleados entre escoltas, manejadores caninos, operadores de medios tecnológicos, supervisores y vigilantes, estos últimos, el 82% de los empleados reportados al ente de control. Para 2020, el personal contratado aumentó en un 3% frente al año anterior, lo que evidencia que, pese a la emergencia sanitaria, el sector continuó incrementando la contratación de personal para la prestación de sus servicios.

Personal empleado en EVSP según ocupación.

Cargo desempeñado	2019	2020
Escolta	27.595	27.729
Manejador canino	4.415	4.343
Operador de medios tecnológicos	11.248	11.103
Supervisor	17.674	17.175
Vigilante	274.099	284.366
TOTAL	335.031	344.716

Tabla 1. Personal empleado en EVSP según ocupación
Fuente: Supervigilancia.

Estas cifras ratifican un hecho ampliamente señalado en el sector: la VSP, dentro de los servicios, es una fuente relevante de empleo, y su tendencia a la incorporación de personal se ha mantenido aún en momentos de crisis sociales o económicas.

³ Desde 2006 la EAS incluye dentro de su muestra a empresas del sector de vigilancia, investigación y seguridad privada. Entre 2006 y 2012 la EAS agrupa información relevante de empresas tanto de vigilancia como de investigación bajo el código 7492 (Actividades de investigación y seguridad) de la Clasificación CIIU Rev 3.1 A.C, pero a partir de 2013, con la adopción del CIIU Rev 4 A.C es posible consultar resultados que desagregan a las empresas de vigilancia privada en el código 8010, las empresas de servicios de sistemas de seguridad se agrupan bajo el código 8020 y las empresas dedicadas a actividades de detectives e investigación privada con el código de clase 8030. La consultoría en seguridad privada, que anteriormente hacía parte del código 7492 fue separada de la División 80 y ahora se clasifica con el código 7490 de Otras actividades profesionales, científicas y técnicas.

CAPÍTULO 1

Perspectivas de innovación en el sector de seguridad privada en Colombia

De acuerdo con la Supervigilancia, se evidencia un crecimiento de las empresas registradas como importadoras y comercializadoras de equipos tecnológicos en seguridad, que pasaron de 1.004 en 2017 a 1.218 en 2020. Estas empresas, además de registrarse ante la entidad de vigilancia y control, deben llevar un registro de compradores y usuarios de los equipos .

De hecho, al analizar la oferta nacional de servicios de las 10 empresas de VSP con armas que tienen los ingresos más altos en esta categoría, se evidencia que todas tienen incluidos en el portafolio de servicios la prestación de servicios tecnológicos que, inicialmente, se presentaban como un valor agregado a la seguridad física. De hecho, varias asociaciones reconocen que la tecnología ha modificado la labor .

La política pública reconoce este hecho. En materia de ciberseguridad, el país cuenta con el documento CONPES 3701 en 2011 sobre Lineamientos de Política para Ciberseguridad y Ciberdefensa. Este CONPES sentó las bases para fortalecer las capacidades del Estado para enfrentar las amenazas cibernéticas, y

creó el Grupo de Respuesta a Emergencias Cibernéticas de Colombia (ColCERT), el Centro Cibernético Policial, CECIP y el Comando Conjunto Cibernético CCOCI, bajo un modelo de coordinación intersectorial. Un CONPES más reciente, el 3995 de 2020, señala cómo esta política de 2011 se “orientó mayoritariamente en el desarrollo de capacidades gubernamentales en Ciberdefensa ante amenazas en materia de seguridad digital y no atendió el desarrollo de capacidades para ciudadanos u otros sectores”.

Esta decisión es consecuente con los resultados de una encuesta adelantada en 2020 por la Asociación Colombiana de Ingenieros de Sistemas (ACIS), que arrojó que el 68% de los encuestados tuvieron incidentes de seguridad informática, mientras que un 76% manifestó tener presupuesto asignado a la seguridad digital en sus organizaciones (Almanza y Cano, 2020). Concluye la ACIS que existe convergencia entre la seguridad física y la electrónica, y la proliferación o el surgimiento de nuevos riesgos cibernéticos asociados con las tecnologías 4.0.

Se evidencia que en el país hay un camino importante por recorrer en esta materia, en el que se pueden integrar las capacidades del sector de SVS para aportar al control de riesgos cibernéticos en las MiPymes que, como indican el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, y la Organización de Estados Americanos, OEA, no tienen la capacidad económica para abordar iniciativas propias que respondan a este tipo de ataques. (BID-OEA, 2020).



También se señala el reciente interés de los proveedores TIC por incursionar en soluciones integrales de seguridad, del que es una muestra la alianza suscrita entre Telefónica Colombia y Prosegur, para la importación y comercialización de servicios tecnológicos.

La compañía de telecomunicaciones ofrecerá el servicio de alarmas electrónicas operadas por la EVS. Al mercado ampliado de seguridad también se suma un importante número de empresas de software que tienen en su portafolio los servicios de seguridad informática y cibernética del sector TI, y que no están sujetos a reglas sobre tipo societario, objeto social único o participación de inversión extranjera (ACIS, 2021).

Estos proveedores de tecnología tampoco están obligados a reportar información ni a pagar contraprestaciones por la prestación de sus servicios ante las autoridades del Estado colombiano relacionadas.

⁴ Art. 52 y siguientes Decreto Ley 356 de 1994.

⁵ <https://www.portafolio.co/negocios/empresas/la-vigilancia-privada-da-el-salto-hacia-el-guarda-virtual-550486>; <https://www.larepublica.co/empresas/la-solicitud-de-servicios-de-seguridad-ha-aumentado-7-en-la-coyuntura-nacional-3183068>; <https://www.portafolio.co/contenido-patrocinado/seguridad-napoles-ltda-experiencia-al-servicio-de-los-colombianos-554540>; <https://www.eje21.com.co/2021/04/presentan-en-colombia-al-escolta-on-line/>;



Capítulo 2

3. Descripción de la medida a evaluar

Antecedes normativos

Revisión de constitucionalidad del Decreto Ley 356 de 1994
Normas aplicables respecto a socios o capital extranjeros

4. Evaluación ex post y regulación eficiente

5. Objetivo de la evaluación del Estatuto

6. Fuentes de información

Entrevistas semiestructuradas

CAPÍTULO 2

3. Descripción de la medida a evaluar

Las intervenciones objeto de esta evaluación son las reglas de acceso contenidas en los artículos 8 y 12 del Decreto Ley 356 de 1994⁶:

“ARTÍCULO 8: DEFINICIÓN. 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 el artículo 6 de este decreto.

PARÁGRAFO 1o. Las sociedades que se constituyan para la prestación de servicios de vigilancia y seguridad privada en los términos de este artículo tendrán como único objeto social la prestación de estos servicios salvo el desarrollo de servicios conexos, como los de asesoría, consultoría o investigación en seguridad.

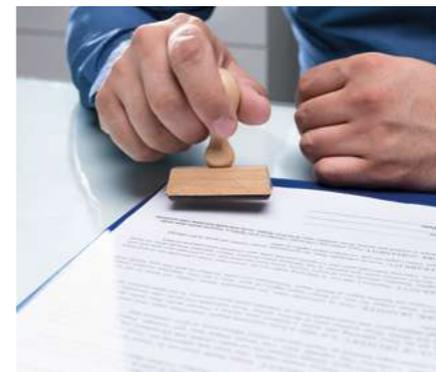
PARÁGRAFO 2o. Las empresas constituidas con anterioridad a la publicación del presente decreto podrán conservar su naturaleza jurídica sin perjuicio de lo establecido en este artículo”.

“ARTÍCULO 12. SOCIOS. Los socios de las empresas de vigilancia y seguridad privada deberán ser personas naturales de nacionalidad colombiana.

PARÁGRAFO. Las empresas constituidas antes de la vigencia de este Decreto con socios o capital extranjero no podrán aumentar la participación de los socios extranjeros”.

La norma determina las condiciones de acceso al mercado de vigilancia y seguridad privada con armas y regula el derecho que tiene cualquier persona para iniciar la prestación de la vigilancia y seguridad privada utilizando armas de fuego en Colombia, con límites claros a la libertad empresarial y a la autonomía privada para hacer parte de este sector.

⁶ Las reglas de personas naturales también aplican a las EVSP sin armas y a las Cooperativas de Servicios Especiales de Vigilancia y Seguridad Privada. Y la regla de socios nacionales también aplica a éstas últimas, por lo cual los efectos de las mismas pueden replicarse para este tipo de empresas y/o cooperativas.



De esta forma, las condiciones de ingreso a este mercado son:

- Tener como objeto social único la prestación de servicios de vigilancia y seguridad privada en la modalidad fijo, móvil y/o por escoltas, por cualquiera de los medios descritos en el artículo 6 del Decreto Ley 356 de 1994.
- Constituirse como sociedad de responsabilidad limitada, salvo las EVSP constituidas con anterioridad a la expedición de la norma, que están habilitadas para conservar su naturaleza jurídica.
- Contar con socios personas naturales, de nacionalidad colombiana, únicamente.
- Las EVSP constituidas con anterioridad a la expedición del decreto no podrán aumentar el capital de sus socios extranjeros.

Antecedentes normativos

Tras la revisión de los antecedentes normativos (ver anexos 1 y 2), se concluye que, en sus inicios, no existían restricciones de acceso al mercado de VPS. Solo en 1994 surgieron las restricciones de tipo societario y de socios, mientras que la limitación a la inversión extranjera se incorporó en 1990 mediante el Decreto 898⁷. La regla de objeto social único fue incluida en 1970⁸.

Consultados los antecedentes del proyecto de ley que culminó con la expedición de la Ley 61 de 1993, por la cual se confirieron facultades extraordinarias al Presidente de la República para la expedición del Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada, se encuentra que el objetivo inicial del Gobierno Nacional, no era expedir un nuevo régimen sino reglamentar el control de armas respecto a dicho servicio. Solo en el último debate del proyecto de ley se amplió el alcance de las facultades para la expedición de un nuevo estatuto.

Llama la atención que, desde su creación, ha existido el ánimo constante por modificar y actualizar el Estatuto. Se encontraron 11 proyectos de ley, que por efectos de acumulación, se convirtieron en 7 iniciativas que han abordado en forma diversa la modificación de las reglas obje-

to de revisión, bien para buscar su flexibilización o para hacerlas más rígidas.

Algunas, incluso, pretendían impedir la renovación de licencias a inversionistas extranjeros presentes en el país, lo que recibió concepto negativo por el Gobierno Nacional, que reconoció los derechos adquiridos de dichos inversionistas. En la mayoría de los proyectos de ley se buscó flexibilizar el tipo societario de las EVSP y solo tres se ocuparon de flexibilizar la regla de objeto social único. (Anexo 3).

⁷ El párrafo del artículo 2 del citado Decreto 898 de 1990, estatuyó que: “Por ser la vigilancia privada una actividad que emplea armas en desarrollo de su objeto social, lo cual incide directamente en la seguridad ciudadana y el orden público interno, los socios de las empresas de vigilancia privada que se constituyan a partir de la vigencia de este Decreto, solamente podrán ser personas naturales”. (SFT). El artículo 44, señaló: “Artículo 44. Extranjeros. A partir de la vigencia del presente Decreto, no se concederá permiso para establecer empresas de vigilancia privada a ciudadanos extranjeros, con excepción de las empresas que han venido funcionando legalmente”.

⁸ Mediante el Decreto 1355 de 1970, y derogada con el Decreto 2347 de 1971, para incorporar nuevamente mediante Decreto 2810 de 1984, y en el Decreto 898 de 1990.

CAPÍTULO 2

No cabe duda de que la restricción al capital extranjero ha generado posiciones opuestas y radicales, además de convertirse en un punto de inflexión que impide la modificación de todo el régimen y su adaptación a las nuevas realidades, a pesar de que la política pública ha identificado y recomendado su modernización (CONPES 3521 de 2008).

Revisión de constitucionalidad del Decreto Ley 356 de 1994

La revisión de constitucionalidad del artículo 12 es una buena fuente para entender las motivaciones en su origen, utilizadas por diferentes agentes para sustentar las barreras de acceso al mercado.

La Corte Constitucional a través de sentencia C-123 de marzo 11 de 2011, declaró la constitucionalidad de las expresiones “Los socios de las empresas de vigilancia y de seguridad privada deberán ser personas naturales de nacionalidad colombiana” del artículo 12 y “Solo podrán ser socios de estas empresas personas naturales” del artículo 47 del Decreto Ley 356 de 1994.

Aunque la demanda se presentó frente a varios artículos (8, 12, 30, 47

y 66 -parciales) del Decreto Ley 356 de 1994, la Corte Constitucional solo se refirió a los artículos 12 y 47, y se declaró inhibida frente a los demás artículos. La demanda se basó en la supuesta restricción desproporcionada y sin razón objetiva de las personas jurídicas y de los extranjeros a ser socios de empresas de vigilancia y seguridad privada.

El Ministerio de Defensa Nacional intervino para defender la constitucionalidad de las reglas de tipo societario y número de socios y esgrimió razones de control, al considerar que la VSP “comporta un riesgo social en su ejercicio, lo que exige del Estado un control especial y restrictivo que impida a los particulares participar en ella sin el cumplimiento de requisitos encaminados a proteger la seguridad ciudadana”.

La limitación a los socios de otras nacionalidades la justifica en el artículo 100 de la Constitución Política, con base en el cual presenta como argumento la imposibilidad de abdicar el uso de las armas en cabeza de extranjeros, lo que dificultaría la garantía de protección del orden público nacional.

ANDEVIP, la Asociación Nacional de Entidades de Vigilancia Privada de Colombia, intervino en favor de la constitucionalidad por la protección de la industria nacional, como fuente generadora de empleo y desarrollo para el pueblo colombiano y preservación de la seguridad y defensa nacional.

Por su parte, la Procuraduría General de la Nación intervino frente a la mayoría de las normas demandadas, pero solicitó declarar la inconstitucionalidad de la frase de “nacionalidad colombiana”, contenida en el artículo 12⁹.

⁹ La Procuraduría no considera válida la limitación a socios extranjero, “pues el hecho de que los socios de una empresa de vigilancia y seguridad privada sean extranjeros no atenta contra las condiciones y presupuestos básicos de nuestro Estado Social y Democrático de Derecho que permitan garantizar el goce de los derechos fundamentales”.



Al decidir, la Corte Constitucional hizo un análisis respecto a la diferenciación de los extranjeros y, en resumen, declara su constitucionalidad en razón a: (i) la naturaleza del servicio de vigilancia y seguridad privada¹⁰; (ii) el ejercicio del control, (iii) y el desarrollo de la industria nacional.

Según la Alta Corte, la discusión no recae sobre derechos fundamentales sino sobre derechos ligados a la libertad económica, específicamente a la libertad de empresa, y considera que la diferenciación entre personas naturales y jurídicas corresponde a una categoría de uso frecuente, tanto en el ámbito de las relaciones civiles y comerciales, como en el de la prestación de servicios públicos a través de particulares.

La Corte también señaló que la VSP no está asociada al conflicto armado y que tampoco ejerce la facultad indelegable de la Fuerza Pública, a su vez que las EVSP no pueden ser concebidas como simples nichos de inversión. Recalca que lo relevante no es la calidad de extranjero sino el objeto social de las EVSP, que prestan “un servicio público que guarda estrecha relación con la garantía del orden público, entendiendo por este las condiciones mínimas de seguridad, tranquilidad, salubridad y moralidad que deben existir en el seno de la comunidad para garantizar el normal desarrollo de la vida en sociedad” y las “condiciones necesarias e imprescindibles para garantizar el goce efectivo de los derechos de todos”. Esta sentencia tuvo tres salvamentos de voto¹¹.

Cabe resaltar que, al analizar la evidencia estudiada como parte de esta investigación, se encontró que la parte resolutoria de esta sentencia ha sido retomada por los detractores de la inversión extranjera y por defensores de esta para defender posturas opuestas.

Al margen de estas discusiones, esta providencia es un insumo relevante para entender cuáles pudieron ser las motivaciones que tuvo el Estado al establecer las disposiciones que restringen la inversión extranjera, a tal punto que la Corte Constitucional, 10 años atrás, las consideró ajustadas a la Carta Política. Por su riqueza explicativa, la sentencia fue el fundamento para diseñar las hipótesis que se evaluaron en esta investigación, que se hicieron explícitas a través de la teoría del cambio, y que fueron corroboradas en las entrevistas que soportan las conclusiones de esta evaluación.

CAPÍTULO 2

Normas aplicables respecto a socios o capital extranjeros

El artículo 12 del Decreto Ley 356 de 1994 dispone, específicamente, que los socios de las EVSP deben ser personas naturales de nacionalidad colombiana.

Exceptúa de esta regla a las EVSP constituidas con anterioridad a su expedición, con socios y/o capital extranjero, pero no les permite aumentar la participación de este capital. Esta restricción también existe para la prestación de SVP por cooperativas de servicios de vigilancia y seguridad privada, acorde con el artículo 43 del Estatuto.

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, MinCIT, explica que las limitaciones de inversión extranjera surgieron con posterioridad y que se respetan los derechos adquiridos de las empresas constituidas previo a la expedición de las restricciones¹².

En 1990, 4 años antes de la expedición del Estatuto, estaba permitido el capital extranjero en todos los sectores de la economía con la aprobación del Departamento de Nacional de Planeación (D.E. 444/67).

Hoy por hoy, el marco legal vigente en materia de inversión extranjera es la Ley 9 de 1991, y la regulación de estas inversiones corresponde al Gobierno Nacional, de acuerdo con lo previsto en el Decreto 2080 de 2000 que, en su artículo 6, dispone que se pueden realizar “inversiones de capital del exterior en todos los sectores de la economía, con excepción de los siguientes, ya sea directa o por interpuesta persona, en actividades de defensa y seguridad nacional y procesamiento, disposición y desecho de basuras tóxicas, peligrosas o radiactivas no producidas en el país.”

¹⁰ Para la Corte, la Seguridad es un fin del Estado, y al ser un servicio público primario, puede ser prestado, controlado y regulado por este. El trato diferencial y la limitación a los derechos y libertades, según la Corte Constitucional están justificados por ser fines admisibles y para alcanzarlos utiliza medios razonables y proporcionados, además que la sustenta en motivos constitucionales fundados como la necesidad de la protección del orden público y la seguridad ciudadana y no anula derechos, sino que los limita al tratarse de una actividad que involucra riesgo social y puede comprometer el orden público.

¹¹ Los salvamentos fueron realizados por los magistrados María Victoria Calle, Luis Alberto Vargas y Humberto Sierra Porto. Sierra Porto señaló que ser extranjero no impide ser identificado y que también puede subyacer dificultad en identificar a los nacionales. Vargas echó de menos un análisis más profundo “respecto de los fines constitucionales, de la idoneidad, adecuación y necesidad de la medida diferencial, y respecto de la proporcionalidad en sentido estricto del trato diferencial, para demostrar que la medida diferencial no afecta desproporcionadamente otros derechos fundamentales”. Vargas se refirió a que la Corte realizó un test estricto de proporcionalidad, cuando anunció que haría un test intermedio.

¹² MinCIT, Respuesta a consulta del Proyecto de Ley 072 de 2014 Senado – Inversión extranjera en el sector de la vigilancia y seguridad privada. “A pesar de que el sector de la VSP desde sus inicios estuvo abierto a la inversión extranjera, el Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada, Decreto Ley 356 de 1994, generó barreras de acceso, reservando estas actividades únicamente a los nacionales colombianos. Sin embargo, la restricción a la IED generada en este Decreto-Ley no es aplicable a todos los participantes del mercado, pues aquellos que tenían sus empresas constituidas antes de 1994 – fecha de expedición del Decreto Ley, no están sujetos a las mismas, ya que en el referido Decreto se respetaron los derechos adquiridos”.

En el Decreto 4800 de 2010 se diferencian la inversión directa y la inversión de portafolio, aunque la inversión en cuotas de interés o acciones en EVSP es inversión extranjera directa. Este aspecto es relevante para varias empresas consultadas, que consideran que la inversión de portafolio no estaría prohibida por cuenta de este Decreto, razón por la cual algunas iniciativas legislativas en contra de la inversión extranjera han buscado eliminar dicha posibilidad.

Por su parte, el artículo 10 del Decreto 2080 determina los derechos cambiarios que tiene el inversionista de capital, lo que explica que varias empresas sigan manteniendo su registro de inversión ante el Banco de la República¹³. Es importante anotar que el parágrafo del artículo 12 del Decreto Ley 356 de 1994 no ha sido objeto de ninguna reglamentación, y que se han generado acciones judiciales en torno a la posibilidad de enajenación de participaciones, en socios personas jurídicas de EVSP, constituidas con anterioridad al Decreto Ley 356 de 1994, lo que evidencia que existen diversas interpretaciones respecto a su aplicación¹⁴.

Por ejemplo, algunos entienden que, cuando el parágrafo del artículo 12 señala que “Las empresas constitui-



das antes de la vigencia de este Decreto con socios o capital extranjero, no podrán aumentar la participación de los socios extranjeros”, debía entenderse que el capital que traían estas empresas debía diluirse en el tiempo.

Otras empresas se apartan de esta posición y aluden que, al ser inversionistas extranjeros, tienen la posibilidad de capitalizar sus utilidades y ejercer los demás derechos cambiarios dispuestos por la normativa, razón por la cual sus registros de inversión extranjera subsisten en el Banco de la República.

Puesto en palabras de una de las empresas entrevistadas, “en el Decreto 2080 de 2000 no se prohíbe inversión extranjera en seguridad privada, como si está en seguros y sector bancario. Las no reciprocidades deben ser argumentadas objetivamente y aquí no hay hechos objetivos, pues el argumento de las armas -que es el utilizado para esta restricción- se diluye en el tiempo”.

¹³ “a) Reinvertir utilidades, o retener en el superávit las utilidades no distribuidas con derecho a giro; b) Capitalizar las sumas con derecho a giro, producto de obligaciones derivadas de la inversión; c) Remitir al exterior en moneda libremente convertible las utilidades netas comprobadas que generen periódicamente sus inversiones con base en los balances de fin de cada ejercicio social o con base en estos y el acto o contrato que rige el aporte cuando se trata de inversión directa, o con base en el cierre de cuentas del respectivo administrador cuando se trate de inversión de portafolio. d) Remitir al exterior en moneda libremente convertible las sumas recibidas producto de la enajenación de la inversión dentro del país, o de la liquidación de la empresa o portafolio o de la reducción de su capital”.

¹⁴ El Informe de Gestión de Defensa Judicial al primer Semestre de 2020 de la Supervigilancia, reporta una acción de nulidad en contra de la Resolución 2063-2008-06-05, por la renovación de la licencia de Vigilantes Marítima Comercial LTDA Vimarco por la naturaleza de persona jurídica de uno de sus socios y por la adquisición que efectuó la sociedad anónima Inversiones Berrio Villareal S.A. de cuotas de interés social de la empresa Vigilantes Marítima LTDA Vimarco.

CAPÍTULO 2

4. Evaluación ex post y regulación eficiente

La evaluación ex post es uno de los componentes del proceso de construcción de regulación eficiente. De acuerdo con la OCDE (2018), su propósito es identificar si la regulación vigente ha cumplido los objetivos para los que fue introducida, y qué tan eficientes han sido las medidas, con el objeto de mejorar el diseño regulatorio en etapa posterior.

Adelantar este tipo de ejercicios, genera importantes beneficios tanto para las autoridades encargadas de su expedición y control como para los destinatarios. (Tabla 2)

Beneficios de la aplicación de metodologías de regulación eficiente

PARA EL ESTADO	PARA LOS AGENTES SUJETOS DE LA REGULACIÓN
<ul style="list-style-type: none"> • Permite demostrar cómo la normatividad beneficia o impacta a la sociedad. • Mejora la comprensión de los impactos reales de la regulación y sus efectos en el tiempo. • Permite asignar recursos y prioridades de regulaciones menos eficientes. • Mejora la rendición de cuentas (<i>accountability</i>) de las autoridades encargadas del diseño y control de la regulación. • Restaura la confianza en la gobernanza regulatoria y la legitimidad en la acción de las autoridades. • Minimiza el espacio para fallas regulatorias. • Mejora el cumplimiento de las normas y la necesidad de ajustes sucesivos a las mismas. • Facilita integrar múltiples objetivos, intereses y dimensiones de intervención 	<ul style="list-style-type: none"> • Facilita analizar, cuestionar y comprender los efectos de la normatividad y revisar objetivamente diferentes supuestos y posiciones. • Permite la participación activa en todo el proceso de diseño y evaluación de la norma. • Facilita exigir responsabilidad a las autoridades frente a las decisiones regulatorias y sus efectos. • Permite recabar evidencia suficiente para evitar intervenciones innecesarias o ineficientes. • Impide la expedición de normas que no estén justificadas, lo que evita costos innecesarios para una actividad o la sociedad en general • Materializa el beneficio de la estabilidad regulatoria y su predictibilidad

Tabla 2. Beneficios de la aplicación de metodologías de regulación eficiente
Fuente: Elaboración propia con base en European Parliament (2011)

No es recomendable ni para el Estado, los agentes económicos y la sociedad en general, evadir la evaluación de las brechas que pueden existir entre los objetivos buscados por la política pública o la normatividad y la realidad que enfrenta.

La OCDE señala que este tipo de revisiones permite identificar cualquier impacto adverso no intencional de forma oportuna, antes de que sus costos sean elevados, teniendo en cuenta que los efectos no previstos son más probables cuando la norma no ha sido precedida de un análisis de impacto ex ante o cuando este análisis fue hecho de manera deficiente.

Por esto, es valioso el aporte de estas evaluaciones a la normatividad contenida en el Estatuto del sector de vigilancia y seguridad privada, dada la antigüedad de su expedición y los impactos no previstos que pudieran haberse generado tras la aplicación de la norma por 27 años.

Recientemente, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) publicó la “Guía Metodológica para la Implementación de la Evaluación Ex Post de la Regulación” (DNP, 2020) cuyo propósito es “generar las capacidades que faciliten el desarrollo de evaluaciones de la regulación, promover su implementación en las entidades con facultades regulatorias y mejorar la efectividad del marco regulatorio colombiano”. Esta guía metodológica fue tenida en cuenta en la presente evaluación.



5. Objetivo de la evaluación del Estatuto



Se aborda particularmente la evaluación ex post de las reglas de acceso al mercado de vigilancia y seguridad privada, dispuestas en los artículos 8 y 12 del Decreto Ley 356 de 1994, para verificar, 27 años después de su expedición, cuál ha sido su desempeño, si las situaciones o problemáticas que les dieron origen aún se mantienen, si la lógica de la intervención aún es pertinente, cuáles han sido sus beneficios y sus costos, si se produjeron efectos no deseados, si los objetivos definidos al momento de su expedición aún son deseables y, con base en todos estos resultados, plantear oportunidades de mejora.

En una segunda fase, partiendo de esta revisión ex post, y en la medida que se hayan evidenciado efectos no deseados, se identificarán y construirán opciones o alternativas regulatorias que favorezcan la prestación y el desarrollo del sector de vigilancia y seguridad privada en Colombia.

6. Fuentes de información

Para esta evaluación se acudió a fuentes de información primaria y secundaria. Las fuentes primarias corresponden fundamentalmente a directivos y empleados de las EVSP afiliadas a FedeSeguridad, a representantes gremiales del sector de VSP y a funcionarios y exfuncionarios de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad privada.

La información secundaria procede de estadísticas nacionales como la Encuesta Anual de Servicios (EAS) del DANE para los años 2006-2019, la información financiera y sectorial publicada por la Supervigilancia, trabajos académicos e informes financieros de algunas compañías de vigilancia y a estudios de perspectiva sectorial a nivel global.

Los instrumentos cuantitativos corresponden a indicadores construidos principalmente a partir de información secundaria de carácter público, y otros pocos a preguntas hechas a las empresas de seguridad tanto de FedeSeguridad como de otros gremios.

Entrevistas semiestructuradas

Con el objeto de reconstruir la lógica de la intervención, verificar si esta fuera compartida por los diferentes grupos de interés y conocer sus percepciones sobre los resultados de la aplicación de la normatividad en evaluación, se diseñaron cuestionarios que indagaron por información sobre:

- La línea base que evalúa la problemática o riesgos que se quisieron afrontar en su expedición y los objetivos de política pública perseguidos,
- La coherencia o idoneidad que entraña la lógica de la intervención alrededor de las mismas, para evaluar si aún siguen siendo válidas en virtud de los cambios que pudieron haber ocurrido posteriormente en los marcos de política pública y la sociedad,
- La efectividad, que evalúa si la normativa cumplió los objetivos para los que fue creada, y
- La eficiencia, para analizar si se presentaron costos innecesarios o injustificados o efectos no deseados.

CAPÍTULO 2

Las entrevistas semiestructuradas sirven para recabar evidencia cualitativa y contrastar opiniones y percepciones de los diferentes agentes involucrados para determinar aquellos asuntos que requieren mayor profundización o investigación. En estas entrevistas, los datos no se recolectan con fines estadísticos sino para consultar los grados de satisfacción o irritación de los diversos grupos de interés. Estos resultados se analizan en conjunto con los resultados cuantitativos para conseguir una visión integral de los asuntos objeto de estudio.

Los hallazgos de las entrevistas para el análisis de los artículos 8 y 12 del Decreto Ley 356 de 1994, se retomarán en diferentes acápite de este documento para constatar la lógica de la intervención, analizar la línea base, identificar si la problemática y la manera de abordarla siguen siendo válidas, revisar los resultados esperados y los costos de las medidas y sus efectos no deseados.

Para la recolección de información se adelantaron 13 entrevistas semiestructuradas discriminadas por tipo de actor como se muestra en la Tabla 3¹⁵:

Entrevistas semiestructuradas por tipo de actor

Actor	Número de entrevistados
Empresas de vigilancia seguridad privada afiliadas a Fedeseguridad	8
Gremios distintos a Fedeseguridad	2
Supervigilancia	1
Ex superintendentes de vigilancia y seguridad privada	1

Tabla 3.

Tabla 3. Entrevistas semiestructuradas por tipo de actor

¹⁵ El equipo de investigación solicitó entrevista a dos gremios adicionales y a un reconocido empresario del sector de SVP no perteneciente a Fedeseguridad para conocer su punto de vista frente a la medida en evaluación, no obstante, no fue posible conseguir sus testimonios.

Capítulo 3

7. Teoría del Cambio: La lógica de la intervención

- a. Problemática que dio origen a las reglas objeto de estudio
- b. Insumos
- c. Procesos o actividades
- d. Resultados esperados

CAPÍTULO 3

7. Teoría del Cambio: la lógica de la intervención

Para esquematizar la racionalidad de la intervención evaluada, se procedió a construir la Teoría del Cambio que habría sustentado la expedición de las disposiciones contenidas en los artículos 8 y 12 del Estatuto.

La teoría del cambio permite “describir el proceso causal mediante el cual un proyecto, un programa o una política logra los resultados esperados. La teoría del cambio describe el proceso, las actividades desarrolladas y los canales de transmisión a través de los cuales se producen impactos de la regulación que se desea evaluar”. (DNP, 2020).

Esta metodología facilita la elaboración del razonamiento alrededor de las motivaciones en la expedición de una intervención regulatoria, los objetivos y resultados esperados, cuáles son los insumos con los que cuenta el Estado para alcanzarlas, y los procesos o actividades que se desarrollan para ese efecto.

El evaluador se imbuje en la lógica del regulador, realiza un mapa mental respecto a los supuestos alrededor de esta, y analiza los resultados esperados a través de indicadores de desempeño para revisar los efectos conseguidos a través del tiempo.

Dada la antigüedad de la medida evaluada, la teoría del cambio se construyó a partir de la percepción de los actores entrevistados durante esta evaluación y los antecedentes normativos y fácticos encontrados.

Con base en la evidencia consultada y los diferentes estudios de vigilancia y seguridad privada, se construyó la teoría de cambio que se presenta en la Figura 7 y que guio este análisis.

Teoría del Cambio Artículos 8 y 12 del Decreto 356 de 1994

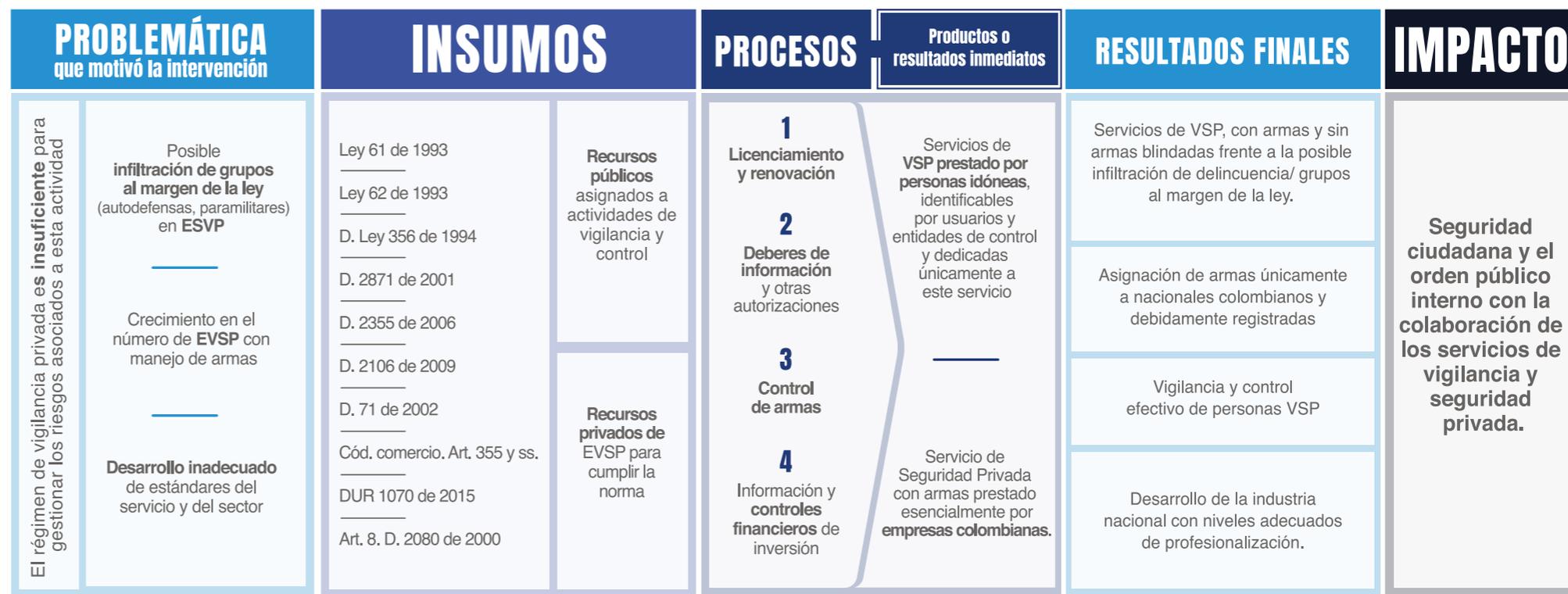


Figura 7. Teoría del Cambio Artículos 8 y 12 del Decreto 356 de 1994

CAPÍTULO 3

a. Problemática que dio origen a las reglas objeto de estudio

Las autoridades consultadas no cuentan con los antecedentes o memoria justificativa del Decreto Ley 356 de 1994¹⁶, por lo cual esta descripción del problema o situación que motivó la intervención obedece al razonamiento que surge de contrastar la información primaria y secundaria.

Según la evidencia recaudada, puede decirse que las reglas objeto de estudio surgen de la insuficiencia de la normativa exigible en ese entonces a la vigilancia privada para gestionar los riesgos asociados a esta actividad. Más exactamente, al temor a que las empresas de vigilancia privada fueran infiltradas por grupos al margen de la ley, al crecimiento de empresas u organizaciones con manejo de armas, y a la escasa profesionalización y deficiente control del servicio en ese entonces.

Ha sido coincidente la información primaria y secundaria consultada en calificar los servicios de vigilancia privada como un factor generador de riesgo. El Ministerio de Defensa, al intervenir ante la Corte Constitucional en 2011, consideró que “la actividad de vigilancia y seguridad privada, por su naturaleza involucra

riesgo social y reclama un cuidadoso control de las autoridades”, y la Corte Constitucional tuvo un análisis en el mismo sentido, al señalar frente a las empresas de Vigilancia y Seguridad Privada que “...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 social¹⁷.

Algunas investigaciones refieren la preocupación sobre la posibilidad de que los servicios de vigilancia privada se convirtieran en verdaderos ejércitos privados habilitados para utilizar armas (Sánchez Diez I. E., 2019). También existen referencias a que en el pasado pudo existir infiltración de grupos al margen de la ley en SVP (Centro de Memoria Histórica, 2018).

La percepción de los entrevistados imputa el surgimiento de esta normativa al auge de los grupos al margen de la ley y a la desorganización del sector: “se presentaba en el país, estaban creciendo los movimientos paramilitares, y existía la necesidad de reglamentar este tema. (...) Y también sobre el tema de manejo de armas, ese fue un detonador muy importante para dar el control”.

¹⁶ Se formularon consultas sobre los antecedentes de la medida al Ministerio de Defensa Nacional y al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, y respondieron informando que las entidades no cuentan con esta información en sus archivos.

¹⁷ Sentencia C-123 de 2011

“Cuando la norma permitía grupos de seguridad privada rurales (CONVIVIR), existía temor a que cualquier persona narcotraficante o delincuente se escurdara en empresa de seguridad privada”, indicó uno de ellos.

No se pudo constatar el número de empresas o actores encargadas de la VSP antes de la entrada en vigor del Estatuto, pero la normativa estudiada indica el reconocimiento de las organizaciones encargadas de la seguridad privada con participación de moradores, asociaciones y juntas comunales (Anexos 1 y 2), en un contexto de violencia e inseguridad entre los años 60 y 90, período en el que surgieron y se promovieron los grupos armados como parte de la estrategia de defensa nacional¹⁸.

A esto se suma el factor de utilización de armas de fuego, que ha sido catalogado por todos los entrevistados como uno de los determinantes para dictar las reglas dispuestas alrededor de la vigilancia y seguridad privada con armas, y principal motivador de las modificaciones del régimen.

En la Sentencia C-265 de 1995 de la Corte Constitucional se incorpora un concepto de la Supervigilancia de la época que muestra, luego de un año y cinco meses de expedición del Decreto Ley 356 de 1994, la magnitud de la problemática de armas ilegales y su insuficiente control: “Las estadísticas sobre la cantidad de armas ilegales en poder de los servicios de vigilancia y seguridad privada son prácticamente inexistentes. Sin embargo, de 85 empresas inspeccionadas por la entidad, que equivale al 1.72% del total de servicios de vigilancia y seguridad privada, 20 de ellas, es decir el 23.53%, tenía en su poder armas ilegales”.

El crecimiento desorganizado y una insuficiente profesionalización y control de la actividad serían también razones que motivaron tanto la expedición

¹⁸ <https://centrodememoriahistorica.gov.co/la-expresion-paramilitar-de-la-genesis-del-conflicto-colombiano>; “Una de sus características es el carácter contrainsurgente derivado del decreto 3398 de 1965 y la ley 48 de 1968 por el cual se organiza la Defensa Nacional y abrió la puerta para la conformación de grupos civiles armados por el Ejército (...)”,

del Decreto Ley 356 de 1994 como la creación de la Supervigilancia. Por último, se identificó que con el Estatuto se buscó promover el desarrollo de las empresas nacionales (Supervigilancia, 2008). Algunos califican esta finalidad como un proteccionismo a las compañías de capital nacional.

Se han encontrado en este estudio opiniones similares en las entrevistas, con énfasis en la organización y normalización del sector, el fortalecimiento del control, la profesionalización del servicio, y también una promoción de la industria nacional. En relación con este último objetivo, se señaló que “se buscaba que la inversión extranjera que existía hasta el momento se preservara en el país, pero con una limitante, que no podían hacer incremento de capital, esto tenía la clara intención de degradarla poco a poco...”.

Otros lo manifiestan de esta forma: “Son empresas familiares y son ex funcionarios de las fuerzas militares. Yo creo que la idea fue proteger el mercado local”.

CAPÍTULO 3

b. Insumos

Para resolver esta problemática, la intervención dispuso de un conjunto de insumos que permitieran asegurar el cumplimiento de las reglas de acceso al mercado.

Aquí se incluyen las normas relacionadas con su cumplimiento (Numeral 4.1), encontrándose aquellas que permiten desarrollar los conceptos jurídicos relacionados sobre tipo societario, manejo de inversiones extranjeras, revisiones al patrimonio y al capital, y registros que se llevan para la acreditación y para el control de armas.

Otros insumos corresponden a los recursos presupuestales y operativos de las entidades encargadas de vigilar las distintas disposiciones, como Supervigilancia, Ministerio de Defensa, Banco de la República, así como los costos en que incurren las empresas de vigilancia para cumplir con los trámites y obligaciones ante estas entidades.

c. Procesos o actividades

Visto de una manera más amplia, los artículos 8 y 12 han dado lugar a un conjunto de obligaciones o procesos que deben adelantar las EVSP para demostrar el cumplimiento de estas disposiciones. En la Tabla 4 se resumen estas actividades, así como la normatividad que las soporta:

Listado normas control Art. 8 y 12

Licenciamiento y Renovación	<ul style="list-style-type: none"> • Art. 9. D. 356/94: Las EVSP requieren autorización previa para la constitución, y protocolizarse mediante escritura con los requisitos de Ley. No hace las veces de licencia de funcionamiento • Art 11 D. 356/94 modificado por Art. 72 D. 2106/19: Requisitos licencia que se concede a 10 años. • Art 14 D. 356/94 modificado por Art. 73 D. 2106/19, Renovación: Requisitos informe General Estado empresa, sucursales y agencias, sitios vigilados, entre otros. • Art 84 D. 356/94 modificado por Art. 82 D. 2106/19: Autorización cambio e inclusión de socios, fusión, liquidación y venta de los servicios de vigilancia y seguridad privada.
Deberes de información y autorizaciones	<ul style="list-style-type: none"> • Acreditación de Personal Operativo (Aplicativo APO) y credenciales de identificación. • Autorización de cambio de representante legal, de domicilio principal y sucursales y agencias. • Autorización para la prestación de servicios conexos. • Autorización de nuevos socios o asociados y/o unión, liquidación y venta de empresa. • Control sobre organización empresarial Art 10 D. 2187 de 2001. • Autorización de equipos usados o ampliación de los mismos.
Control armas	<ul style="list-style-type: none"> • Concepto de armas: Concepto sobre el número de armas que debe aportar un operador de vigilancia y seguridad privada. Indumil vende el arma y la munición. D. Control de Armas MinDefensa, expide salvoconducto. • Art 100 D. 356/94: Registro ubicación de armamento con permisos de tenencia. • Art 104 D. 356/94: Registro actualizado e informar los 5 primeros días de cada mes, novedades, armas, personal, usuarios (razón social y dirección), equipos, otros medios. • Circular Externa No 018 de 2012 Registro Armas aplicativo RENOVA
Información y controles financieros y de inversión	<ul style="list-style-type: none"> • D. 71/02. Relación mínima de patrimonio el equivalente al 40% del total de sus activos; 20% como mínimo de capital del total del patrimonio. • Art 105 D. 356/94: Envío de estados financieros anuales a la Supervigilancia. • Art 8 D. 2080/00. La inversión nueva o adicional debe registrarse en el Banco de la República. • Circular Externa No 007 de 2006 (SIPLA) Circular Externa No 003 de 2009 (=> SARLAFT) • Circular 465 de 2017 (SARLAFT) y control lavado de activos y financiación del terrorismo.

Tabla 4 Listado normas control Art. 8 y 12

El primer control realizado por la Supervigilancia para revisar que se cumplan los artículos 8 y 12 del Estatuto, es emitir una autorización previa para que un interesado pueda constituir una EVSP. Esta autorización es verificada por la notaría ante la que se eleve la escritura pública de constitución, que debe ser de sociedad de responsabilidad limitada.

La Superintendencia emite una licencia para prestar los servicios, en la que describe los medios habilitados a la EVSP (armas, caninos, tecnológicos). En este proceso se puede revisar el cumplimiento de las reglas objeto de estudio. Para la renovación de la licencia, el procedimiento es el mismo. La Supervigilancia también controla el capital de las EVSP, y que se cumpla la relación mínima de patrimonio y capital dispuesta por el Decreto 71 de 2002.

Las EVSP tienen la obligación de realizar reportes relacionados con estas reglas, lo que le permite a la Supervigilancia conocer cambios en el personal, representantes legales, domicilio, servicios conexos, cambios de socios y del patrimonio, procesos de adquisición o venta de las EVSP, cambios de los medios y equipos utilizados.

En el control de armas se encuentra compartida la responsabilidad entre diferentes autoridades:

Las armas solo pueden ser compradas a la Industria Militar (Indumil); el Departamento Control Comercio de Armas de las Fuerzas Militares expide los permisos de porte de armas en Colombia; por su parte, la Supervigilancia es la encargada de establecer el número de armas que puede tener cada EVSP según el número de vigilantes y lleva un registro actualizado de armamento, personal y equipos.

Si hay pérdidas de armas, las empresas deben reportarlo a la Supervigilancia y al Departamento Control Comercio de Armas.



CAPÍTULO 3

La Supervigilancia también cuenta con las funciones de instrucción, inspección, vigilancia y control, genera instrucciones a sus vigilados sobre el cumplimiento de las normas, y realiza visitas de inspección que puede coordinar con la Policía y el Comando General de las Fuerzas Militares.

Puede adelantar las investigaciones y diligencias necesarias por infracciones a las normas e imponer los correctivos y sanciones del caso, ejercer funciones de policía judicial en la medida que lo requiera el cumplimiento del objeto misional, e imponer multas o medidas cautelares a las personas naturales o jurídicas que realicen actividades exclusivas de los vigilados sin contar con la debida autorización, como a los vigilados que incurran en irregularidades.

Una última actividad, relacionada con los resultados esperados, tiene que ver con los reportes financieros y movimientos de capital. Las EVSP están obligados a remitir a la Supervigilancia sus estados financieros y a suministrar la relación de capital y patrimonio, así como los cambios de estados de cambio de capital.

La Circular 007 de 2006 de la Supervigilancia definió los mecanismos para la prevención y control del Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo, aplicable a las EVSP y a las empresas transportadoras de valores. Esta circular fue modificada y aclarada mediante la Circular 08 de 2011, que busca adaptar las nuevas disposiciones plasmadas a la Ley 1121 de 2006 y regula, entre otros aspectos, las sanciones por incumplimiento a las normas relacionadas con el SARLAFT, así como los procesos para su imposición, procesos de verificación periódica y actualización de la información suministrada por los clientes, además de parámetros que se deben tener

en cuenta para calificar una operación como inusual o sospechosa.

Finalmente, el Banco de la República lleva un registro de inversión extranjera, el cual se mantiene respecto a las EVSP con armas en tanto los inversionistas tienen por normativa derechos a capitalizar los resultados de sus inversiones, como se analizó en el Numeral 2.

d. Resultados esperados

De acuerdo con los objetivos de la medida, identificados en conjunto con los entrevistados y la evidencia contrastada, se tiene que con las disposiciones contenidas en los artículos 8 y 12 del Decreto Ley 356 de 1994, se buscaría alcanzar los siguientes resultados:

- Blindar los servicios de VSP, con armas y sin armas, frente a la posible infiltración de delincuencia o de grupos al margen de la ley.
- Asignar armas únicamente a nacionales colombianos, debidamente registradas y controladas.
- Hacer vigilancia y control efectivo de los socios de las EVSP.
- Desarrollar la industria nacional con niveles adecuados de profesionalización.

Capítulo 4

8. Hallazgos de la evaluación

a. Lógica y coherencia

- Infiltración de EVSP, riesgos inherentes a la actividad y manejo de armas
- Mayor control de las EVSP
- Desarrollo y promoción de la industria nacional

b. Efectividad de la medida

- Control de armas
- Servicios de VSP, con armas y sin armas, prestados por sociedades de responsabilidad limitada, protegidas de la potencial infiltración de delincuencia
- Vigilancia y control efectivo de prestadores de SVSP
- Desarrollo de la industria nacional - Creación y crecimiento de EVSP constituidas por nacionales
- Comportamiento de los ingresos y número de agentes del sector
- Competencia
- Calidad de empleo e informalidad
- Innovación e inversión en tecnología
- Productividad total y productividad laboral

c. Eficiencia y efectos no previstos

- Costos del objeto social único
- Costos de la restricción a la inversión extranjera
- Costos de la restricción al tipo societario
- Costos derivados de la incertidumbre regulatoria

8. Hallazgos de la evaluación

A partir de este punto, se presentarán los hallazgos de la evaluación adelantada a la norma, de acuerdo con las herramientas previamente presentadas y los análisis hechos de acuerdo con la Teoría del Cambio ya indicada en el capítulo anterior.

La contrastación de las entrevistas con fuentes documentales y estadísticas llevó a identificar los siguientes resultados de la aplicación de los artículos 8 y 12 del Decreto Ley 356 de 1994, en las tres dimensiones evaluadas: lógica y coherencia, efectividad y eficiencia.

a. Lógica y coherencia

A partir del estudio de la Sentencia C-123 de 2011 y de las entrevistas semiestructuradas, se analizó si los objetivos inicialmente perseguidos y la lógica de las reglas aún son pertinentes o si ameritan una revisión, si las reglas han perdido proporción frente a los objetivos, y si nuevos hechos hacen dudar de su consistencia.

Infiltración de EVSP, riesgos inherentes a la actividad y manejo de armas

Como ya se presentó, la insuficiencia del régimen de vigilancia privada vigente para gestionar los riesgos asociados a esta actividad (infiltración de las EVSP por grupos al margen de la ley, testaferrato o mercenarismo) habrían motivado la expedición de un régimen especial para la prestación del SVP.

Algunos entrevistados identificaron que la problemática y los riesgos que dieron origen a las reglas aún persisten, ante lo cual sigue siendo necesario garantizar la solvencia moral de los prestadores. Otros identifican que la problemática de orden público que la originó ha variado en el tiempo: “la situación del orden público es muy distinta a la de 1994, aunque subsisten grupos al margen de la ley y narcotráfico que pueden permear EVSP”.

Algunos los entrevistados que no están de acuerdo con el cambio normativo, fueron más allá y señalaron que los controles sobre las EVSP, ya no solo se justifican en el manejo de las armas, sino también en el acceso a información sensible. Por este riesgo, incluso propusieron nuevos controles como que las EVSP con armas que tengan inversión extranjera no puedan contratar con el Estado.

De cara a los riesgos inherentes frente a las EVSP y al manejo de armas, las EVSP a favor del cambio normativo cuestionan que esa motivación siga utilizándose para justificar las reglas objeto de estudio, ya sea por el tipo de armas que se manejan, como por la transición hacia el uso de medios tecnológicos o armas no letales. Uno de los empresarios entrevistados lo manifestó de esta forma: “el riesgo de que grupos ilegales usen armas a través de EVSP no existe, por el tipo de armamento que manejan”. Para otro, “la vigilancia ha cambiado hacia una seguridad integral con elementos tecnológicos, por lo cual la lógica ya no es válida”.

Añaden que podría justificarse si existiera realmente un control de armas lo que, según entendía no sucede, por cuanto ha surgido la prestación de servicios con armas no letales sin ningún tipo de control. Puesto en palabras de una de las empresas entrevistadas, “finalmente no hay una restricción que controle el manejo de armas, pero hoy se pueden prestar servicios con armas no letales. No se ve mucho control sobre eso”.

Esta posición contrasta con los defensores de estos controles, que los califican como idóneos para conjurar los riesgos: “entonces, esto podría llevarnos al convencimiento de que los resultados han sido eficientes y efectivos, que realmente la medida sí sirvió, para que en el sector de la vigilancia y de la seguridad privada no se involucraran capitales no santos de personas con ideas muy diferentes a la ideología de la vigilancia y la seguridad privada”.

Para este conjunto de actores que defienden la normatividad vigente,

la lógica alrededor de dichas reglas continúa siendo pertinente, no solo por el manejo de armas, sino porque la seguridad privada es accesoria a la seguridad pública, posición que, afirman, ha sido validada por la Corte Constitucional: “entonces ya hemos visto razones de soberanía porque la fuerza de las armas es monopolio del Estado y recuerden que la seguridad privada maneja armas y es una actividad accesoria, es una expresión dentro de ese eslabón de la cadena de la fuerza pública”.

No obstante, la calificación de la vigilancia y seguridad privada como actividad de seguridad pública para justificar los controles, fue rebatida por varios entrevistados.

Ahora bien, justificar la permanencia de los controles al tipo societario, la nacionalidad de los socios, el objeto único de las EVSP por el manejo de información sensible, no resulta del todo coherente de cara al nuevo panorama tecnológico. Como ya se vio, los riesgos cibernéticos y de manejo de la información son atendidos por otros agentes o empresas, que no están sujetos a las restricciones en estudio.

CAPÍTULO 4

Por otra parte, mantener las reglas de acceso al mercado sobre la base del control de armas resultará coherente en la medida en que sean efectivas, asunto que se analizará más adelante. Si los controles o los recursos son insuficientes para ejecutarlos, surge la necesidad de evaluar otras alternativas que permitan focalizar los esfuerzos en los riesgos de mayor gravedad para el interés público y que no inciten a los destinatarios a tener comportamientos para salirle al paso a un marco normativo que no responde a las realidades del mercado.

A su turno, la evidencia soporta que los servicios están migrando hacia la utilización de otros recursos, como la tecnología y las armas no letales, y que estos últimos a la fecha de elaboración de este estudio aún no cuentan con regulación ni control. En este escenario puede resultar incoherente y desproporcionado mantener controles para la prestación de servicios de VSP tradicionales cuando empiezan a ser desplazados por otros que no están sujetos a verificaciones tan rigurosas.

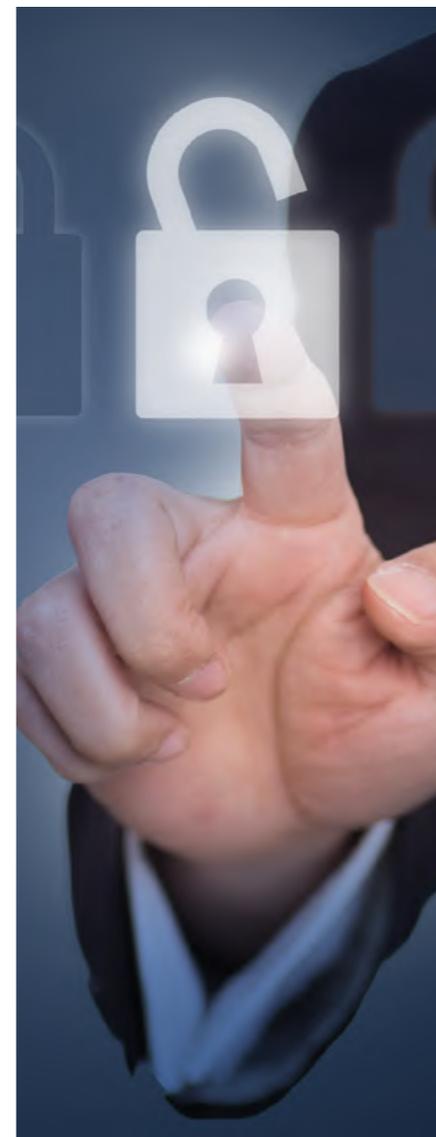
Mayor control de las EVSP

Como se expuso al presentar la teoría del cambio, la expedición del Estatuto también habría respondido al crecimiento vertiginoso y desorganizado que, sin suficiente control, venían teniendo los servicios de VSP. Tratándose de servicios de vigilancia con armas, el Estado se inclinó por un mayor control a través de figuras que permitieran la individualización e identificación de los socios y de las empresas asociadas.

Los entrevistados coinciden en la pertinencia de que los SVP tengan un control, pero varían las percepciones sobre la idoneidad, efectividad y proporcionalidad de los mecanismos vigentes.

Para quienes buscan mantener los controles que imponen las reglas actuales, la exigencia de que los SVP con armas sean permitidos exclusivamente a nacionales debe conservarse, no solo por el manejo de estas, sino por la unidad de mando que debe mantener el Estado en dicha actividad, además de razones de soberanía y seguridad nacional.

Por su parte quienes creen en el cambio normativo, las reglas dispuestas en los artículos 8 y 12 son obsoletas, principalmente cuando ya existen mecanismos más efectivos para gestionar estos riesgos y que se utilizan por otras entidades como la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP), la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) o la Superintendencia Financiera. Además, algunos entrevistados afirman contar con altos estándares de gobierno corporativo y auditoría, ante los cuales las reglas objeto de estudio, serían innecesarias.



Varios entrevistados argumentan que las restricciones han sido excesivas y han inducido el surgimiento de otras figuras no ortodoxas que distorsionan el mercado como las franquicias, conserjerías, o contratación en bloque desde el extranjero, que dificultan el control. El representante de una EVSP lo expresa de la siguiente forma: “se cometió el error de controlar en exceso y esto limita el margen empresarial de las compañías. Y ese control frente a las necesidades del mercado hace que se creen figuras fruto del ingenio, que incluso pueden generar mucha más distorsión”.

Varias EVSP entrevistadas, e incluso un funcionario de la Supervigilancia, fueron enfáticos al señalar que los mecanismos de control pueden avanzar hacia otros de promoción de cumplimiento y superar verificaciones formales como las actualmente existentes.

Una formulación más neutral respecto al control es que las medidas pueden modificarse en tanto permitan individualizar a los socios e imputarles responsabilidad. Un exsuperintendente entrevistado lo presenta de esta forma: “La facultad legal de poder llamar y poder ejercer su inspección, vigilancia y control, independientemente de que ese personaje sea una sociedad anónima o una sociedad comandita, independiente de que tenga otras actividades conexas o complementarias. Lo que necesita el Estado es saber quién está desarrollando esa actividad y quién es el responsable y el destinatario final”.

CAPÍTULO 4

Desarrollo y promoción de la industria nacional

Las fuentes consultadas permitieron identificar que las reglas también estuvieron motivadas por el deseo de promover y salvaguardar a las empresas nacionales.

Frente a este propósito, varios coinciden en que este objetivo ya no es pertinente porque las empresas nacionales se han mantenido en el tiempo, han podido competir, crecer, y especializarse en nichos de mercado. Además, mencionan que, en un contexto de libre mercado y globalización, el sector de VSP no debería apartarse de esta tendencia.

Otros señalan que el objetivo es adecuado y que esta protección debe darse respecto a las pequeñas, como lo refleja la declaración de un gremio: “considero que al empresario pequeño, que son muchos, pues solo 60 compañías tienen el 80% de la facturación, tenemos que salir a protegerlo”. Cabe anotar que el sector puede contar aproximadamente con 450 empresas de vigilancia armada 2021.

Menciona además que la restricción a inversión extranjera es una especie de derecho adquirido de las empresas nacionales, que no debe desconocerse, y que su modificación debería ser compensada.

Esto contrasta con el cuestionamiento generalizado respecto a la prohibición de inversión extranjera que hacen quienes ven necesario el cambio, y que consideran que esta regla constituye una limitante del crecimiento y de los requerimientos de financiación que exigen los nuevos servicios.

Otras posiciones más moderadas, indican que la revisión de la regla de inversión, al margen de que permanezca, debe mejorar respecto a la certeza jurídica: “en materia de inversión extranjera, se permita o no, la norma debe ser clara para que no entre por la puerta de atrás”.

Lo que si es cierto es que empieza a crecer el número de proveedores TIC que ofrecen servicios para cubrir riesgos de seguridad a través de tecnologías avanzadas, soportadas en servicios M2M, Big Data, Cloud Computing, Inteligencia Artificial, lo que ejerce una presión competitiva en el sector tradicional de VSP, y que en el mediano plazo puede desplazar la demanda de los servicios de seguridad física hacia los enfocados en tecnología, situación que sugiere la conveniencia de replantear el statu quo, sobre todo de aquellas reglas con costos o efectos indeseados.



Esta lectura permite concluir, que:

(i) Los agentes consultados coinciden en que los objetivos de generar mayor control y de evitar infiltración de delinquentes en las EVSP, continúan siendo relevantes.

(ii) Las empresas que están a favor del cambio regulatorio cuestionan que aún sea necesario proteger la industria nacional de cara al contexto competitivo y tecnológico; otros lo consideran un inamovible, y un tercer grupo lo justifica para el caso de empresas pequeñas.

(iii) Hay más críticos de la pertinencia de las medidas frente a los objetivos perseguidos, a la par que abogan por mecanismos más idóneos para la individualización, responsabilidad y control que debe existir en las EVSP.

(iv) Entre quienes defienden el statu quo, son constantes las posiciones opuestas a permitir la inversión extranjera, que se han mantenido por más de dos décadas, en contraposición a expresiones que señalan que el statu quo, le ha impedido al sector evaluar opciones

más congruentes con el contexto tecnológico y de mercado.

b. Efectividad de la medida

De acuerdo con la lógica de la intervención, resumida en la Figura 7, bajo la vigencia de estas disposiciones deberían alcanzarse 4 resultados:

- El control de armas, restringiendo su asignación únicamente a nacionales colombianos y exigiendo su registro.
- El blindaje a las empresas de VSP de la infiltración de grupos delinuenciales.
- La vigilancia y control efectivo de los prestadores de servicios de VSP.
- El desarrollo de la industria nacional.

La evidencia cualitativa y cuantitativa recopilada en este estudio sustenta las siguientes conclusiones sobre la situación del sector en cada uno de los 4 resultados identificados.

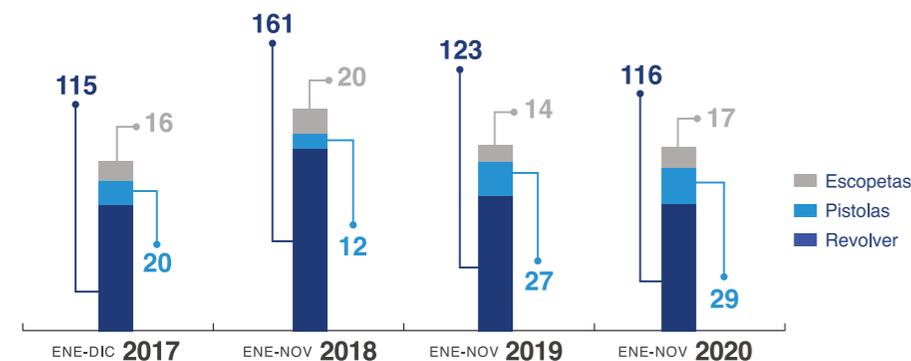
Control de armas

Desde el espíritu del Legislador, cuando se sometió a estudio el proyecto de ley que culminó con la Ley 61 de 1993, la responsabilidad en el manejo de las armas fue la motivación utilizada para la revisión del Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada.

En los informes de la Supervigilancia de los últimos años se encuentra que el número de reportes de armas perdidas ha venido disminuyendo.

No obstante, esta cifra no es evidencia suficiente de un mejor control de las armas asignadas a los servicios de VSP, dado que se desconoce el número de armas en circulación y se presume que existe un sub-reporte del armamento perdido, como consecuencia de la informalidad en la prestación de los servicios.

CAPÍTULO 4

Cantidad de **armas perdidas reportadas** a la Supervigilancia

Fuente: Supervigilancia

Figura 8.

Figura 8. Cantidad de armas perdidas reportadas a la Supervigilancia

Esta información fue solicitada al Departamento de Control de Armas del Comando General de las Fuerzas Militares sin que, a la fecha del cierre de este estudio, se tenga respuesta sobre el particular.

No obstante, los entrevistados coinciden en que hay armas en circulación que no están bajo el control de las autoridades y que no están relacionadas con las EVSP. Los siguientes testimonios de empresarios dan cuenta de ello:

- “Hay una gran cantidad de armas que no aparecen que han sido robadas y que están perdidas.”
- “Sería importante determinar con el Departamento del Control de Armas del Ministerio de Defensa las armas incautadas, o delitos cometidos por armas de EVSP, o de pronto de la Fiscalía..., eso ya no sale de este tipo de empresas. Estas armas vienen de otros lados”.

El manejo de las armas es un asunto de difícil seguimiento. La Fundación Ideas para la Paz (FIP), en un estudio publicado en 2020, aportó cifras de 2006 que dejan ver cómo las armas asignadas a las EVSP (82.283) podrían corresponder, en ese entonces, únicamente al 2,6% del total de armas en circulación (3.062.666), incluyendo las ilegales (2.400.000).

Esto significa que las armas asignadas a particulares superaban en más de 7 veces las armas en poder de las empresas de vigilancia, y las armas ilegales serían 29 veces las registradas por las EVSP. (FIP, 2020).

Esto indica que, pese a los esfuerzos por controlar el armamento en poder de EVSP, es limitada su contribución al objetivo del Estado de mantener el monopolio de las armas para proteger a la sociedad y garantizar su seguridad.

La FIP (2020) también menciona un informe elaborado por ellos en 2016, con apoyo de la Supervigilancia y la Cámara de Comercio de Bogotá. En él se muestra que “... la información con la que contaba la SVSP [Supervigilancia] sobre la concentración de armamento estaba desactualizada: no se evidenciaba con exactitud cuántas armas estaban activas o inactivas, ni

tampoco el destino de las armas autorizadas a las empresas de seguridad y vigilancia privada. Además, se encontró que entre 2012 y 2016, solo el 1% de los registros de armas y personal fue actualizado en los sistemas de información de la SVSP”. Y aunque desde esa fecha la entidad de vigilancia ha venido publicando el reporte de armas perdidas, como ya se mencionó, esta información es insuficiente para conocer el estado del control de las armas asignadas a las empresas vigiladas.

De otro lado, algunos informes periodísticos han señalado la existencia de un mercado ilegal de armas y la presunta relación con EVSP:

“[las empresas] Las compran en el mercado negro por valores irrisorios. ... los bajos precios son la principal razón por la cual las empresas las adquieren.... Determinar el número de armas ilegales en poder de las empresas es una tarea casi imposible. Este es un negocio muy lucrativo, en el que existe un tráfico de armas y muchas de esas empresas son de propiedad de militares retirados y expolicías”, dijo uno de los investigadores... Mientras las pesquisas avanzan y la Policía promete capturas, lo cierto es que este es un tema complejo en el que las autoridades podrían quedar cortas por el número de empresas a investigar y la incapacidad del Estado para hacer un control efectivo.” (Semana, 2016).

Se suma abundante información de prensa que da cuenta del contrabando y el mercado ilegal de armas en Colombia como una constante¹⁹.

De lo anterior se concluye que no se ha logrado un control efectivo, pese a que pretenden lograrlo con medidas como el registro de las armas, la autorización de un número máximo de armas por vigilante (Decreto 2535 de 1993) y la obligación de que los propietarios de estas empresas sean personas naturales de nacionalidad colombiana, para garantizar el uso privativo de armas en manos de nacionales identificables.

La FIP ha venido insistiendo en que la normativa que rige a las EVSP “es obsoleta, dispersa y no responde al aumento en el número de empresas de prestación de servicios de vigilancia y seguridad privada, se pasó de 548 en 2006 a 854 en 2017, ni a los avances en tecnología y procedimientos en el

sector” y por esta razón ha recomendado desincentivar el uso de armas de fuego para ejercer la seguridad privada y comenzar a migrar a otro tipo de tecnologías que no las incluya, pues a su juicio esta estrategia puede resultar más eficiente y segura para los empleados del sector. (FIP, 2020).

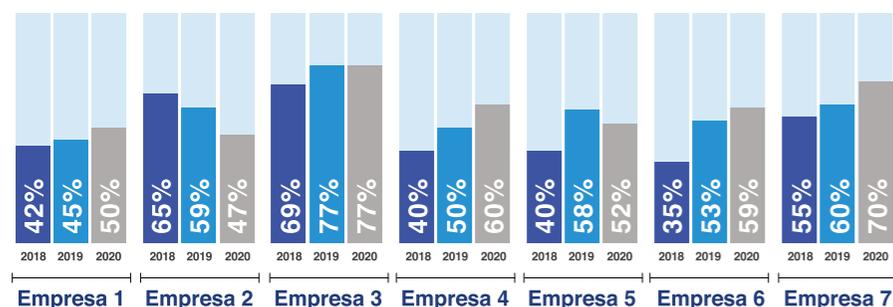
¹⁹<https://www.asuntoslegales.com.co/actualidad/estas-son-las-regiones-que-concentran-los-salvoconductos-para-la-tenencia-de-armas-3141082>; <https://www.rcnradio.com/colombia/colombia-quinto-pais-en-el-mundo-con-mayor-uso-de-armas-de-fuego-en-homicidios>; <https://www.eltiempo.com/justicia/delitos/importacion-y-uso-de-armas-de-fuego-y-de-aire-en-delitos-como-el-hurto-570343>; <https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/paro-nacional-balance-de-armas-incautadas-en-medio-de-las-protestas-592656>; <https://www.elespectador.com/opinion/editorial/el-delirio-de-armar-a-colombia/>;

CAPÍTULO 4

La mayor parte de las empresas consultadas coinciden con esta apreciación sobre el manejo de armas y en la necesidad de que se reconozca que la demanda de servicios licenciados con armas viene disminuyendo para dar paso a esos servicios prestados con componentes tecnológicos y armas no letales.

Como se muestra en la Figura 9, elaborada a partir de información solicitada a los agremiados de Fedeseguridad, los servicios sin armas vienen aumentando su participación en las ventas efectuadas por estas empresas, lo que refleja el interés del mercado de reemplazar el uso de armas de fuego.

Participación de los servicios sin armas en el total de servicios vendidos por las EVSP de Fedeseguridad.



Fuente: Fedeseguridad

Figura 9.

Figura 9 Participación de los servicios sin armas en el total de servicios vendidos por las EVSP de Fedeseguridad

La mayor parte de las empresas consultadas coinciden con esta apreciación sobre el manejo de armas y en la necesidad de que se reconozca que la demanda de servicios licenciados con armas viene disminuyendo para dar paso a esos servicios prestados con componentes tecnológicos y armas no letales.

Las empresas advierten este cambio en el enfoque del servicio y el rol que hoy juegan las armas en su prestación: “el tema de armamento era una fortaleza hace 25 años y era un elemento indispensable, pero hoy llegan otras herramientas tecnológicas que ayudan a las compañías de seguridad a trabajar de mejor forma sus servicios.

Este tipo de normas lo que ocasionan es envejecer compañías, dejarlas en el estado de hace 25 años y obligarlas a buscar alternativas en otras razones sociales para darle flexibilidad. Esto afecta, al sector pues llegan compañías de otros sectores dejando a nuestras empresas debilitadas porque no se les permite actuar con otros negocios y otros modelos de trabajo.”

Entonces, si bien este resultado de control de armas pudo haber motivado las reglas dispuestas a las EVSP con armas, se puede verificar que, aunque exista este control, la efectividad de la medida sobre el monopolio de las armas en cabeza de nacionales no se consigue, pues es mayor el número de armas que circulan en el territorio y que no están asociadas a los SVSP.

Y aunque podría argumentarse que estos controles por lo menos

garantizan que las EVSP no se convierten en una fuente de irregularidades en el manejo de las armas, lo cierto es que la informalidad y el sub reporte tampoco permiten corroborar esta hipótesis.

Por otra parte, a medida que estas armas sean reemplazadas por tecnología y armas no letales, las restricciones al tipo societario y a la naturaleza de sus socios podrían terminar siendo más onerosas que los efectos que se persiguen con estas medidas, por las razones que vienen de explicarse.

Servicios de VSP, con armas y sin armas, prestados por sociedades de responsabilidad limitadas, protegidas de la potencial infiltración de delincuencia.

De acuerdo con el planteamiento de la teoría de cambio construida para esta investigación, hay coincidencia en que las reglas que especificaron el tipo societario de las EVSP buscaron asegurar la idoneidad moral de los socios y evitar la infiltración de la delincuencia en estas empresas.

El CONPES 3521 de 2008 identificó que, para ese entonces, las

empresas de sociedad limitada correspondían al 66% de las empresas registradas, pues también existen servicios prestados por personas naturales o por sociedades anónimas (asesoría, consultoría e investigación privada) constituidas antes de la entrada en vigencia del Decreto Ley 356 de 1994²⁰.

Adicionalmente, un estudio con corte a 2009 y enviado por el DNP para esta investigación²¹, “Seguridad privada en Colombia: impacto económico y social”, revela la predominancia de EVSP constituidas como sociedad limitada, que ascendía al 97% de las EVSP.

Esto indicaría que la exigencia de este tipo societario para obtener y renovar las licencias de funcionamiento resulta efectiva, lo que asegura el cumplimiento de este requisito. Hay que recordar que la SuperVigilancia está facultada para autorizar el cambio de socios, fusiones y ventas de las EVSP, y desde 2006 implementa los controles al lavado de activos a través del Sistema Integral de Prevención de Lavado de Activos (SIPLA) y del Sistema de Administración de Riesgo de Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo (SARLAFT).

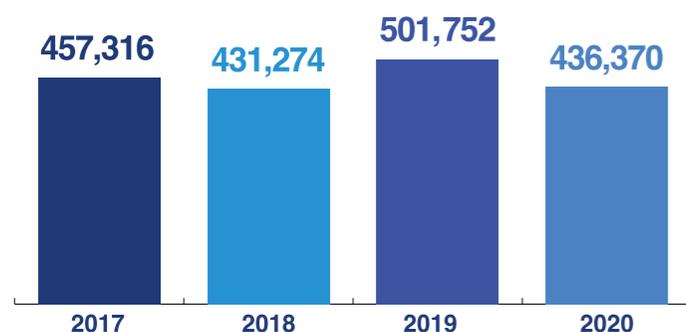
Adicionalmente, la Supervigilancia adelanta controles tendientes a garantizar que tanto socios como personal operativo cumplen con las calidades “morales” para prestar el servicio. En los informes de gestión de la Supervigilancia de los últimos años, se evidencia el número de consultas de los antecedentes judiciales de los socios de las EVSP y de su personal operativo ante la Dirección de Investigación Criminal e Interpol (DIJIN) (Figura 10).

²⁰ La actualización de esta información no fue posible. La EAS recolecta información sobre tipo societario pero no está disponible para consulta del público. La Supervigilancia tampoco cuenta con información pública al respecto.

²¹ Comunicación DNP Radicado 20215420501751 del 18 de mayo de 2021.

CAPÍTULO 4

Antecedentes judiciales consultados por la Supervigilancia entre 2017 y 2020



Fuente: Supervigilancia. Informes de Gestión 2017-2020.

Figura 10.

Figura 10 Antecedentes judiciales consultados por la Supervigilancia entre 2017 y 2020

Fuente: Supervigilancia. Informes de Gestión 2017-2020.

Esta consulta ha permitido identificar la existencia de antecedentes judiciales en personal operativo y en empresas del sector, y en menos del 1% de los casos se han evidenciado antecedentes judiciales que habrían podido comprometer la idoneidad de los servicios prestados por las empresas y que fueron identificados como parte del proceso de obtención de permisos de Estado y acreditación de personal operativo.

Algunas empresas también reconocen que la posibilidad de identificar a los accionistas como personas naturales, aporta transparencia y claridad a los clientes y a los mismos empleados de las empresas de seguridad. Resaltan el beneficio de “saber que una demanda laboral va incluso contra socios sin tener que levantar velos corporativos. Es un beneficio del tipo societario exigido”.

Por otra parte, de manera generalizada, los agentes del sector entrevistados consideran que las empresas se han mantenido resguardadas de dineros ilícitos y personas al margen de la ley.

Pese a este resultado de blindaje del sector frente al ingreso de delincuencia, no se evidenció unanimidad en la percepción de que este resultado se debiera a la eficacia del control a los socios de las EVSP, derivado del tipo societario exigido.

Aún con las normas actuales es factible que haya terceros no identificados que sean los socios reales de cualquier EVSP. Un entrevistado lo señaló de esta forma: “la individualización no se cumple, porque de frente se conoce, pero por detrás no se sabe [quién es el verdadero accionista]”.

Voces recientes también se refieren a que el Decreto Ley 356 de 1994 y otras figuras, como las de las cooperativas de vigilancia y seguridad privada, pueden estar siendo utilizadas para soportar esquemas de seguridad a empresas privadas con altos riesgos de ilegalidad o de infiltración²².

Vigilancia y control efectivo de prestadores de SVSP

La información analizada permitió evidenciar que uno de los resultados buscados con la expedición del Estatuto era conseguir un control efectivo de los prestadores de SVSP.

Antes de la expedición del Decreto 356 de 1994, a través de la Ley 62 de 1993 se creó la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, como entidad especializada en la vigilancia y el control del sector, y sustituyendo en esta labor a la Policía Nacional y al Ministerio de Defensa Nacional.

La mayoría de los entrevistados considera que el control y la vigilancia del sector han mejorado desde la creación de la Supervigilancia. Uno de ellos lo manifestó de esta forma: “la Súper ha dado pasos importantes. RENOVA (Reporte de Novedades de los Vigilados) facilita la vigilancia. (...) La personería jurídica de la Súper es reciente, era un apéndice del Ministerio y su presupuesto era adjudicado por el Ministerio (multas y sanciones se quedaban en Ministerio). Ahora la Superintendencia genera recursos propios y son altos (1,5% de capital es la contribución), lo que ha permitido la tecnificación de la Súper”.

No obstante, también se señala que este control es insuficiente frente a la informalidad, al número de vigilados y a los asuntos que debe cuidar la entidad. Según uno de los empresarios, “cuando salió el decreto, nos quedamos esperando el control. Eso no se dio. Pero sí creció el sector y no se tienen los recursos suficientes para el control”.

De acuerdo con la información contenida en los Informes de Gestión de la entidad, las visitas de inspección ade-

lantadas anualmente se concentran en los agentes no autorizados para la prestación de servicios (Figura 11). El número máximo de visitas se produjo en el año 2018, mientras que en los 2 últimos años la entidad ha disminuido estas actividades a menos de 100. Por otro lado, con base en la información suministrada por la Supervigilancia, no se ha cancelado ninguna licencia o realizado ninguna investigación por incumplimiento de las reglas objeto del presente estudio.

Tipificación de las visitas de vigilancia y control efectuadas por la Supervigilancia entre 2015 y 2020.



Fuente: Supervigilancia. Informes de Gestión 2017-2020.

Figura 11.

Figura 11 Tipificación de las visitas de vigilancia y control efectuadas por la Supervigilancia entre 2015 y 2020

²²<https://www.lasillavacia.com/historias/historias-silla-llena/%-C2%BFempresas-militares-de-seguridad-privada-o-mercenarios/>

CAPÍTULO 4

Si bien los recursos de la Supervigilancia han venido creciendo (Figura 12) y la existencia de una entidad especializada y concentrada en ejercer control sobre la SVP es sin duda una mejora en el control de los servicios, los recursos destinados son insuficientes frente a las responsabilidades asignadas a la entidad y al tipo de control que actualmente efectúa. Varios entrevistados consideran que se gastan recursos que no le aportan al control de la actividad: “La Súper ha dado pasos importantes.

Renova facilita el control. El control diario de la operación existe, pero lo esencial es que hay muchas cosas que no le suman al ejercicio: personal carnetizado, novedades diarias del servicio”.

Presupuesto asignado a la Supervigilancia
(millones de pesos constantes de dic 2020)

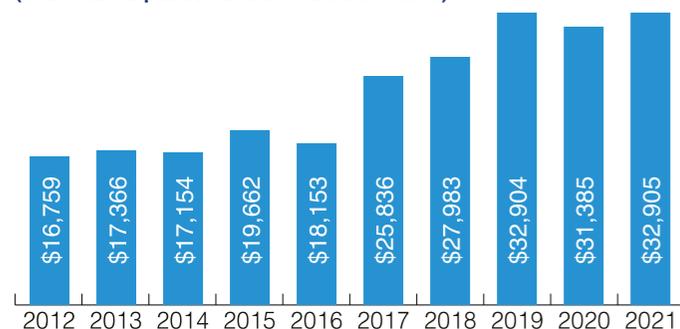
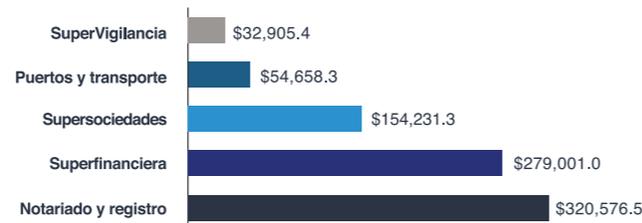


Figura 12. Presupuesto asignado a la Supervigilancia
(millones de pesos constantes de dic 2020)

Los recursos de la Supervigilancia alcanzan a ser 9,7 veces menores que la Superintendencia de Notariado y Registro y 8,5 veces menos que la Superintendencia Financiera (Figura 13).

Presupuesto de funcionamiento de entidades de vigilancia y control para la vigencia 2021
(millones de pesos constantes de dic 2020)



Fuente: Ley 2063 de 2020.

Figura 13.

Figura 13 Presupuesto de funcionamiento de entidades de vigilancia y control para la vigencia 2021 (cifras en millones de pesos)

Fuente: Ley 2063 de 2020.

La Supervigilancia refiere que recibe apoyo del Ministerio de Defensa Nacional para el desarrollo de sus actividades misionales. No obstante, los recursos asignados son escasos en contraste con el número de servicios vigilados, el volumen de quejas e investigaciones represadas, el escaso personal profesional, las dificultades para el control regional, los incumplimientos reiterados frente a la remisión de reportes financieros y la carga operativa en procesos sancionatorios. También identifica que su trabajo podría optimizarse con más delegaturas y avanzando más rápido en su modernización tecnológica.

La Superintendencia también manifestó que desarrolla labores continuas de mejora organizacional y tecnológica como el Observatorio de VSP, inspecciones regionales virtuales, ejecución de interoperabilidad y Gobierno en Línea, visitas conjuntas con Mintrabajo, y acuerdos de colaboración con entidades como la UGPP, la DIAN, el Ministerio de Defensa Nacional, por mencionar algunas.

Como ya se mencionó, la Supervigilancia y el sector han avanzado en los controles relacionados con la consulta del SARLAFT. Incluso la Supervigilancia ha desarrollado un proyecto para integrar los diferentes aplicativos en un tanque de datos y generar alertas basadas en las tipologías del sector. Y precisamente el SARLAFT fue catalogado por varios de los entrevistados como el mecanismo más efectivo para individualizar e identificar los socios de una EVSP.

Pese a estos esfuerzos, la percepción de insuficiente control es común. El sector también adolece de información para su caracterización e identificación de riesgos. Por ejemplo, no fue factible conocer el porcentaje de sanciones según tipologías de conductas, ni el monto de estas, ni la tipificación de sancionados según el tipo de empresa, ni datos en relación con el número total de armas asignadas a las EVSP y el porcentaje de armas perdidas frente a ese total.

La industria también señala la multiplicidad de normas, no siempre eficaces, que elevan la carga administrativa de la entidad de vigilancia y control y los costos de cumplimiento de los agentes. Habida cuenta de los recursos escasos

destinados para la vigilancia, resulta recomendable evitar que estos se gasten en reportes y verificación de reglas que no hayan demostrado su efectividad o que hayan generado efectos no deseados. Incluso, es deseable desde la perspectiva de mejora regulatoria, su sustitución por intervenciones que faciliten el control y la formalización del sector y que aporten más beneficios en calidad del empleo, profesionalización y modernización tecnológica.

Desarrollo de la industria nacional - Creación y crecimiento de EVSP constituidas por nacionales

El desarrollo de una industria, cualquiera que sea, puede evaluarse en varias dimensiones: el crecimiento de sus ingresos, la productividad, la competencia vigorosa, el nivel de formalización de la actividad, la innovación y la calidad del empleo generado.

En opinión de los agentes del sector, hay resultados alentadores en crecimiento empresarial pero también grandes falencias: “desde el punto de conveniencia para el mercado el saldo es rojo, porque la verdad es que el objetivo de promoción empresarial no se ha logrado. Por ahí podemos tener un número enorme de

empresas, 680, de licencias, que son demasiadas, pero desde el punto de vista de robustez de las compañías, capacidad de modernizarse y de crecer, hay temas que se extrañan en grado superlativo. En temas de promoción, desarrollo, crecimiento empresarial y de mercado, estamos en un saldo rojo grande”.

A continuación, se analizan varias dimensiones del desarrollo de la industria nacional, para verificar el cumplimiento de este resultado.

CAPÍTULO 4

Comportamiento de los ingresos y número de agentes del sector

Los servicios de VSP en Colombia han venido reportando crecimientos sostenidos durante los últimos 15 años. Con base en la información suministrada por Supervigilancia, mientras en 2007 estos ingresos totalizaron \$5.1 billones de pesos. Para 2020, este valor ya ascendía a \$11.81 billones (todo en valores constantes de diciembre de 2020). De este total de ingresos sectoriales, entre un 80% y un 85% ha procedido de empresas de vigilancia con y sin armas.

Por otra parte, como se mostró al inicio de este documento, la participación del sector en el PIB también ha venido aumentando y en 2020 representó cerca del 1.18% del PIB, mientras que en 2007 esta participación apenas sumaba el 0.74%. (Figura 14).

Ingresos operacionales del sector de VSP (miles de millones de pesos. Valores constantes de Dic 2020)



Figura 14.

Figura 14. Ingresos operacionales del sector de VSP (miles de millones de pesos. Valores constantes de Dic 2020)

El dinamismo del sector también se evidencia en el número de empresas y de servicios reportados. La información consolidada de diferentes fuentes muestra un incremento de más de 10 veces en el número de servicios entre 1994 y 2020, hasta alcanzar 9.154 servicios en diciembre de 2020, la mayor parte de ellos correspondiente a consultores, asesores e investigadores. (Figura 15)

Número de servicios vigilados (1994 - 2020)



Figura 15.

Figura 15. Número de servicios vigilados

Si se hace referencia únicamente a los servicios de vigilancia sujetos de las disposiciones en evaluación (empresas de vigilancia con armas), se observa que, de 395 empresas de vigilancia que reportaron información en 1994, en 2020 se asciende a 653.

De estas, 610 cuentan con licencia para el manejo de armas. Las empresas dedicadas al transporte de valores se han mantenido prácticamente constantes desde la expedición del Decreto. (Figura 16)

Evolución del número de empresas registradas según tipo de servicio que reportaron información a la Supervigilancia

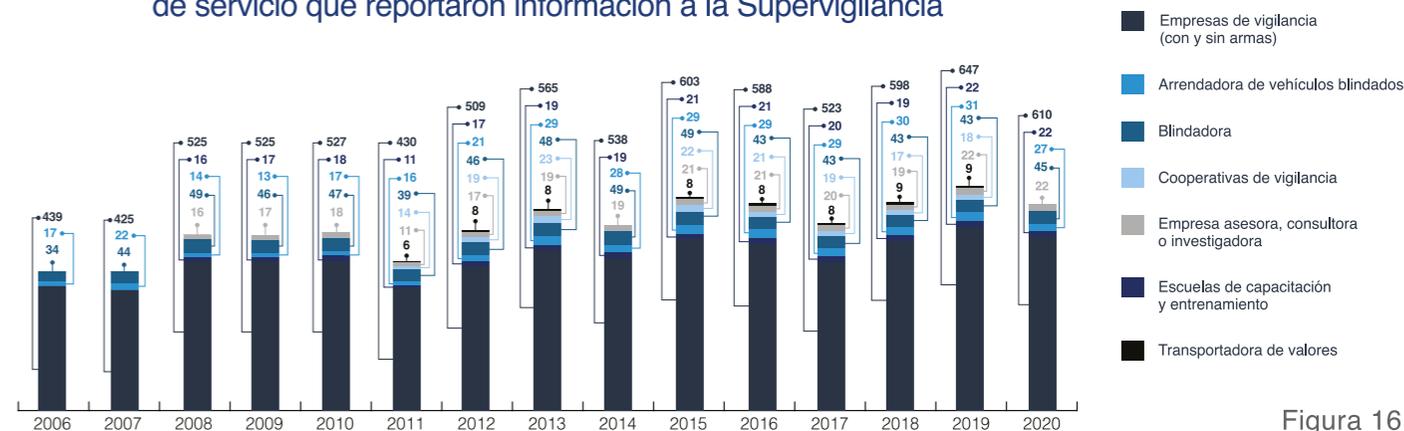


Figura 16.

Figura 16. Evolución del número de empresas registradas según tipo de servicio que reportaron información a la Supervigilancia

Como se observa, es un sector que registra la entrada permanente de empresas, esencialmente en los servicios de vigilancia con y sin armas.

Este dinamismo también se observa en la edad de las empresas. La Encuesta Anual de Servicios (EAS) adelantada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, evidencia que, en 2019, de las 444 empresas encuestadas pertenecientes a las actividades de seguridad privada, servicios de sistemas de seguridad y detectives e investigadores privados (División 80 de la EAS), el 57% inició operaciones entre 1993 y 1998. Esto significa que, tras la expedición del Decreto Ley 356/94, el ritmo de entrada de agentes al sector se ha mantenido constante, aunque con un drástico descenso a partir de 2013, como se desprende de la disminución en la cantidad de empresas con máximo 7 años de operación (Figura 17).

La edad promedio de las empresas de la muestra es de 25 años, contando algunas que superan el medio siglo de fundadas.

Edad de las EVSP encuestadas en la EAS (División 80) desde la fecha de inicio de operaciones.



Figura 17.

Figura 17. Edad de las EVSP encuestadas en la EAS (División 80) desde la fecha de inicio de operaciones

CAPÍTULO 4

Se debe aclarar que la EAS es dirigida únicamente a empresas que cumplen con un mínimo de empleados y de ingresos. Por ejemplo, para el caso de las empresas del sector de vigilancia y seguridad privada, en el año 2019 la muestra se seleccionó entre empresas con mínimo 75 personas y 3000 millones de pesos de ingresos. De las 444 empresas del sector encuestadas, el 56% fueron creadas antes de 1994, y solo el 5% alcanzaba este nivel de estructuración en empleados e ingresos luego de menos de 10 años de operaciones.

Por el filtro puesto al número de empleados y al monto de los ingresos, la encuesta no refleja la realidad sectorial de la participación en el sector de empresas con menos de 75 empleados para la prestación de servicios de seguridad privada.

De acuerdo con la percepción de algunos entrevistados, la elevada participación de empresas en el sector no solo se debe al apetito del mercado por contratar estos servicios, sino también a que las restricciones regulatorias que impiden otros tipos societarios y entrada de capitales incentiva una atomización no desea-

da, al punto de que se crean empresas para atender un único contrato o un único cliente, lo que, en últimas, hace que la supervivencia de la empresa esté ligada a la renovación de esta relación comercial.

Competencia

La estructura del mercado, como proxy de su dinámica competitiva, revela niveles de competencia intensos en las diferentes actividades del sector de VSP. Para efectos de este análisis se calculó el indicador C4, que corresponde a la suma de la cuota de mercado de las primeras 4 empresas de cada actividad (Figura 18).

A partir de las cifras de ingresos de las primeras 20 empresas en cada uno de los servicios publicadas por Supervigilancia, se identifica que los 4 agentes del mercado con los ingresos más altos en las actividades de seguridad privada, con armas y sin armas, no superan el 12% de los ingresos en su categoría. Por el contrario, en las demás actividades -salvo las escuelas de capacitación y las cooperativas de vigilancia-, los niveles de concentración de ingresos de las primeras cuatro empresas superan el 50%, lo que evidencia un mercado más concentrado en la prestación de estos servicios. Tal es el caso del transporte de valores, en el que 4 de las 8 empresas con licencia general, generan el 84,45% de los ingresos de la actividad.

Indicador C4 de **concentración de mercado** por tipo de actividad de VSP



Figura 18 Indicador C4 de concentración de mercado por tipo de actividad de VSP

Ahora bien, aunque estas cifras dejan ver un mercado con una estructura competitiva y disputado por varias empresas, en las entrevistas efectuadas como parte de este estudio se identificaron otros elementos que revelan un inconformismo generalizado con la situación de competencia.

Las empresas entrevistadas coinciden en que se compite en condiciones de asimetría por el hecho de que el Decreto Ley, al reconocer unos derechos adquiridos, permitió que continuara el capital extranjero de algunas compañías y que otras se mantuvieran constituidas como sociedades anónimas: “hay disparidades competitivas respecto de tipos societarios, porque hoy existen ciertas compañías que antes de la Ley 356/94 ya eran, y siguen siendo, sociedades anónimas.

Eso hace que aquellas que son limitadas no puedan competir de la misma forma y con la misma dinámica, y con todas las limitaciones que de por sí tiene este tipo societario cerrado, que le quita paridad competitiva a las que no somos sociedades anónimas, en cualquiera de los subsegmentos de regulación”.

Otra indicó que: “...se ha producido una inequidad entre los 850 jugadores, porque hay unos que pueden

acceder a capitales de costo menor porque son sociedades anónimas, o casas matrices que les pueden financiar mientras que otros no, porque el banco no les presta si el socio no hipoteca la casa. Estas normas están generando asimetrías en la competencia”.

Otros señalan que las restricciones al objeto social y las interpretaciones diversas que cada compañía da a esta norma se traducen en obstáculos a la competencia: “somos sólidos respecto de la estrategia y muy conservadores para la creación de nuevos vehículos, y esta falta de dinamismo en la norma nos genera un peso. Existen otras organizaciones donde han creado vehículos jurídicos diversos y han tenido que administrar 5 o 6 vehículos paralelos. Ahí se ve la disparidad competitiva”.

Por último, los entrevistados manifestaron que la competencia actual no proporciona a los usuarios de los servicios las ventajas que se derivan de los mercados con competencia robusta: mejores precios, mayor innovación, mejor calidad, diferenciación de productos.

Para algunos, las restricciones normativas facilitan que los participantes del mercado “seamos los mismos haciendo lo mismo... La competencia vía diferenciación se produciría utilizando tecnología, por eso ahora es difícil diferenciarse”.

A este punto se hará referencia más adelante.

CAPÍTULO 4

Calidad de empleo e informalidad

La Encuesta Anual de Servicios (EAS) de 2019 muestra que el subsector de servicios con mayor ocupación de personal fue el de Actividades de empleo, seguridad e investigación privada y servicios a edificios, con 918.467 personas contratadas, de las cuales el 33.6% se desempeñan en actividades de seguridad e investigación privada específicamente.

La misma encuesta señala que, de 444 EVSP (División 80)²³, el 83,7% reporta gastos por personal ocupado que representan al menos el 78% del total de costos y gastos, lo que muestra la alta participación que tiene la mano de obra dentro de la estructura de costos y gastos de estas empresas (Figura 19).

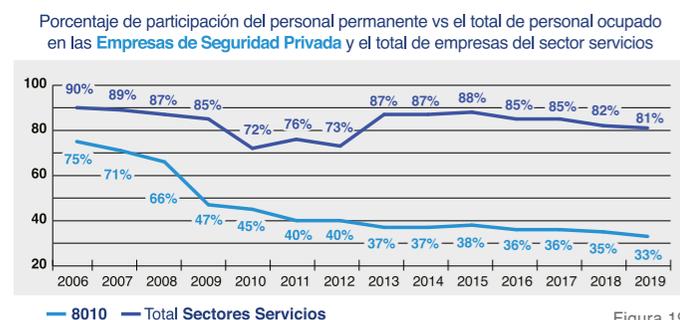


Figura 19.

Figura 19 Porcentaje de participación del personal permanente vs el total de personal ocupado en las Empresas de Seguridad Privada y el total de empresas del sector servicios

La EAS también indica que, en las empresas de seguridad privada, la contratación permanente es inferior a la que se presenta en el sector de servicios. Si se compara la seguridad privada (código 8010) con los demás subsectores considerados en la EAS, se puede observar que, en las empresas de seguridad privada, la contratación permanente, por tiempo indefinido y que figura en la nómina de la empresa, ha venido disminuyendo drásticamente, con lo que se amplía la distancia con el resto de los subsectores de servicios²⁴.

Al comparar esta misma variable con otras actividades del sector de seguridad, como las de servicios de sistemas de seguridad e investigación privada, también se observa que esta proporción es sustancialmente inferior (Figura 20).



Figura 20.

Figura 20 Personal Permanente contratado por las empresas con Actividades de seguridad privada vs Actividades de servicios de sistemas de seguridad, detectives e investigadores privados

Además, mientras que en las empresas de seguridad privada la contratación permanente no supera el 37% del total de personal contratado desde 2013, en las empresas de sistemas de seguridad e investigación privada este tipo de contrato excede el 67%.

Esta información da cuenta de la calidad del empleo que se genera en las empresas de seguridad privada: los contratos laborales a término fijo, que dependen incluso de la renovación del contrato de la empresa con cada cliente, trasladan al guarda el riesgo de la pérdida de los clientes por parte de las compañías de seguridad.

Si a esta inestabilidad se suma el hecho, reconocido por el mismo sector, de que han existido empresas que no remuneran ni con el salario mínimo legal a sus guardas, se tiene que el crecimiento de los ingresos del sector no siempre ha significado mejores condiciones laborales para el insumo más crítico en los servicios de seguridad actuales.

Debido a la relevancia del recurso en la prestación de estos servicios y al papel que juega el sector en la generación de empleo, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 073 de 2002, que establece las tarifas

mínimas para la prestación de los servicios de vigilancia y seguridad privada, motivado por la necesidad de proteger los derechos de los trabajadores de estas empresas y con el objetivo de garantizarles la cancelación de las obligaciones laborales.

Casi 20 años después, el Decreto sigue vigente y, pese a los esfuerzos de la Supervigilancia por controlar la informalidad en el sector, los entrevistados consideran que la tarifa mínima no ha sido suficiente para proteger a los guardas: “algunas empresas ofrecen al cliente la tarifa mínima y luego hacen notas crédito, descuentos especiales.

Finalmente, la tarifa termina siendo menor y los afectados son los trabajadores. A nosotros nos ponen en situaciones difíciles porque los clientes dicen que otros les regalan más, les ofrecen más y cuestionan que no hagamos lo mismo”.

Otra empresa señala: “las empresas pequeñas no son tan buenos empleadores. Las empresas grandes logramos mejores tarifas y las demás cobran barato, y eso significa pagarle menos al vigilante así la ley no lo permita. De acuerdo con cómo le cobran al cliente, están pagando abajo [al guarda], para ser rentables”.

El panorama frente a la calidad de empleo puede ser más alarmante, si se tiene en cuenta que hay personal contratado por empresas informales que ni siquiera se registran y para las cuales las posibilidades de control son más exiguas. Aunque para algunos entrevistados la informalidad es marginal y connatural a cualquier actividad, la mayor parte de ellos la califica como no despreciable.

²³ Esta división comprende los servicios relacionados con la seguridad, como: servicios de investigación y de detectives; servicios de vigilancia y patrullaje; servicios de recogida y entrega de dinero, de recibos o de otros artículos de valor, con personal y equipo adecuados para protegerlos durante el trayecto; explotación de sistemas electrónicos de seguridad, como los de alarma contra robos y contra incendios, en los que la actividad se centra en la supervisión a distancia de los sistemas pero que suele abarcar también servicios de venta, de instalación y de reparación. Si estos últimos componentes se ofrecen por separado, no se clasifican en esta división, sino como venta al por menor, construcción, etcétera.

²⁴ Las únicas excepciones a este comportamiento se encuentran con las actividades de servicios administrativos y de apoyo (División N) y los servicios de educación (División P).

CAPÍTULO 4

Innovación e inversión en tecnología

Otro indicador del buen desempeño de un sector económico es la velocidad con la que incorpora innovación en sus productos y procesos como medio para diversificar su portafolio de servicios, hacer más eficientes sus procesos productivos y mejorar la calidad de su oferta al mercado.

En 2008, el Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES, a través del Documento CONPES 3521, puso de presente la necesidad de desarrollar una política para el sector de vigilancia y seguridad privada de Colombia, orientada al fortalecimiento del sector y su desarrollo empresarial, la competitividad de las empresas y el estímulo a la innovación, entre otros asuntos. El documento, escrito hace más de 10 años, ya señalaba el potencial de prestación de servicios de seguridad y vigilancia electrónicas y la importancia que podría tomar el “empaquetamiento de servicios con base en el valor agregado que surge de la estructuración de plataformas tecnológicas multidimensionales”.

Estudios internacionales recientes siguen apuntando en esa dirección. Freedonia Group (2020) señala que

el mercado de servicios de seguridad privada se ha convertido, en las últimas décadas, en uno orientado por la tecnología. A juicio de la organización, la tecnología avanzada, como la electrónica, el software, el hardware y los sensores, ha alterado el tipo de los productos de seguridad disponibles, el perfil de los proveedores y los mismos servicios de seguridad privada.

Y si bien Freedonia Group reconoce en el informe que los trabajadores de los servicios de vigilancia tienen algunas ventajas frente a la vigilancia electrónica (su presencia puede ser más eficaz como elemento de seguridad preventiva y se pueden adaptar más rápido a circunstancias no previstas), la tecnología puede complementar estas labores para hacer que el recurso humano resulte más eficiente y efectivo.

Un indicador indirecto de la incorporación de tecnología en el sector de vigilancia y seguridad privada en Colombia, es el del número de importadores y comercializadores de equipos tecnológicos que remiten información a la Supervigilancia. De acuerdo con la información publicada por la entidad, estos agentes han pasado de 120 en 1997 (primer año en el que se publica esta cifra) a 1218 en 2019. Es decir, ha aumenta-

do más de 10 veces la cantidad de empresas dedicadas a la venta de tecnología para el sector de vigilancia y seguridad privada. Otra manera de conocer la situación de inversión en tecnología de las empresas de vigilancia y seguridad privada, es a través de la proporción de compras de activos de TIC sobre el total de activos adquiridos. Esta información también es recogida por la EAS.

La encuesta pregunta a las empresas por los montos de las compras en informática (hardware) y comunicaciones efectuadas durante el año anterior²⁵. Al analizar este indicador, se observa que, salvo excepciones, como los años 2008 y 2017, las empresas de seguridad privada invierten una proporción menor en TIC que las demás empresas del sector servicios (Figura 21). También invierten menos que sus homólogas dedicadas a servicios de sistemas de seguridad e investigación privada (Figura 22).

²⁵ Costo de los equipos de cómputo y comunicaciones, tales como, computadores y sus periféricos, equipos de radio, satélites y antenas, líneas telefónicas, equipo para fax y otros relacionados, adquiridos para el desarrollo de las actividades. Manual de Diligenciamiento Servicios de Investigación y Seguridad. EAS. DANE. 2015.

Porcentaje de Inversión en TIC de las empresas de Actividades de seguridad e investigación privada vs Total Sectores Servicios

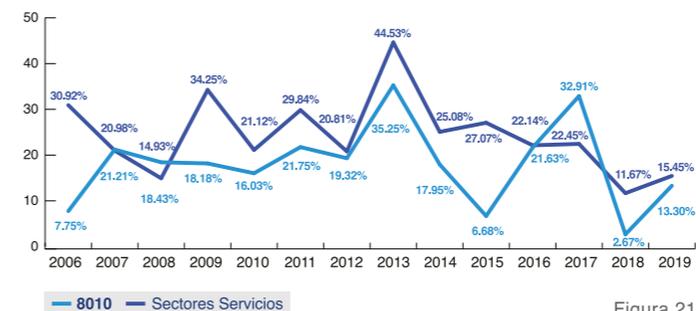


Figura 21.

Figura 21. Porcentaje de Inversión en TIC de las empresas de Actividades de seguridad e investigación privada vs Total Sectores Servicios

Porcentaje de Inversión en TIC de las empresas de actividades de seguridad privada vs actividades de servicios de sistemas de seguridad, detectives e investigadores privados.

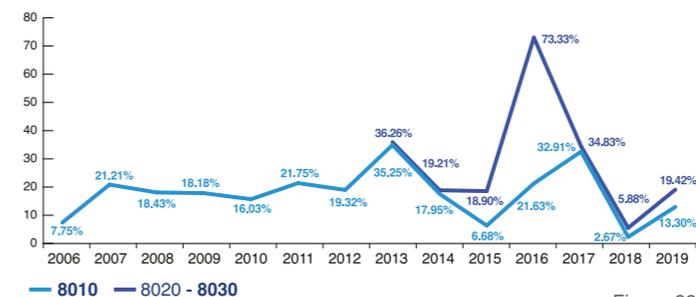


Figura 22.

Figura 22.- Porcentaje de Inversión en TIC de las empresas de actividades de seguridad privada vs actividades de servicios de sistemas de seguridad, detectives e investigadores privados

Esta inversión en hardware y telecomunicaciones que recoge la EAS, podría estar efectuándose a través de los importadores y comercializadores de equipos tecnológicos que, como ya se vio, han tenido un incremento considerable en el mercado. No obstante, algunas empresas del sector relacionan esta baja inversión con las dificultades de financiación derivadas del tipo societario y del objeto social único, que no facilitan la conformación de portafolios diversificados de servicios de seguridad, como ya lo había identificado el documento CONPES 3521 de 2008.

A estas dificultades derivadas del tipo societario se derivan otras relacionadas con la ambigüedad en la aplicación de una normativa antigua, que no podía en su momento incorporar el escenario tecnológico actual.

Algunas empresas entrevistadas señalaron que la interpretación del superintendente de turno ha permitido que determinadas empresas tengan tecnología de drones autorizada, por ejemplo, mientras que otras no lo han conseguido.

Productividad total y productividad laboral

La productividad es la relación entre la cantidad de producto y la cantidad de insumos o medios de producción requeridos para la obtención de ese nivel de producto (Son, 1987). El objetivo económico fundamental para una firma, un sector productivo o la economía en su conjunto, es incrementar la productividad, pues en este incremento subyace el hecho de utilizar de manera más eficiente los recursos.

CAPÍTULO 4

La EAS también recopila información que permite estimar la productividad total y la productividad laboral. La información recolectada por esta encuesta, evidencia que la productividad del sector servicios ha venido disminuyendo desde 2006 hasta 2019, con excepción de unos pocos repuntes.

Si se compara en ese mismo período el comportamiento de las empresas de seguridad privada con el agregado de las empresas de servicios, se observa que los niveles de productividad total son entre 7 y 10 puntos inferiores en la actividad de seguridad privada (Figura 23).

Al comparar con el período entre 2013 y 2019, la productividad total también es menor frente a la productividad de los sistemas de seguridad y a las actividades de investigación privada (Figura 24).

Productividad Total de las actividades de seguridad e investigación privada vs Total sector servicios

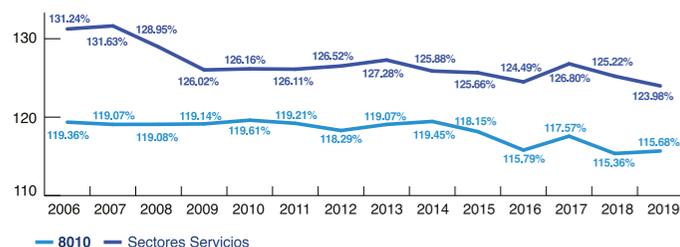


Figura 23.

Figura 23 Productividad Total de las actividades de seguridad e investigación privada vs Total sector servicios

Productividad Total de actividades de seguridad privada vs actividades de servicios de sistemas de seguridad, detectives e investigadores privados

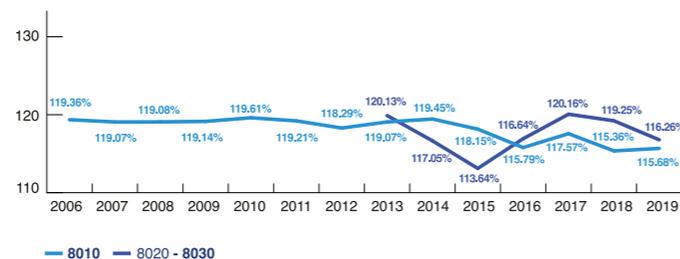


Figura 24.

Figura 24 Productividad Total de actividades de seguridad privada vs actividades de servicios de sistemas de seguridad, detectives e investigadores privados

Alderete y Gutiérrez (2012), al analizar la productividad del sector servicios en Colombia utilizando la EAS, concluyeron que la evidencia empírica sustenta la hipótesis de que los recursos tecnológicos de TIC (tanto inversiones en equipo como uso de TIC), junto con el capital no TIC, la capacitación, el porcentaje de capital extranjero y el porcentaje de empleados permanentes, son los recursos más importantes asociados positivamente con la productividad de las empresas de servicios de Colombia. Como se ha visto en este documento, la inversión en TIC y la proporción de empleados permanentes en las empresas de seguridad privada, son inferiores a los del resto del sector servicios, salvo un par de subsectores. Si a esto se suma que la participación del capital extranjero está limitada normativamente, puede concluirse que la seguridad y vigilancia privada no presentan contextos que propicien el crecimiento de la productividad ni el desarrollo del sector.

Por otra parte, en línea con la multiplicidad de normas y controles sectoriales, no siempre eficaces, a los que se hizo referencia en el aparte anterior, el Consejo Privado de Competitividad, en su último informe (CPC, 2021), consigna que hay evidencia del impacto de los programas de simplificación normativa sobre el incremento en 0,6% de la productividad de las economías, siendo un asunto relevante en el escenario de post pandemia que enfrenta el país.

Así las cosas, además de la revisión de las medidas de acceso al mercado que prohíben la inversión extranjera, es relevante la revisión de la carga regulatoria que enfrenta el sector de VSP, por el efecto que puede tener sobre la productividad.

c. Eficiencia y efectos no previstos

Una intervención económica debe ser eficiente, es decir, debe procurar que los costos de cumplimiento y los costos indirectos asociados a los efectos negativos derivados de su aplicación, sean inferiores a los beneficios que se consiguen por medio de su vigencia.

En el numeral anterior, se hizo referencia a la situación de los resultados

perseguidos o, en otras palabras, a la materialización de los beneficios. Ahora se analizan los costos directos e indirectos que se derivan de estas disposiciones.

Por las limitaciones de información en el sector, la aproximación a los costos de las medidas se efectuó también a partir de las entrevistas semiestructuradas, con lo cual más que una cuantificación de estos costos se tiene la descripción de cómo algunas empresas del sector perciben los impactos negativos de las restricciones vigentes.

Costos del objeto social único

El artículo 2 del Decreto 356 de 1994 define los servicios de vigilancia y seguridad privada como: “las actividades que en forma remunerada o en beneficio de una organización pública o privada, desarrollan las personas naturales o jurídicas, tendientes a prevenir o detener perturbaciones a la seguridad y tranquilidad individual en lo relacionado con la vida y los bienes propios o de terceros y la fabricación, instalación, comercialización y utilización de equipos para vigilancia y seguridad privada, blindajes y transportes con este mismo fin”.

Por otra parte, el artículo 8 establece el objeto social único de las empresas de vigilancia y seguridad privada como “la prestación remunerada de servicios de vigilancia y seguridad privada, en la modalidad de vigilancia fija, móvil y/o escoltas” y excluye la prestación de servicios conexos como la asesoría, consultoría o investigación en seguridad.

En aplicación de estas disposiciones, varias empresas de vigilancia y seguridad privada han tenido que conformar otras personas jurídicas para prestar servicios diferentes a la seguridad, como, por ejemplo, el de importación y comercialización de equipos tecnológicos. Otras señalan que esta restricción es contraria a las buenas prácticas en materia comercial, toda vez que el artículo 99 del Código del Comercio circunscribe la capacidad de la sociedad al objeto social, pero la interpretación hecha por la Supervigilancia de la norma relativa al objeto social único, ha llevado a que la entidad exija reformas estatutarias para eliminar asuntos básicos del desarrollo del objeto social como la importación y comercialización de equipos para la prestación del servicio.

CAPÍTULO 4

Lo que llama la atención es que esta regla tan rigurosa para las EVSP, contrasta con la amplitud de las reglas para que terceros puedan importar, fabricar y comercializar medios tecnológicos, actividad permitida a cualquier persona natural o empresa que se registre en la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad privada, no sujetas a ninguna de las reglas estudiadas.

Al consultarse en el Registro Único Empresarial, RUES, de la Cámara de Comercio de Bogotá, la información disponible de las EVSP con armas con capital extranjero, se pudo constatar que tres de las empresas tienen registradas situaciones de control sobre diferentes sociedades encargadas de servicios de ingeniería, tecnológicos, asesoría en manejo de riesgos y sistemas informáticos, y una de las empresas ha constituido otra para la prestación de servicios de ciberseguridad. En las entrevistas semiestructuradas, las empresas reconocen la creación de varias firmas para abordar diferentes líneas de negocio.

Muchas de ellas coinciden en que la creación de una sociedad diferente para la prestación de servicios tecnológicos, obedece a la regla del objeto social único. Esta multiplicación de razones sociales como resultado

de la normatividad, tiene impactos directos sobre los costos administrativos de las compañías (nóminas adicionales) e impide la obtención de sinergias entre los servicios tradicionales y los nuevos servicios. También aumenta los costos de transacción para los clientes quienes, en algunos casos, deben acudir a más de una razón social para adquirir paquetes de servicios, cuando estos no los presta una misma compañía.

Por otro lado, la restricción al objeto social trae consigo una definición de servicios de vigilancia y seguridad privada concebida hace 27 años, cuando el uso de guardas armados era la característica fundamental. Esta definición estrecha, combinada con la prohibición de desempeñar actividades económicas que la excedan, obstaculiza la incorporación de innovaciones y de otros servicios de vigilancia al portafolio, pues estos productos se estarían interpretando como una violación al objeto social único.

Puesto en palabras de uno de los entrevistados: “el simple hecho del objeto único riñe contra una innovación, desarrollo y crecimiento deseables, porque cualquier cosa que sea nueva se sale de él. Se cercena el crecimiento empresarial. Esta restricción no existe en otros sectores”.

Otra compañía con inversión extranjera lo explica de la siguiente forma: “nosotros no podemos traer equipos directamente porque nuestro objeto social es prestación de servicios de vigilancia y seguridad social. Tendríamos que crear otra empresa para hacer esa actividad o hacerlo con un tercero”. Otra agrega que “en temas tecnológicos, y lo han reconocido las empresas nacionales de Fedeseguridad, las empresas extranjeras están más avanzadas, pero no se pueden vender equipos directamente si no están asociadas a prestación de servicios de vigilancia fija.”

Por otra parte, algunas empresas consideran que la norma de objeto social único también ha inducido a que otras empresas busquen atajos para poder vender tecnología.

Así, la restricción al objeto social genera asimetrías competitivas, en la medida en que la interpretación jurídica más estricta conduce a la apertura de nuevas razones sociales, mientras que una más laxa se traduce en figuras societarias o vehículos de inversión constituidos para viabilizar la incorporación de tecnología a un negocio que legítimamente está migrando a ese tipo de soluciones alrededor del mundo. Una de las empresas lo explica así: “estamos en un negocio dinámico, que ha cambiado mucho frente a 1994, y en donde los servicios conexos y complementarios pueden ser más relevantes que los servicios principales, y estas limitaciones en el objeto social traen complicaciones a nivel societario”.

Otra señala las figuras a las que han tenido que acudir para poder ofrecer los servicios solicitados: “los servicios con cámaras, por ejemplo, se entregan en leasing o comodato, y al final del contrato el cliente se queda con equipos. Todas las empresas tenemos que buscar mecanismos para poder serle atractivos a los clientes, porque un cliente no quiere cambiar de personas jurídicas para un mismo servicio”.

Ahora bien, estos costos solo se materializan si la empresa está interesada en efectuar esta diversificación.

Es claro que, si la compañía tiene un enfoque estratégico más tradicional, en el que los servicios sigan acogiéndose a la definición establecida en el Decreto, la regulación del objeto social no le genera costos.

Frente a la limitación del objeto, algunos representantes gremiales de empresas nacionales manifestaron su total acuerdo, e hicieron una lectura más amplia de las posibilidades de este objeto social: “cuando el legislador se refirió a objeto social único, hablaba del desarrollo de todo lo que tuviera que ver con el objeto principal y que facilitara y garantizara que los resultados del objeto principal fueran óptimos. En esa definición caben la asesoría, la consultoría, las investigaciones, todo ese tipo de servicios y abarca también la instalación, y el manejo y control de los medios tecnológicos, no su fabricación.

Nosotros también podemos usar armas, pero no podemos fabricar armas. Entonces, hay unas limitantes y unas fronteras bastante claras que no podemos sobrepasar”.

Estos testimonios evidencian la ambigüedad con la que se interpreta la norma que restringe el objeto social, y el alcance mismo del objeto social de las compañías de vigilancia y seguridad privada. Mientras algunas consideran que la única vía es crear



CAPÍTULO 4

compañías dedicadas a actividades conexas, otras entienden que una misma razón social puede ofrecer estos servicios, porque caben dentro del objeto social.

Desde 2008, en el Documento CONPES 3521 se avizoraron las perspectivas de crecimiento del sector de mano de la tecnología, lo que permite reducir los precios y generar economías de escala y modernizar el sector de SVP y el empaquetamiento de servicios a través de plataformas multifuncionales, coyuntura que, en palabras del CONPES “hace necesario ajustar el marco normativo, de manera que responda a los nuevos desafíos de la globalización”.

Este documento se orientó hacia el “fortalecimiento del sector y su desarrollo empresarial, el mejoramiento de la actividad misional de la entidad que lo vigila y controla, el establecimiento para la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada (SVSP) de canales de coordinación y comunicación con otras entidades del Estado en cumplimiento de su misión, y la puesta en marcha de mecanismos para la dignificación del oficio de vigilante o guardia de seguridad privada”.

El CONPES 3521 incluso propuso dos modificaciones orientadas a sortear las limitaciones que puede imponer la regla de objeto social único: que las empresas conserven visibles a sus propietarios y que se defina la prestación de los valores agregados en beneficio de los consumidores de manera expresa, tanto en los servicios de vigilancia humana como en los de vigilancia electrónica. Pese a las limitaciones que impone la restricción al objeto social, de todas las iniciativas legislativas estudiadas, solo 3 se ocuparon del tema, eliminando la restricción

para EVSP, o sometiendo el asunto a reglamentación nacional. Todas las otras 8 iniciativas, mantuvieron la regla de objeto social único (Anexo 3).

Costos de la restricción a la inversión extranjera

Se hizo con anterioridad al marco normativo respecto a la inversión extranjera y se indicó que una de las formas de restringir la inversión extranjera es la de garantizar que los socios solo puedan ser personas naturales, de nacionalidad colombiana, lo que impide que nuevas sociedades tengan como socios personas jurídicas.

Ahora bien, la inversión extranjera que está prohibida es la directa, lo que ha motivado que, en varias iniciativas legislativas, se haya querido poner cortapisas a la inversión de portafolio.

Varios entrevistados señalaron que la restricción a la inversión extranjera acarrea costos, por varias razones:

- Dificulta el desarrollo de nuevos negocios, pues, aunque el mercado colombiano de seguridad privada es atractivo para inversión foránea, la normatividad impide que esta tenga lugar. Las empresas señalaron haber tenido que rechazar propuestas de inversionistas por esta razón.
- Se pierden aliados estratégicos que estarían dispuestos a entrar al país, de la mano de una empresa colombiana ya conformada.

- Impide que las empresas que cuentan con inversión extranjera aprobada reinviertan sus utilidades y las capitalicen.

- Crea barreras a la salida del mercado de las empresas existentes, pues en caso de tener interés o necesidad de vender su negocio, no pueden materializar la operación con empresas que cuenten con inversión extranjera o con inversionistas foráneos

En esto coinciden tanto empresas que ya cuentan con inversión extranjera, como empresas nacionales que manifiestan que han perdido oportunidades de negocio por esta restricción.

También se aclara que no todos los entrevistados evidencian que esta prohibición a la inversión extranjera sea un costo, sino que más bien la consideran como un beneficio de la normatividad. Uno de los gremios de empresas nacionales lo manifiesta así: “... no hemos hecho empresas, no tenemos familias metidas en esto de ya tercera generación, pensando en venderle a ningunos extranjeros.

Lo único que queremos vender es nuestra experiencia en el sistema

de vigilancia y de seguridad privada, nuestro proceso, nuestros procedimientos, nuestros protocolos con los cuales Colombia, aunque sufre de tantas desavenencias en materia de seguridad como la guerrilla, el narcotráfico, los paramilitares, sigue siendo un país económicamente estable gracias a que existe la vigilancia y la seguridad privada”.

Varios empresarios del sector califican la restricción de inversión extranjera como una de las razones para no incrementar márgenes operativos, que se dificultan por los altos costos del crédito, recursos insuficientes para la modernización tecnológica del sector, la imposibilidad de realizar fusiones o generar economías de escala, entre otras: “el capital extranjero podría ser una buena carta para inversiones en innovación, tecnología y modelos de mercado. Además del conocimiento local, se podrían traer cosas nuevas, pero la misma concepción cierra esas puertas en un mercado globalizado”.

Varias empresas entrevistadas hicieron referencia a que, si se realizara una implementación adecuada por parte de la Supervigilancia de las disposiciones vigentes en materia de lavado de activos y financiación del terrorismo, especialmente las que se aplican al sector financiero, la entidad podría entrar a conocer al beneficiario final sin necesidad de exigir que sea una persona natural.

CAPÍTULO 4

Costos de la restricción al tipo societario

El tipo societario de responsabilidad limitada también genera costos de naturaleza indirecta sobre las empresas del sector. Aunque es posible que al momento de establecer la restricción estos costos no fueran previstos, hoy se empiezan a materializar para algunas compañías.

En las diferentes iniciativas legislativas que han pretendido modificar el Decreto Ley 356, el único asunto coincidente es la eliminación de que las EVSP tengan que constituirse como sociedades de responsabilidad limitada (Ver Anexo 3).

El tipo societario dispuesto para la EVSP con armas influye en asuntos como el número de socios -mínimo 2 y máximo 25-, y su responsabilidad frente a terceros. La sociedad de responsabilidad limitada tiene una mezcla entre las sociedades de personas y capital, y su característica principal es que los socios respondan hasta por el monto de sus aportes. Sin embargo, existe responsabilidad solidaria e ilimitada en materia fiscal²⁶ y laboral²⁷, esta especialmente relevante, por cuanto se trata de EVSP en las que aproximadamente el 78% de los costos corresponden a contratación de personal.

²⁶ Artículo 797 del Estatuto Tributario. De acuerdo con el artículo 98 del Código de Comercio la sociedad es un sujeto de derechos y obligaciones distinto de los socios individualmente considerados, por lo que el acreedor primariamente debe perseguir por sus acreencias a la sociedad, y si esta no responde puede hacerlo frente a sus socios.

²⁷ Art. 36 del Código Sustantivo del Trabajo.

Desde la perspectiva de negocios, las sociedades de responsabilidad limitada generan los siguientes problemas:

- La responsabilidad laboral y tributaria genera solidaridad de los socios por dichas acreencias, lo que trae un riesgo patrimonial importante si se tiene en cuenta que el mayor costo de las EVSP son las acreencias laborales.
- Al tratarse de socios personas naturales, la práctica ha llevado a que las entidades financieras soliciten garantías personales de los socios para el acceso al crédito.
- La limitación en el número de socios, hasta máximo 25, aunado al tipo de derechos que otorga en cuotas de interés que solo pueden cederse por reforma estatutaria, dificulta la realización de procesos de reorganización empresarial o búsqueda de nuevos inversionistas.
- Las cuotas de interés no se representan en títulos, por lo cual se limita su negociación, y tampoco se pueden utilizar para emisión en el mercado público de valores.
- Como lo señala Reyes (2014), la sociedad de responsabilidad limitada, de estructura muy liviana y con riesgo limitado, es una forma idónea para la pequeña y mediana empresa. Sin embargo, si se tiene en cuenta que, en 2019, 97 EVSP lograron facturaciones superiores a los \$ 30.000 millones, este tipo societario se estaría exigiendo a empresas para las cuales existen alternativas más acordes con el tamaño de su negocio.
- En el mismo sentido, el tipo de sociedad limitada dificulta mantener el gobierno empresarial, pues la conformación de una Junta Directiva no es obligatoria, con lo cual muchas de las EVSP y sus decisiones estratégicas quedan en cabeza de la Asamblea o de la junta de so-

cios. Tampoco suele darse el fortalecimiento de este órgano directivo con miembros independientes, como sí sucede con las juntas directivas de las sociedades anónimas.

- La imposición del tipo societario de responsabilidad limitada, además de los efectos que conlleva en materia de responsabilidad para sus socios, genera ineficiencias para el empresariado en la medida que impide acometer grandes acuerdos de inversión y nuevas modalidades de capitalización, que son posibles bajo figuras más flexibles como la sociedad por acciones simplificada (Reyes, 2013).

Por último, han aparecido mecanismos de control y de visibilidad de los socios como el SARLAFT (Sistema de Administración del Riesgo de Lavado de Activos y de la Financiación del Terrorismo), con lo cual la identificación plena de los socios de una responsabilidad limitada que habría motivado la exigencia de este tipo societario, ha perdido sentido.

CAPÍTULO 4

Costos derivados de la incertidumbre regulatoria

Varios agentes manifestaron inconformidad con el cambio de interpretaciones para el control y con su focalización en las EVSP más grandes y la adaptabilidad de las conductas.

Particularmente, las entrevistas arrojan diferencias en la interpretación de las normas que restringen socios de nacionalidad extranjera, lo que para unos es consecuencia de la no reglamentación del artículo 12 del Decreto Ley 356 para otros es una falta de control en la materia, y otros abogan por claridad en la norma. Esta indefinición conlleva a procesos judiciales, a los que se hace referencia en el punto 2, y costos de transacción en el sector de VSP que impactan a las empresas, la Supervigilancia y al aparato judicial.

La literatura ha identificado que la incertidumbre política y regulatoria en un sector económico tiene efectos sobre la inversión. Así como las tasas de interés y el crecimiento de la demanda determinan los niveles de inversión, el contexto político y normativo en el que deben producirse estas inversiones y en el que pueden obtenerse sus retornos, influyen sobre las decisiones de las empre-

sas. Bittlingmayer (2001) señala, por ejemplo, que, aunque la expectativa de un cambio regulatorio puede revestir una oportunidad, mientras que no haya certeza sobre un resultado, las empresas prefieren la espera como medida de precaución.

El sector de vigilancia privada en Colombia no escapa a este escenario. Varios entrevistados coincidieron en que la ambigüedad en la interpretación de los artículos 8 y 12 del Decreto Ley 356 de 1994, y en general en la totalidad del Estatuto, deja a las empresas expuestas a la interpretación jurídica del Superintendente de turno, que condiciona la toma de decisiones de negocio. Por ejemplo, uno de ellos advirtió que “las interpretaciones responden al funcionario del mismo grupo. Hay miedo al cambio de interpretación, y que luego le digan que se extralimitaron, así que prefieren abstenerse. Incluso prefieren que se hagan procesos indirectos, no ortodoxos, para evitar el pronunciamiento”.

Las entrevistas evidenciaron diferencias en la interpretación de las normas que restringen socios de nacionalidad extranjera y el alcance del objeto social, lo que para unos es consecuencia de la no reglamentación del artículo 12 del Decreto Ley

356 y, para otros, una falta de control en la materia. Esta indefinición conlleva a procesos judiciales y costos de transacción en el sector de VSP que impactan a las empresas, la Supervigilancia y al aparato judicial.

Además, la Supervigilancia tiene dentro de sus funciones la de instruir a los vigilados sobre las disposiciones que regulan su actividad, fijar criterios técnicos y jurídicos que faciliten el cumplimiento de las normas, o la de expedir la reglamentación relacionada con la utilización de equipos, medios y elementos utilizados por los vigilados para el desarrollo de sus labores.

En este sentido, la Superintendencia tiene a su cargo funciones regulatorias, y la incertidumbre en su ejercicio genera impactos no deseables sobre las decisiones, principalmente de largo plazo, que deben tomar las empresas.

El documento CONPES identificó el atraso de la regulación respecto a las tendencias tecnológicas, las barreras de acceso al mercado que no aplican a todos los participantes en el mercado, la clasificación o especialización por servicios que inhibe economías de escala en su prestación, así como las herramientas insuficientes de la Supervigilancia

para ejercer el control de la ilegalidad, y la falencia de las condiciones a los vigilados sobre la tipificación de las conductas sancionables. Este documento concluyó que

“ Toda la reglamentación se basó en establecer barreras de acceso al mercado, como que solamente pudieran ser sociedades limitadas, que no pudiera tener inversión extranjera con excepción de las transportadoras, y otra serie de exigencias documentales que han volcado la operación de la SVSP en la verificación de requisitos formales y no en la vigilancia de la prestación del servicio como tal, que es lo que genera el riesgo. Pero, además, estas barreras de acceso no se aplican a todos los participantes del mercado, pues aquellos que tenían sus empresas de antes de 1994 – fecha de expedición del Decreto – Ley no las deben cumplir creando una situación no deseable en el mercado”.

En conclusión, frente al análisis de los resultados alcanzados por las disposiciones contenidas en los artículos 8 y 12 del Decreto Ley 356 de 1994, tras 27 años de aplicación, se identificó que hay un panorama diverso:

- Hay un reconocimiento generalizado por parte del empresariado y de la entidad de vigilancia y control de los logros obtenidos en cuanto al blindaje de las EVSP frente a la posible infiltración de delincuencia o de grupos al margen de la ley. Pese a esto, varias empresas manifestaron que la exigencia de un tipo societario como el de responsabilidad limitada para garantizar la visibilidad de los socios es una exigencia desmedida, que hoy puede superarse con controles más efectivos como el SARLAFT.
- En materia de control de armas, el resultado es pobre. La consulta de fuentes secundarias, estudios especializados y la prensa en general, lleva a concluir que existe armamento que circula en el país de manera ilegal, tanto en manos de EVSP como en cabeza de otro tipo de agentes. Adicionalmente, la transformación que se está evidenciando en los servicios de vigilancia de ser prestados con armas a remplazarlas por tecnología o armas no letales, justifican explorar miradas distintas y más efectivas en la regulación de este tipo de empresas.

• El objetivo de facilitar la vigilancia y el control de las EVSP a través de la identificación plena de sus accionistas, el registro de sus operaciones, el tipo societario y las obligaciones de objeto único, está lejos de consolidarse. Aunque se resalta que contar con una entidad especializada en vigilancia y control ha significado una mejora sustancial para el sector, el presupuesto asignado y su estructura organizacional se quedan cortos frente a los retos que debe asumir, por cuenta del elevado número de vigilados y de la multiplicidad de procesos, trámites y autorizaciones que debe adelantar, varios de ellos relacionados con normas que, como las aquí analizadas, resultan poco efectivas frente a los objetivos por los cuales fueron expedidas.

• Por último, aunque las EVSP han conseguido consolidar ingresos que alcanzan el 1% del PIB en 2019 y mantener una base empresarial que constituye una de las principales fuentes de empleo en el sector de servicios, su productividad, calidad de empleo, inversiones en TIC e incorporación de tecnología en su portafolio de servicios, no son tan satisfactorias. Al comparar las empresas del sector con otros subsectores de servicios e incluso con empresas de sistemas de

CAPÍTULO 4

seguridad e investigación privada, las EVSP evidencian un pobre desempeño. Si a esto se suma que existen estudios que demuestran que la inversión extranjera, la contratación permanente y la inversión en TIC determinan la productividad de los servicios en Colombia, el panorama de la EVSP es aún menos alentador.

- Ante un panorama de incorporación de tecnología y de diversificación de servicios que incluyen la ciberseguridad, las normas contenidas en los artículos 8 y 12 del Decreto Ley 356/94 se estarían convirtiendo en una talanquera, no solo para las empresas con propósitos de expansión y modernización, sino también para los usuarios que esperan beneficiarse de nuevos productos y de empresas en capacidad de ofrecérselos.
- La rigidez de las disposiciones establecidas en los artículos 8 y 12 del Decreto Ley 356 de 1994 están pasando factura. Se identificaron costos asociados a la obligación de mantener restringido el objeto social, la inversión extranjera y el tipo societario, además de otros relacionados con la incertidumbre regulatoria y de contar con unas normas cuya interpretación pareciera estar sujeta a la subjetividad de los funcionarios del ente de control.
- Con este balance, parece pertinente identificar alternativas de intervención que garanticen que los SVSP se sigan prestando con garantías efectivas de idoneidad y confianza a la sociedad colombiana, al tiempo que se les permite a los consumidores contar con empresas sólidas, innovadoras y productivas.

Capítulo 5

9. Cómo podría modernizarse el Estatuto vigente

a. Objetivos de un nuevo marco

b. Enfoques regulatorios

- Desregulación o autorregulación
- Comando y control

c. Alternativas de intervención

- Statu Quo y alternativas para la regulación del objeto social único
- Statu Quo y alternativas para la regulación del tipo societario
- Statu Quo y alternativas para la regulación de la inversión extranjera
- La regulación, vigilancia y el control bajo cualquier alternativa de intervención

9. Cómo podría modernizarse el Estatuto vigente

La evaluación ex post permitió identificar que la regulación de las condiciones de acceso al mercado de servicios de vigilancia y seguridad privada relacionadas con el objeto social, el tipo societario y la restricción a la inversión extranjera, si bien han permitido mantener al sector al margen de la infiltración de la delincuencia, han sido insuficientes para garantizar el control de las armas y no han redundado en un desempeño eficiente, moderno y productivo de los servicios y de la industria nacional dedicada a prestarlos. Podría decirse que la nueva problemática a la que se enfrenta el sector consiste en que:

“las reglas de acceso y prestación de los servicios de vigilancia y seguridad privada limitan la competencia y el desempeño eficiente del sector y restringen la diversificación del portafolio de servicios que se ofrece a los usuarios en el país”.

Las causas de dicha problemática, de acuerdo con el análisis previo son:

1. La ambigüedad en la interpretación de las normas de objeto social único que ha impedido que las empresas presten servicios adicionales a los de vigilancia y seguridad privada bajo una misma razón social.
2. La concentración de la normatividad en garantizar la visibilidad de los socios de las EVSP, que ha obligado a que sus accionistas sean personas naturales en sociedades de responsabilidad limitada, restringiendo las fuentes de financiación de las empresas y haciendo más complejo su gobierno corporativo.
3. La imposibilidad de incorporar inversión extranjera a firmas que ya cuentan con ella y a las empresas con capital 100% colombiano, lo que impide que estos capitales puedan financiar el crecimiento y la diversificación de las empresas nacionales, e incluso la salida del mercado de sus dueños originales.
4. Las debilidades de la vigilancia y el control que concentran los recursos insuficientes de una entidad en la vigilancia de requisitos (verificación de socios personas naturales de nacionalidad colombiana, por ejemplo), pero que le dificultan profundizar en el cumplimiento real de la normatividad (beneficiario real de las inversiones).

Esta problemática genera las consecuencias que fueron descritas ampliamente en el numeral 9, y que se pueden resumir así:

- a) El sector de vigilancia y seguridad privada en Colombia presenta un desempeño inferior a otros servicios en materia de productividad, inversión en

tecnología, calidad de empleo. Además, la competencia se produce en condiciones de asimetría entre los prestadores, introducidas por el marco normativo y la ambigüedad de su interpretación.

b) Los prestadores de servicios de vigilancia y seguridad privada se encuentran en condiciones desventajosas para innovar y ofrecer servicios y productos de seguridad sobre la base de la tecnología, en comparación con otros actores en el mercado.

c) Los prestadores confían poco en la eficacia de la vigilancia y el control. Esta debilidad se traduce en condiciones disímiles de competencia frente a agentes formales e informales.

a. Objetivos de un nuevo marco

Ante esta problemática, sería recomendable que las reglas de acceso y de funcionamiento del sector de VSP tuvieran por objetivo:

“Promover la prestación de los servicios de VSP en condiciones de eficiencia, calidad e innovación, bajo estándares de confiabilidad, idoneidad y profesionalismo para los usuarios de los servicios, la comunidad en general y para el Estado colombiano”

En línea con este objetivo general, y coincidiendo con el análisis efectuado por el Gobierno Nacional en 2008 vía documento CONPES, los objetivos específicos serían:

a) Establecer el acceso al mercado basado en estándares de calidad e idoneidad de la prestación del servicio.

b) Promover la competencia en el mercado como mecanismo para trasladar al usuario las eficiencias en la prestación del servicio.

c) Facilitar la materialización de las eficiencias en la prestación de los SVSP por parte de los prestadores del servicio (se promoverá la posi-

bilidad de que una empresa pueda prestar varios servicios, buscando economías de escala y facilidades para el ciudadano. Sin embargo, se deben establecer las excepciones a la prestación de multiservicios en vigilancia privada, de acuerdo con los riesgos de cada subsector. Además, se deben definir con su respectiva justificación los servicios que, por las características de su operación, sea preferible que tengan un objeto único o restringido).

CAPÍTULO 5

d) Establecer herramientas de control e intervención eficaces que permitan proteger la confianza pública, los derechos laborales y la defensa de los consumidores o usuarios. Mejorar la capacidad de la Superintendencia para cumplir con su misión} y, adicionalmente, para fortalecer el desarrollo empresarial en el sector, que debe ser vigilado y controlado con las herramientas adecuadas.

b. Enfoques regulatorios

Con el fin de identificar las medidas regulatorias que permitan alcanzar los mayores beneficios o cumplir los objetivos de la intervención al menor costo económico posible, a continuación se presentan los principales dos enfoques de este diseño regulatorio.

El primero, flexible, basado en la mínima intervención regulatoria en el sector de vigilancia y seguridad privada, y el segundo, más estricto, correspondiente a una aproximación de comando y control, en la que el Regulador establece los parámetros de entrada al mercado y prestación de servicios, vigila su cumplimiento, y sanciona cuando encuentra que los agentes del mercado infringen las reglas definidas.

Desregulación o autorregulación

Una mínima intervención regulatoria se obtiene en un esquema en el que los SVSP se prestan bajo la observancia de normas generales de competencia y regímenes laborales, como los aplicables a cualquier otro sector de la economía.

Para complementar estas normas generales, y reflejar características propias del sector, podría adoptarse una aproximación de autorregulación, para que las normas específicas del sector de VSP surjan del consenso entre los agentes del mercado, quienes se comprometen voluntariamente a adoptar estos requerimientos.

La Oficina de las Naciones Unidas para la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés), en el manual para la regulación de los SVSP publicado en 2014 (UNODC, 2014), identifica problemas significativos con el modelo de autorregulación que deben ser considerados por los reguladores:

Los estándares tienden a permanecer bajos, las firmas escapan a la regulación, el régimen sancionatorio tiende a ser débil, la regulación se diseña para alcanzar los intereses de la industria y no el interés público, los clientes y usuarios tienen poca garantía de calidad y profesionalismo.

La UNODC señala que un esquema exclusivo de autorregulación no es deseable en el sector de VSP en tanto que, si es muy exigente, no se alienta la entrada al mercado de nuevos jugadores o conduce a sanciones poco estrictas para evitar la salida del mercado de los infractores.

Las normas también pueden concebirse para satisfacer los intereses del sector más que de los usuarios, y ofrecen pocas garantías de calidad y profesionalismo.

Comando y control

La aproximación de comando y control es la que ha imperado en los servicios de VSP en Colombia a través del Estatuto y de la normatividad que se deriva de él. Esta aproximación estricta es respaldada por la UNODC y otros expertos en el sector de vigilancia y seguridad privada.

Por ejemplo, en materia de requisitos de empresas y guardas, Triantafyllou (2021) defiende la definición regulatoria de los mismos, porque los empleados de la seguridad privada deben actuar con profesionalismo y bajo los más altos estándares.

Button (2007) concuerda con que es esencial regular y mejorar los estándares profesionales dado que, bajo requerimientos pobres, se incrementa el riesgo de terrorismo y los problemas de prevención del crimen y vigilancia.

En el mismo sentido, Stiernstedt et al (2021) proponen emplear modelos que eleven los estándares de los proveedores, mejorar la responsabilidad de la seguridad privada, construir normas de formación para

operarios, códigos de conducta para ellos y las corporaciones, y calificar el cumplimiento de normas y procedimientos de quejas. Para éstos, la mejora de los estándares de seguridad privada puede reducir la delincuencia, lo cual es beneficioso para todos los miembros de la sociedad y no solo para aquellas personas que eligen emplear la seguridad personal. Indican que se debe tener en cuenta el interés público al considerar la operación de personal de seguridad privada.

Entre esos extremos de modalidades de intervención regulatoria, la autorregulación y el comando y control, existe uno intermedio que combina la definición regulada, centralizada, única y vigilada del comando y control en ciertos asuntos, con la autorregulación en otros de menor trascendencia pero relevantes para garantizar un buen servicio.

CAPÍTULO 5

En una revisión del COESS en 2015, se identificaron niveles de regulación en los diferentes países de la Unión Europea dependiendo de la existencia de legislación nacional, las actividades cubiertas, los requisitos exigidos, la admisión a la profesión, y el esquema de sanciones (Wanielista, 2020).

Como puede observarse en la Tabla 5, son mayoritarias las aproximaciones estrictas o muy estrictas a la regulación del sector de vigilancia y seguridad privada, más aún si se tiene en cuenta que países como el Reino Unido, con regulación media, han considerado migrar a medidas más estrictas.

Tabla 5 Ranking regulatorio de los países europeos según CoESS – 2015

Baja regulación	Regulación media	Regulación estricta	Regulación muy estricta
Austria	Irlanda	Turquía	Serbia
República Checa	Reino Unido	Grecia	Hungría
Polonia	Francia	Macedonia	Bélgica
	Alemania	Rumania	Suecia
	Bulgaria	Bosnia y Herzegovina	Portugal
	Letonia	Croacia	España
	Chipre	Eslovenia	Luxemburgo
		Italia	
		Suiza	
		Holanda	
		Estonia	
		Lituania	
		Dinamarca	
		Noruega	
		Finlandia	
		Malta	

Tabla 5 Ranking regulatorio de los países europeos según CoESS – 2015

UNODC (2014) señala que los Estados pueden contemplar que la legislación en la que se fundamenta la regulación de los servicios de seguridad privada incluya la definición de:

- Los servicios de seguridad privada.
- Las actividades y responsabilidades asociadas a los servicios de seguridad privada, con la obligación de mantener un registro que proporcione información transparente y eficiente para el control de las instalaciones, las armas, municiones y equipo relacionado, y ponga esta información a disposición de las autoridades competentes.
- Los poderes de los prestadores de servicios de VSP y del personal que trabaja para ellos.
- Las actividades que no pueden desempeñar las empresas y los guardas.
- El régimen sancionatorio en caso de uso indebido de la fuerza, por ejemplo.
- Los mecanismos para asegurar la vigilancia de la conducta de los prestadores de servicios de VSP en el país, incluyendo la vigilancia de los programas de entrenamiento y las certificaciones que se conceden.
- La revisión de la regulación, la evaluación de su efectividad y la introducción de reformas, en la medida en que se detecten debilidades en la aproximación establecida.
- Códigos de conducta para el personal de las empresas de VSP.

Como puede verse, esta aproximación ha sido parcialmente adoptada en Colombia a través del Decreto 356 de 1994, que establece los lineamientos generales de la intervención del sector en varias de las dimensiones recomendadas por la UNODC.

CAPÍTULO 5

c. Alternativas de intervención

El análisis de los resultados de las reglas de acceso al mercado de servicios de VSP demuestra que es necesario evaluar alternativas que permitan a los usuarios contar con una oferta innovadora, eficiente y productiva, proporcionada por empresas que ofrezcan garantías efectivas de idoneidad y confianza.

A su vez, la competencia en el mercado es el mecanismo idóneo para que los agentes económicos persigan desempeños eficientes y oferta de servicios innovadores y de calidad, y que se vean motivados a trasladar estas ganancias en eficiencia al usuario. Ahora bien, en este ambiente de competencia y en ausencia de regulación, podría descuidarse la calidad en la prestación de los servicios. Para UNODC (2014), contar con un sector de vigilancia y seguridad privada debidamente regulado puede contribuir significativamente a la reducción del crimen y a mantener la seguridad de la comunidad, en especial a través de articulación público - privada y la compartición de información con la fuerza pública.

Para ello recomienda que la regulación abarque toda la gama de actividades de seguridad privada que pueden desarrollarse, de forma que se eviten vacíos normativos, se asegure la rendición de cuentas y se maximice la contribución de la seguridad privada a la prevención del delito. Entre los aspectos a regular, debería, incluirse:

1. Las facultades y restricciones del sector de la seguridad privada.
2. Si los trabajadores del sector de la seguridad privada tienen facultades especiales o el derecho a portar armas y sus esferas de actuación.
3. Un mecanismo de concesión de licencias a los agentes y los proveedores de estos servicios, sujetas a códigos de conducta apropiados como requisito indispensable para su obtención.
4. Obligar a las empresas a que tengan procedimientos operativos estándar, documentados y formalizados, para la prestación de SVS, incluido el almacenamiento seguro de la información y documentación del cliente y la presentación de informes sobre incidentes.
5. Una reglamentación especial sobre la seguridad física y las condiciones de trabajo de los agentes de seguridad privada civil.
6. Un esquema y procedimientos de quejas en relación con los agentes o el proveedor de seguridad privada civil. Las quejas deberían ser investigadas de manera imparcial por órganos apropiados, neutros, y con facultades para sancionar, especificando qué quejas tendrá en cuenta el regulador.
7. Normas y procesos apropiados, acordes con la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, para minimizar el riesgo de este delito con respecto a los servicios de seguridad privada, incluidos sus procesos de contratación.

8. Normas apropiadas de capacitación para el sector, con la consideración de cómo han de elaborarse y aplicarse: si será responsabilidad de entidades estatales o no estatales, o de órganos de seguridad privada civil sujetos a los debidos controles reglamentarios. Esto para que mejore la calidad de los servicios de seguridad prestados.

Otras recomendaciones del Manual de Regulación de la UNODC son: (i) garantizar que se establecen mecanismos y entes de regulación efectivos para la vigilancia de la conducta de los servicios de seguridad dentro de los límites nacionales, incluyendo la vigilancia de las certificaciones y el entrenamiento; (ii) otra decisión del Estado es quién se encargará de la regulación. Para esto hay varios modelos, de los que el más eficiente es el monopólico, por la claridad en las responsabilidades y la minimización de interpretaciones frente a reglas y procesos.

Con base en estos dos grandes enfoques, que comprenden desde la desregulación hasta el comando y el control, se abordará el diseño de las alternativas regulatorias a la regulación vigente, cuyo desempeño será

evaluado de manera general frente a la capacidad de cada opción de satisfacer los objetivos de la modificación regulatoria.

Statu Quo y alternativas para la regulación del objeto social único

Statu Quo:	Opción 1- flexibilización regulatoria bajo comando y control:	Opción 2- desregulación:
Opción de objetos social único	Objeto social ampliado a actividades compatibles	Objeto social sin restricciones
Mantener el parágrafo del artículo 8 según el cual "Las sociedades que se constituyan para la prestación de servicios de vigilancia y seguridad privada en los términos de este artículo, tendrán como único objeto social la prestación de estos servicios conexos, como los de asesoría o investigación en seguridad.	Mantener un objeto social dirigido a SVP pero determinar expresamente que pueden prestar actividades compatibles, sin perjuicio de que la Supervigilancia reglamentariamente determine otras actividades compatibles al considerar los riesgos inherentes a las mismas. Dejar por fuera de la normativa el suministro de medios tecnológicos.	Determinar que las EVSP pueden tener un objeto social múltiple, y realizar una o varias actividades compatibles o no con dichos servicios.

CAPÍTULO 5

Statu Quo - Objeto social único

La normatividad vigente limita la capacidad de las empresas de VSP de ofrecer servicios diferentes al de vigilancia y seguridad privada, así que su desarrollo empresarial debe especializarse en prestar el servicio en cualquiera de sus modalidades y con cualquiera de los medios definidos en la normatividad. Además, el marco de acción de estas EVSP solo puede estar acompañado con la prestación de servicios “conexos” a la vigilancia y seguridad privada, como son las actividades de asesoría y capacitación e investigación en seguridad.

Desde la perspectiva comercial, las actividades de una EVSP con objeto social único, deben circunscribirse a aquellas previstas en su objeto, en los términos del artículo 99 del Código de Comercio (“se entenderán incluidos en el objeto social los actos directamente relacionados con el mismo y los que tengan como finalidad ejercer los derechos o cumplir las obligaciones, legal o convencionalmente derivados de la existencia y actividad de la sociedad”). A estas, como se dijo, se pueden añadir las actividades conexas, las cuales de-

ben prestarse en forma derivada de la actividad principal.

Dado que los servicios conexos no han sido reglamentados, se han producido interpretaciones ambiguas y diversas por parte de la Supervigilancia, lo que genera aplicaciones diferentes por parte de las EVSP y asimetrías competitivas. Es precisamente el efecto de esta asimetría competitiva el que se produce como resultado de la ambigüedad regulatoria, que podría corregirse a través de un objeto social más amplio.

Opción 1 - Objeto social ampliado a actividades compatibles

Una aproximación más acorde con la evolución del sector y menos restrictiva que la vigente en términos de objeto social, consiste en que se permita a las empresas de VSP prestar servicios y suministrar medios tecnológicos bajo la misma razón social, para facilitar la competencia en igualdad de condiciones con las empresas que actualmente suministran sistemas o servicios tecnológicos pero que no pertenecen al sector. Esta aproximación ya fue adoptada en España.

En dicho país, la Ley 5 de 2014 enumera en forma expresa los servicios de seguridad privada. También aborda los servicios compatibles, como la seguridad de la información y las comunicaciones, que llevan implícito el sometimiento a ciertas obligaciones por parte de proveedores y usuarios, por su incidencia directa en la seguridad de las entidades públicas y privadas.

El marco legal deja por fuera la fabricación, comercialización, venta o entrega de equipos técnicos de seguridad electrónica, así como la instalación o mantenimiento de estos equipos siempre que no estén conectados a centrales de alarma o centros de control o de videovigilancia, y se determina que estas actividades pueden desarrollarse por las empresas de seguridad privada.

En todo caso, es factible imponer reglamentariamente requisitos de calidad a las empresas, sean o no de seguridad privada, que se dediquen a las actividades de seguridad informática, entendida como el conjunto de medidas encaminadas a proteger los sistemas de información a fin de garantizar la confidencialidad, disponibilidad e integridad de los

mismos o del servicio que aquellos prestan, por su incidencia directa en la seguridad de las entidades públicas y privadas.

Esta Opción 1 es compatible con los principios constitucionales que rigen la libertad económica y apunta en forma adecuada a la migración tecnológica del sector en Colombia, en tanto que las EVSP podrían prestar servicios tecnológicos en las mismas condiciones que las empresas que ya lo hacen sin estar constituidas como tal, para evitar que sigan operando en ese mercado en condiciones desventajosas.

Por otra parte, de adoptarse la desregulación del suministro de medios tecnológicos sin la prestación asociada de servicios de VSP, se contribuye a la reducción en la carga regulatoria de los agentes y la carga administrativa de la Supervigilancia.

Esta opción también está alineada con la tendencia internacional, que como mencionan Gummer y Stuchtey (2014), ha optado por una visión más amplia del papel de la industria de la seguridad. Los autores citan a la Sociedad Estadounidense para la Seguridad Industrial International

(ASIS), la más grande de los profesionales de la seguridad privada en los Estados Unidos, para quien la seguridad privada es “la práctica no gubernamental, del sector privado de proteger a las personas, la propiedad y la información, realizar investigaciones, y de otra manera salvaguardar los activos de una organización”.

Por último, la flexibilización permitiría a los usuarios disminuir los costos de transacción que se producen cuando se debe acudir a más de una razón social para adquirir un paquete de servicios, y facilita la explotación de economías de alcance por parte de las empresas que pretendan diversificar su oferta comercial.

Opción 2 -Objeto social múltiple y sin restricciones

Esta opción consiste en eliminar todas las restricciones al objeto social, y le permitiría a las EVSP prestar cualquier actividad, sea o no compatible con la seguridad privada. Esta alternativa permitiría a las empresas de VSP explotar al máximo sus fortalezas como unidad productiva y le otorgaría mayor dinamismo a su estrategia empresarial, incluso

en sectores económicos que no necesariamente se relacionan con el de VSP. No obstante, estos beneficios, esta opción dificulta la vigilancia y el control de las actividades reguladas cuando se prestan en conjunto con actividades de naturaleza desregulada y fuera de la especialidad de la Supervigilancia. Por otro lado, dispersa el carácter profesional y especializado de las empresas de vigilancia, sus directivos y empleados, así como el manejo de los riesgos específicos de estas actividades. Esta opción tampoco sería coherente con las recomendaciones del CONPES 3521/08 referentes a que la prestación de múltiples servicios se sujete a controles diseñados de acuerdo con los riesgos de cada subsector.

UNODC (2014) también ha señalado la inconveniencia de una total desregulación en este sentido. Para la Oficina, cuando se diseña el sistema de regulación, una cuestión importante que debe decidirse es la medida en que la regulación será aplicable a las diversas ocupaciones de la seguridad privada. “Si quedan algunos sectores sin regular, se corre el riesgo de crear vacíos regulatorios que puedan aprovechar las personas inescrupulosas”.

CAPÍTULO 5

Statu Quo y alternativas para la regulación del tipo societario		
<p>Statu Quo: tipo societario restringido a sociedad de responsabilidad limitada</p>	<p>Opción 1- flexibilización regulatoria bajo comando y control: desregulación del tipo societario y nuevas obligaciones de información</p>	<p>Opción 2- desregulación: desregulación del tipo societario</p>
<p>Mantener la restricción del tipo societario de responsabilidad limitada</p>	<p>Admisión de cualquier tipo societario y obligaciones de información sobre los socios o accionistas y sus controlantes</p>	<p>Eliminar restricciones de tipo societario y no incluir controles adicionales a la información que hoy reportan las EVSP</p>

La regla de tipo societario de responsabilidad limitada ha generado efectos no deseados sobre las EVSP en términos de gobierno corporativo y acceso a recursos de financiación. Estos impactos negativos han motivado que todas las iniciativas legislativas hayan contemplado que esta restricción sea eliminada. El documento CONPES de 2008, también sugirió la eliminación de esta restricción.

Opción 1 - Desregulación del tipo societario y obligaciones de información sobre socios, accionistas y controlantes.

Dado que los objetivos específicos propuestos para un nuevo marco regulatorio comprenden facilitar la materialización de las eficiencias en la prestación de los SVSP y optimizar las funciones de control y vigilancia, la Opción 1, consistente en la eliminación de la restricción de tipo societario manteniendo un enfoque de vigilancia y control sobre los prestadores, permite maniobrabilidad empresarial y que el sector aproveche las ventajas de tipos societarios más flexibles, con mayor acceso a capital, crédito y gobernanza corporativa.

Esta flexibilización es congruente con la experiencia internacional, que se inclina por dar liberalidad al tipo societario con la mayoría de buenas prácticas internacionales consultadas, que otorgan a las autoridades amplias facultades para investigar quiénes son los socios o accionistas y sus controlantes, como ocurre en España²⁸, Reino Unido²⁹ y Guatemala³⁰.

Este último país, por ejemplo, establece que las personas jurídicas podrán participar como accionistas de personas jurídicas prestadoras de servicios de seguridad privada, siempre que sus acciones sean nominativas y permitan identificar con precisión la identidad de las personas individuales que sean propietarias finales de las acciones en una sucesión de personas jurídicas. COESS (2013)³¹

Otra regla encontrada en 12 países consultados (India³², Australia³³, Irlanda³⁴, Bélgica³⁵, Reino Unido, España, Eslovenia³⁶, Singapur³⁷, Chile³⁸, México³⁹, Costa Rica⁴⁰ y Guatemala), es que las autoridades de control tienen prerrogativas suficientes para solicitar la información de las EVSP como requisito para

otorgarles las licencias o autorizaciones, y para mantener los registros de prestadores. Este debe estar actualizados en lo referente a la información de empresas, agentes, instalaciones y medios.

Aunque podría argumentarse que eliminar la restricción de sociedad de responsabilidad limitada puede diluir la responsabilidad de las EVSP frente a terceros, en la legislación colombiana ya hay mecanismos que evitan que esto ocurra. Sobre la base de la ley comercial, Gaitán (2010) indica cómo las superintendencias tienen amplias facultades para comprobar las operaciones de las vigiladas (Art. 256 Código Comercio), y remedios dirigidos a evitar que las sociedades simplificadas (Art. 42 Ley 1258/08) y las empresas unipersonales (Art. 71, Ley 222 de 1995) sean utilizadas para defraudar la ley o perjudicar a terceros. Igualmente, se hace responsable solidariamente a los socios cuando la masa de una sociedad en liquidación es insuficiente para cubrir las acreencias (Art. 207 Ley 222 de 1995 modificada por Ley 1116 de 2006).

La normatividad financiera, a través de la Ley 964 de 2005, también es

prolija en incentivar mecanismos de transparencia de quienes emiten valores para proteger a los inversionistas y garantizar el buen funcionamiento del mercado.

Con el mismo criterio, una intervención legal que otorgue amplias facultades a la Supervigilancia para solicitar, con fines de control, los nombres de socios o accionistas, además de los accionistas de estos o los beneficiarios reales de la inversión, con independencia del tipo societario, es una medida proporcional al objetivo buscado de asegurar la confiabilidad e idoneidad de las empresas de vigilancia y seguridad privada y de sus beneficiarios reales, sin que se limite el tipo societario que, en últimas, también ha disuadido a la identificación de los beneficiarios reales de las inversiones existentes.

Opción 2 - Desregulación del tipo societario sin controles adicionales a los existentes

La Opción 2 consiste en eliminar la restricción de tipo societario sin incluir o profundizar en los requerimientos de información existente, y sin el fortalecimiento del alcance de la Supervigilancia.

Esta aproximación, más desregulada frente a la primera opción y frente al escenario regulatorio actual, aunque resuelve los problemas de las EVSP asociadas con la obligación de constituirse como sociedades de responsabilidad limitada, no permite cumplir con el objetivo de garantizar la idoneidad de las empresas que prestan estos servicios en el país ni de los accionistas que están tras estos prestadores.

²⁸ Ley 5 de 2014.
²⁹ Private Security Industry Act 2001.
³⁰ Decreto 52-2010.
³¹ El estudio COESS se complementó con la revisión de las normas de los diferentes países.
³² The private security agencies (regulation) act, 2005.
³³ Security Industry Act 2003.
³⁴ Private Security Services Act 2004.
³⁵ Wet op de Private en Bijzondere Veiligheid/(Ley de Seguridad Privada y Especial), promulgada en 1990.
³⁶ Private Security Services Act, enacted in 2004.
³⁷ Private Security Industry Act (Chapter 250a).
³⁸ Decreto 867 de 2017/ CVE 1792420 Manual Operativo en materias de seguridad privada.
³⁹ Ley federal de seguridad privada.
⁴⁰ Ley de Regulación de los Servicios de Seguridad Privados N° 8395 de 2003;

CAPÍTULO 5

Statu Quo y alternativas para la regulación de la inversión extranjera

Statu Quo:	Opción 1- flexibilización regulatoria bajo comando y control	Opción 2- desregulación:
<p>Los socios deben ser personas naturales de nacionalidad colombiana. Las empresas que ya contaban con inversión extranjera no pueden aumentar la participación de estos socios en el capital social.</p>	<p>Inversión extranjera sujeta a evaluación previa.</p>	<p>Inversión extranjera en VSP sin controles específicos, exigiendo únicamente los requisitos exigibles a cualquier otra Inversión Extranjera Directa en Colombia</p>

Al igual que en las dimensiones anteriores, las alternativas regulatorias a la normatividad vigente podrían variar entre aproximaciones radicalmente más flexibles, que admitan la inversión extranjera sin condicionamientos, o aproximaciones intermedias que permitan la inversión extranjera bajo ciertas circunstancias. Los costos de esta prohibición ya fueron objeto de análisis en la evaluación ex post de la medida, lo que permitió identificar la relevancia de flexibilizar esta aproximación para permitir que el sector se beneficie de las fuentes de financiación, experiencia internacional y mejores prácticas que puedan aportar empresas con trayectoria relevante en la actividad. También se hizo referencia al rol que tiene la inversión extranjera en la productividad del sector servicios.

Opción 1 - Inversión extranjera sujeta a evaluación previa

En esta alternativa, la inversión extranjera se permite bajo el cumplimiento de ciertos requisitos.

El objetivo identificado en este estudio para la modificación de las reglas de acceso vigentes en Colombia, considera que los servicios de VSP deben garantizar la seguridad, tanto de los usuarios del servicio y de la comunidad, como del Estado en su conjunto. Para dar cumplimiento a este objetivo, podría requerirse cierto nivel de regulación sobre la inversión extranjera.

Burt y Muller (2016) identificaron algunas razones para regular el acceso de la inversión extranjera:

1. Las firmas transnacionales de gran tamaño con interés en prestar SVSP en Colombia, pueden estar envueltas en diferentes actividades en otros países, incluso servicios o inteligencia militares.
2. El creciente traslape de la seguridad privada con el sector de tecnologías de la información, así como la seguridad de los datos a los que pueden tener acceso por esta vía las empresas de vigilancia.

En la Tabla 6 se describen los procedimientos implementados por algunos países para estudiar las solicitudes de inversión extranjera en sectores estratégicos, incluyendo en algunos casos el sector de VSP. En estos países, la entrada de inversión extranjera a sectores estratégicos (por ejemplo, defensa, telecomunicaciones, fabricación de armas, operación de infraestructura crítica) es sujeto

de evaluación con procedimientos de solicitud de información, estudio de esa información por parte de entidades públicas, y respuesta a la solicitud en un plazo específico. **La conclusión del estudio puede ser la aprobación, desaprobación, o aprobación condicionada de la inversión.**

Este estudio de la solicitud puede complementarse con la implementación de umbrales que definan a partir de qué valores de participación en el capital social, por ejemplo, se requeriría la autorización previa, como en el caso alemán.

En Colombia podría identificarse un procedimiento de aprobación similar al control previo de fusiones y adquisiciones que efectúa la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) para evitar restricciones a la competencia como producto de estas operaciones, y para valorar estos costos frente a los posibles beneficios de la integración empresarial.

En este caso, las partes interesadas en adelantar una integración empresarial definen si, por el monto de la transacción esta debe ser sometida

a un control previo por parte de la SIC. La información que debe remitirse a la entidad para el estudio está contenida en la Circular Única de la SIC, capítulo segundo del título VII⁴¹.

Para las inversiones extranjeras en el sector de VSP, podría conformarse un Comité cuya función sea estudiar la solicitud de inversión y aprobarla, desaprobarla o condicionarla. Este Comité debería estar en capacidad de valorar el impacto sobre la seguridad del país de la entrada de estos capitales, así como sobre el desempeño del sector de VSP, para identificar los riesgos, beneficios y costos de permitir su entrada.

En este sentido, se recomienda un Comité de alto nivel, conformado, por ejemplo, por el Ministro de Defensa, el Ministro del Interior, el Ministro de Comercio, Industria y Turismo y el Superintendente de Vigilancia y Seguridad Privada. Los principios generales que orienten la evaluación del Comité deberían ser de público conocimiento, así como la información que deben aportar los interesados. También podría implementarse un umbral que permita la inversión si no alcanza montos considerables o no modifica la situación de control de una empresa. La implementación de estos umbrales tendría por objetivo simplificar la carga administrativa cuando la operación no represente riesgos adicionales para la seguridad nacional.

Esta aproximación a la entrada de inversión extranjera permitiría valorar caso a caso las operaciones y los riesgos que podrían representar, dependiendo del tipo de inversionista, de su operación en otros países, y de la transacción que pretende adelantar en el país, entre otros aspectos.

⁴¹ Modificada por los artículos 9, 10 y 11 de la Ley 1340 de 2009, la Resolución No. 10930 de 2015 y demás normas concordantes.

CAPÍTULO 5

Opción 2 - Inversión extranjera sin restricciones

Esta alternativa de inversión extranjera se permitiría sin controles específicos, por tener como destino el sector de VSP. Solo requeriría que la inversión extranjera se registre ante el Banco de la República.

De las anteriores alternativas, la recomendada es la opción que permite la inversión extranjera bajo ciertas condiciones, y la prohíbe únicamente cuando exista evidencia de que este capital pone en riesgo el objetivo de garantizar la seguridad de los usuarios, la comunidad y el Estado colombiano. Esta opción permitiría materializar los beneficios de incorporar, a cualquier empresa de VSP, recursos financieros, humanos y tecnológicos procedentes de otros países, incentivar la adopción de mejores prácticas identificadas internacionalmente y, con ello, mejorar la productividad de la industria nacional.

Además, la evaluación previa reconoce que existen riesgos asociados a la inversión extranjera en sectores estratégicos y que solo el análisis caso a caso del tipo de inversión, del tipo de inversionista y del destino de los recursos, permitiría estimar la magnitud del riesgo frente a los beneficios que podrían obtenerse de ser aprobada la entrada de ese capital.

Ejemplos de procesos de revisión y aprobación de inversión extranjera en sectores estratégicos

 FRANCIA	 ALEMANIA	 ESPAÑA	 ITALIA
<p>El Código Monetario y Financiero exige que ciertas inversiones extranjeras, por ejemplo, las que tienen por destino los SVSP, reciban autorización previa, si la inversión resulta en: i) la adquisición del control directo o indirecto de una empresa con domicilio en Francia o ii) la adquisición de la totalidad o de una parte de una línea de negocios de una empresa registrada en Francia. Y para inversionistas no miembros de la UE, la adquisición de más del 33,33% de las acciones o los derechos a voto de una compañía registrada en el país, incluso si no tiene control, hace que se exija el requisito de autorización previa.</p> <p>Esta autorización implica presentar información relacionada con el comprador, la transacción y el objeto de la transacción. En los 2 meses siguientes, el Ministerio Francés de Economía debe revisar la solicitud.</p> <p>El Ministerio puede aprobar, rechazar o aprobar bajo condicionamientos la inversión. De ser necesario, el Ministerio puede incluir una carta de compromisos para proteger los intereses del Estado y mitigar la influencia o el control de la inversión extranjera.</p>	<p>La ley de inversión extranjera y de pagos considera 2 procedimientos para revisar la inversión extranjera que pretenda adquirir el 25% o más de los derechos de voto de una compañía alemana. La revisión a profundidad del gobierno puede llevar a una orden de mitigación.</p> <p>Revisiones específicas de cada sector, aplican a inversionistas no alemanes de compañías alemanas con actividad en armas de guerra, motores y caja de cambios para vehículos blindados, productos de tecnologías de seguridad de la información usados para procesar información clasificada, productos que pueden ser utilizados para propósitos militares.</p> <p>La transacción puede prohibirse si afecta negativa y sustancialmente el interés de la seguridad nacional.</p> <p>Un procedimiento intersectorial aplica a inversiones hechas por empresas no pertenecientes a la UE. Aplican a inversiones en infraestructura crítica, software para la operación de infraestructura crítica, telecomunicaciones y tecnologías de vigilancia, computación y telemática.</p>	<p>La inversión extranjera en general no está sujeta a revisiones específicas, salvo en sectores con regulación particular como es el de Vigilancia y Seguridad Privada (artículo 23 de la ley 5 de 2014). Esta ley dispone que, cuando el Consejo de Ministros suspenda el régimen de liberalización de los movimientos de capital, la autorización previa de inversiones de capital extranjero en empresas de seguridad privada exigirá, en todo caso, informe previo del Ministerio del Interior.</p> <p>Las empresas de seguridad privada en las que se hubieran realizado inversiones de capital extranjero, estarán obligadas a comunicar al Ministerio del Interior todo cambio que se produzca en las mismas. Las limitaciones no aplican a las personas físicas nacionales de los Estados miembros de la UE ni a las empresas constituidas de conformidad con la legislación de un Estado miembro y cuya sede social, administración central o centro de actividad principal, se encuentre dentro de la UE.</p> <p>Otras inversiones están sujetas a aprobación previa, como las relacionadas directamente con la defensa nacional (producción y distribución de armas, municiones y explosivos, material de guerra y productos de uso dual) y el sector inmobiliario por parte de países no miembros de la UE.</p>	<p>La inversión extranjera está sujeta a 2 conjuntos de regulaciones: el principio de reciprocidad y los llamados “poderes dorados” que el gobierno italiano puede ejercer sobre compañías italianas que operan en ciertas industrias estratégicas.</p> <p>Bajo los poderes dorados, el gobierno italiano puede vetar o condicionar las adquisiciones de empresas que operen en Italia. Entre los condicionamientos utilizados se encuentran el que se exija que uno o más oficiales de la empresa sean italianos nacionales, aceptados por el gobierno italiano y que tengan el compromiso de mantener los niveles de productividad y calidad estándar.</p> <p>Los poderes dorados, en el sector de defensa y seguridad nacional, aplican a todas las entidades que desempeñen actividades de importancia estratégica para la defensa nacional y el sistema de seguridad. Los poderes pueden ejercerse en caso de perjuicio serio a los intereses en ese sector y se han ejercido para proteger infraestructura crítica. En 2017 se extendieron a compañías de alta tecnología.</p>

Tabla 6. Ejemplos de procesos de revisión y aprobación de inversión extranjera en sectores estratégicos

Tabla 6.

CAPÍTULO 5

En resumen, se ha propuesto aquí que una nueva aproximación a las reglas de acceso al mercado debería promover la prestación de los servicios de VSP en condiciones de eficiencia, calidad e innovación, bajo estándares de confiabilidad, idoneidad y profesionalismo que garanticen la seguridad de los usuarios de los servicios, la comunidad y el Estado colombiano.

Este objetivo general, así como los tres objetivos específicos propuestos, pueden alcanzarse flexibilizando el marco regulatorio actual, pero fortaleciendo la vigilancia y el control aplicable a estas empresas en un contexto de mayor libertad empresarial. (Ver Tabla 7)

En un nuevo marco, el objeto social de las EVSP debería ampliarse, para permitir que una misma razón social preste los servicios de VSP así como actividades compatibles, como la venta de medios tecnológicos. Estas deberían definirse regulatoriamente de manera expresa, reflejando el escenario tecnológico en el que están inmersas la vigilancia y seguridad privadas, pero garantizando también que siguen siendo compañías dedicadas y especializadas en la prestación de los mismos. Además, se recomienda la desregulación de la sola comercialización de tecnología para este sector, sin la prestación del servicio.

En materia de tipo societario, se propone eliminar la restricción vigente y permitir a los prestadores la libre elección de su conformación jurídica empresarial. Esta medida debería acompañarse de darle a la Supervigilancia facultades suficientes para que recabe toda la información de la identificación de los socios y sus controlantes, para efectos de verificar su idoneidad y confiabilidad.

Por último, se recomienda que la inversión extranjera en las empresas de VSP sea permitida, bajo el cumplimiento de ciertos procedimientos. Inversiones que superen un umbral podrían ser revisadas por un comité de alto nivel, que valore los beneficios y los costos de permitir esta inversión, por el efecto que pueda tener en el desempeño de la industria nacional y en la seguridad de los usuarios, la comunidad y el Estado colombiano.

Tabla 7. Resumen de las modificaciones recomendadas a las reglas de acceso al mercado de VSP en Colombia

Dimensión de la modificación regulatoria	Alternativa regulatoria recomendada
Objeto social	Objeto social ampliado a la posibilidad de prestar actividades compatibles con la VSP.
Tipo societario	Desregulación del tipo societario y mayores controles a la identificación de los socios y beneficiarios reales.
Inversión extranjera	Inversión extranjera sujeta a evaluación previa.

Tabla 7. Resumen de las modificaciones recomendadas a las reglas de acceso al mercado de VSP en Colombia

La regulación, vigilancia y el control bajo cualquier alternativa de intervención

El CONPES 3521 de 2008 y la evaluación ex post elaborada en este estudio, han coincidido en la necesidad de robustecer la vigilancia y el control del sector de VSP ante modificaciones regulatorias que propendan por una mayor flexibilidad en la prestación de estos servicios.

Las empresas entrevistadas identificaron debilidades en esta tarea, así como ambigüedad en la interpretación de la regulación y normas que se vigilan solo superficialmente, sin profundizar en el funcionamiento real de las empresas prestadoras y de sus accionistas.

A esto se suma que la Supervigilancia no solo se ha desempeñado como entidad de vigilancia y control sino también como ente regulador, en tanto que, a través de resoluciones, circulares y conceptos, interpreta y da alcance a lo establecido de manera general en el Decreto 356 de 1994.

UNODC (2014) identificó que la legislación en materia de VSP debe definir los temas que serán objeto de regulación específica por un ente competente.

Los más importantes son:

- La definición de estándares.
- El licenciamiento de empleados y proveedores de seguridad.
- La vigilancia de la regulación.
- La resolución de quejas e imposición de sanciones.
- La aprobación de estándares de entrenamiento.
- La promoción de la cooperación con la policía.

Varias de estas funciones están hoy en cabeza de la Supervigilancia, con lo cual la importancia de robustecer esta entidad supera la que surge de las debilidades en vigilancia y control.

Hoy, la función de regulación, vigilancia y control de la Supervigilancia se efectúa a través de una entidad dirigida por una única persona, a diferencia de otros sectores en Colombia que cuentan con organismos reguladores de carácter colegiado como la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG), la Comisión de Regulación de Agua y Saneamiento Básico (CRA) y la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC), con expertos comisionados elegidos para un período fijo y con duración escalonada entre ellos.

CAPÍTULO 5

Convendría analizar a profundidad la posibilidad de reestructurar la Supervigilancia para que su dirección esté conformada por un cuerpo colegiado integrado por profesionales expertos en temas de seguridad, cubiertos por un régimen de inhabilidades e incompatibilidades que garantice la imparcialidad y transparencia de sus decisiones frente a la industria regulada, y que en conjunto integren un equipo conocedor de las diferentes actividades que pueden conformar la vigilancia y seguridad privada en Colombia, incluidas las nuevas tendencias que incorporan las TIC en sus servicios.

Sobre el asunto de la conformación de organismos reguladores y los criterios que deben acogerse para garantizar su independencia y su carácter técnico, la OECD ya cuenta con un conjunto de mejores prácticas que podrían adaptarse al sector de VSP, dada su importancia estratégica y económica⁴². UNODC (2014) señala que este tipo de reguladores, que conservan cierta independencia con el sector regulado y que están dedicados al diseño de la normatividad específica se han implementado en Irlanda (Private Security Authority), Sudáfrica (Private Security Indus-

try Regulatory Authority), el Reino Unido (Security Industry Authority), el estado de Georgia en Estados Unidos (Board of Private Detectives and Security Agencies) y Francia (Conseil National des Activités Privées de Sécurité).

Mecanismos de vigilancia y control complementarios

En la experiencia internacional se identificó el uso de herramientas de autorregulación y certificación, como complemento a las actividades de regulación, vigilancia y control. El uso de estas herramientas puede descongestionar a la Supervigilancia y facilitar a la entidad el enfocarse en el control de aquellas tareas en las que la autorregulación no es conveniente.

La combinación de instrumentos también permite que la entidad de vigilancia se enfoque en el control de las declaraciones autorreguladas de los prestadores, y que oriente sus visitas de inspección, vigilancia y control hacia aquellas empresas que cuentan con mayores niveles de riesgo de incumplimiento, denuncias por incumplimiento de requisitos, o que-

jas y reclamos por parte de usuarios o empleados, entre otros criterios de selección.

La industria de seguridad privada ha recorrido un camino importante en materia de autorregulación y certificación, que se motivó principalmente para legitimar su actuación a través de estándares de calidad e idoneidad de las empresas que actuaban en otros países, así como para asegurar el cumplimiento del derecho internacional humanitario.

Un primer esfuerzo fue el Documento de Montreux del Comité Internacional de la Cruz Roja y el Gobierno de Suiza. Este surgió de la necesidad de promover el respeto del Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos en aquellos conflictos armados que cuentan con intervención de empresas militares y de seguridad privada. Establece claramente que las empresas militares y de servicios privados no operan en un vacío legal, y que los Estados son responsables de regular la conducta extraterritorial de las empresas registradas en su país de origen o que operan fuera de su territorio.

El Documento, de carácter no vinculante para los Estados⁴³, aborda las responsabilidades de las empresas y su personal, así como la de sus superiores, y propone buenas prácticas en las áreas de capacitación, procedimientos internos adecuados, y supervisión. En los países que han acogido el Documento de Montreux, solo aplican entre 5 y 6 requisitos, entre los que se cuentan licencias, requisitos del personal que se puede contratar, armas que pueden portar, operaciones que pueden llevar a cabo y sanciones (Kinosian y Bosworth 2018).

Si bien este documento surge en un contexto de conflicto armado y para labores de Defensa, se menciona como experiencia relevante en la medida en que es un referente de la identificación de estándares y adhesión voluntaria de los países en asuntos de seguridad.

Otro código de conducta internacional para proveedores de servicios de seguridad privada es el ICOC, establecido por la Asociación del Código Internacional de Conducta (ICOC) (ICOC, 2020). Este determina principios de conducta del personal de las ESP y principios de gestión y supervisión, tales como el escrutinio riguroso del personal y la gestión de las denuncias. Las empresas que se acogen al ICOC, se comprometen a establecer estándares objetivos y medibles, con base en prácticas comerciales reconocidas internacional-

mente, y a establecer mecanismos externos independientes para una gobernanza y supervisión eficaces, que incluyen obtener una certificación de cumplimiento de las empresas signatarias, con base en el código, con políticas y procedimientos adecuados, auditoría y seguimiento de su trabajo y presentación de informes sobre su cumplimiento.

El manual “Compra de servicios de seguridad privada de calidad”, desarrollado por la Confederación Europea de Servicios de Seguridad (CoESS) y UNI-Europa, asociación que representa a más de 900 sindicatos de trabajadores del mundo, recomienda un valor óptimo para los compradores en sus procesos de licitación, y lista las certificaciones europeas aplicables al sector que se pueden consultar en el organismo de normalización correspondiente,

entre las cuales están el Comité Europeo de Normalización (CEN), Servicios de Seguridad de la Aviación y Aeroportuarios; CEN sobre la terminología relativa a los agentes económicos, y la Norma sobre Servicios de Seguridad Marítima y Portuaria), además de ejemplos de otros países (la irlandesa IS999:2004 sobre Servicios de vigilancia, la británica British KeyHolding and Response Services Practice BS 7984:2008, la danesa DS/ISO/PAS 28007:2013 sobre barcos y tecnología marítima, directrices para las empresas de seguridad marítima privada que proporcionan personal armado de seguridad contratado de forma privada a bordo de los buques, entre otras).

⁴²OECD (2017), Creando una cultura de independencia: Guía práctica contra influencias indebidas, Gobernanza de reguladores, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264287877-es>.

⁴³ En Latinoamérica solo cinco países se han adherido al Documento de Montreux: Panamá, Uruguay, Ecuador, Chile y Costa Rica. Para convertirse en Participantes los Estados y las Organizaciones Internacionales simplemente necesitan comunicar su apoyo al Documento de Montreux al Departamento Federal de Asuntos Exteriores de Suiza. Consultado en <https://www.montreuxdocument.org/es/about/participants.html>

CAPÍTULO 5

Por otra parte, la Resolución del 4 de julio de 2017 del Parlamento Europeo sobre las empresas de seguridad privadas (2016/2238(INI)), reconoce que los servicios de vigilancia y seguridad privada se adecúan a procesos de autorregulación a través de la sujeción de códigos de conducta y estándares de control y supervisión de los servicios debidamente auditados, y también la necesidad de contar con herramientas que permitan a los Estados un adecuado control de estas empresas, que aseguren que las europeas presten sus servicios con sujeción al Derecho Internacional Humanitario, y que no sean vehículo para el uso de la fuerza en otros países.

Con dicho reglamento, la Unión Europea buscó responder a la proliferación de empresas de seguridad privada de países europeos que prestan sus servicios a nivel internacional, y que fueron utilizadas para suplir deficiencias de los servicios públicos de defensa en otras regiones, algunas con vinculación en hechos de violación de derechos humanos y uso de la fuerza no legítima.

El Parlamento da cuenta de la necesidad de que existan estándares

globales de prestación de servicios de seguridad privada que aseguren el respeto de los derechos humanos en materia de defensa, y reconoce que el Documento de Montreux y el ICOC constituyen un claro progreso con respecto a la falta de una regulación razonable que prevaleció con anterioridad. Percibe como obstáculo para el funcionamiento óptimo de la autorregulación la falta de información coherente sobre su utilización, tanto por las instituciones de la UE como por los gobiernos de los Estados miembros.

De esta forma “alienta a los Estados miembros y a las instituciones de la UE a que suministren esta información de forma transparente y más coherente, con el fin de permitir una evaluación adecuada de la utilización de las empresas de seguridad privadas por parte de sus respectivas autoridades presupuestarias y auditores independientes; recomienda que se busque la participación activa de los parlamentos y las ONG en los procesos de evaluación necesarios, de fundamental importancia para la regulación y supervisión del sector”.

El Parlamento Europeo, no obstante, indica que, por su alto costo, no todas las empresas de seguridad pueden adherirse al ICOC, lo cual es una de las motivaciones para la expedición del reglamento.

En materia de control y verificación, el Parlamento Europeo recuerda que los mecanismos de supervisión y de rendición de cuentas resultan fundamentales para garantizar el aprovechamiento pleno de la legitimidad y las posibles ventajas de las empresas de seguridad privadas, y reconoce las buenas prácticas seguidas por las empresas estadounidenses que “introducen en cada uno de sus contratos normas y requisitos detallados, y pide a la UE que siga este ejemplo; subraya que los contratos con empresas de seguridad privadas deben contener, entre otros aspectos, cláusulas relativas a la posesión de licencias y autorizaciones, los expedientes de personal y registros de propiedad, la formación, la adquisición y uso lícito de armas, y la organización interna”.

Resta decir que el Estado puede aportar en la promoción de estándares de calidad y códigos de conducta o de buenas prácticas, bajo un esquema de múltiples partes interesadas, con participación de agremiaciones, las EVSP, los guardas, la sociedad civil y las autoridades relacionadas, incorporando mecanismos de regulación que promuevan el cumplimiento.

Experiencia Internacional del uso complementario de comando y control, autorregulación y certificaciones

Regulación, vigilancia y control	Autorregulación y esquemas de certificación de tercera parte
<p>REINO UNIDO</p> <p>La Autoridad de la Industria de Seguridad (SIA) revisa quién controla las empresas de VSP, el personal que presta servicios de vigilancia y los directivos de estas empresas. Todos los directores y el personal operativo deben tener licencia. Esto incluye directores ejecutivos y no ejecutivos, directores de empresas matrices y entidades corporativas que ostentan un cargo de director.</p> <p>La SIA puede sancionar conductas como operar sin licencia, contravenir las condiciones de la licencia, obstruir a los funcionarios de la SIA o no responder una solicitud de información, hacer declaraciones falsas, emplear personas sin licencia en conductas autorizadas, utilizar inmovilizadores de vehículos sin licencia o reclamar la condición de contratista de seguridad aprobado cuando la empresa no lo es.</p>	<p>REINO UNIDO</p> <p>La SIA tiene un esquema de autoevaluación con un libro de trabajo que permite a las empresas ser aprobadas con base en el estándar ACS para demostrar la capacidad y eficacia necesarias en el funcionamiento de sus negocios y en la protección de personas, bienes y locales. Para que las empresas sean aprobadas, se espera que trabajen según el estándar británico o Códigos de práctica apropiados para sus actividades. Si una empresa está certificada con la ISO 9001 puede ser aprobada bajo el estándar SIA.</p> <p>El estándar SIA mide 7 ejes: estrategia, prestación de servicios, gestión de relaciones comerciales, gestión financiera, recursos técnicos, personas y liderazgo. El libro permite que cada empresa se auto evalúe en línea y el registro indicará si logró o no el nivel requerido. Para convertirse en un contratista aprobado por SIA, debe cumplir con el nivel de logro para todos los indicadores. La SIA revisa el reporte y adopta su decisión.</p>
<p>ESPAÑA</p> <p>Las funciones de vigilancia, control e inspección están asignadas tanto al nivel de la Administración General del Estado como a las Comunidades Autónomas.</p> <p>Establece un registro nacional y registros autonómicos, y las empresas deben registrar todo cambio en su forma jurídica, denominación, domicilio, ámbito territorial de actuación, representantes legales, estatutos, titularidad de las acciones y participaciones sociales, y variaciones en la composición de los órganos de administración, gestión, representación y dirección de las empresas.</p> <p>Los profesionales de seguridad deben obtener una habilitación profesional ante el Ministerio del Interior, y se disponen requisitos generales de formación e idoneidad.</p>	<p>ESPAÑA</p> <p>La Ley 5/2014 establece que, para la contratación de servicios de seguridad privada en los sectores estratégicos definidos en la legislación de protección de infraestructuras críticas, las empresas de seguridad privada deben contar con una certificación emitida por una entidad de certificación acreditada que garantice el cumplimiento de la normativa administrativa, laboral, de Seguridad Social y tributaria. También acepta esquemas de certificación para la comercialización de productos prestados por proveedores de estados miembros.</p>

Tabla 8.

Tabla 8. Experiencia Internacional del uso complementario de comando y control, autorregulación y certificaciones

Capítulo 6

10. Conclusiones

11. Referencias bibliográficas

Anexo 1. Evolución de la normatividad de la actividad de vigilancia y seguridad privada (1966-1973)

Anexo 2. Evolución de la normatividad de la actividad de vigilancia y seguridad privada (1983-1990)

Anexo 3. Caracterización de las iniciativas legislativas

10. Conclusiones

Este estudio aborda la evaluación ex post de los artículos 8 y 12 del Decreto 356 de 1994. Este tipo de evaluaciones constituyen mecanismo apto para examinar las brechas que puedan existir entre los objetivos buscados por el regulador y los resultados reales conseguidos. Permite identificar las medidas que no tienen un desempeño adecuado, que originan costos o desequilibrios a lo largo del tiempo, o que dificultan la capacidad de adaptación en perjuicio de un sector y del bienestar general.

La evaluación se hizo mediante la teoría del cambio o la lógica de la intervención, es decir, el entendimiento de cómo una problemática puede resolverse a través de la implementación de un conjunto de reglas y a través de qué mecanismos se puede alcanzar ese estado deseable.

Con base en información secundaria de tipo documental, información estadística contenida en la EAS, información cuantitativa de carácter

público elaborada por la Supervigilancia y un conjunto de entrevistas a empresas del sector, representantes de la entidad de vigilancia y control y un Ex Superintendente, se consiguió validar esta lógica e identificar los resultados alcanzados, las percepciones sobre los efectos no deseados y los costos indirectos de las medidas impuestas.

La revisión de los antecedentes normativos indicó que ha existido un interés constante por modificar y actualizar el Estatuto (11 iniciativas legislativas), en algunos casos haciendo más flexibles las medidas, y en otros más rigurosas. En la mayoría de los proyectos de ley, se buscó flexibilizar el tipo societario de las EVSP y solo algunas se ocuparon de flexibilizar la regla de objeto social único.



La restricción al capital extranjero ha radicalizado las posiciones y se ha convertido en un punto de inflexión que ha limitado la evaluación de medidas más congruentes con las nuevas realidades, a pesar de que la política pública, a través del CONPES 3521 de 2008, identificó y recomendó la modernización del régimen.

Los actores consultados coinciden en que los objetivos de control y resguardo de la vigilancia de actividades delictivas siguen siendo pertinentes. No ocurre lo mismo con el objetivo de protección de las empresas nacionales, que consideran inconsistente con el desarrollo tecnológico y de mercado, y que para algunos solo es congruente con respecto a empresas pequeñas.

La existencia de mecanismos más idóneos para individualizar y responsabilizar a las EVSP, como el SARLAFT y el cruce de información con la UGPP o la DIAN, deberían justificar la ampliación del tipo societario de responsabilidad limitada para

permitir mayores posibilidades de crecimiento a las EVSP.

Las empresas también cuestionan la pertinencia de mantener las reglas contenidas en los artículos 8 y 12 del Estatuto, con la justificación del control al manejo de armas. La demanda de servicios con armas viene disminuyendo para dar paso a servicios prestados con componentes tecnológicos y armas no letales.

La evidencia denota portafolios de servicios de las EVSP con medios tecnológicos y diversos actores del sector que reconocen el impacto de la tecnología en la prestación del servicio, al mismo tiempo que un creciente interés por avanzar hacia la profesionalización tecnológica de los guardas.

En las empresas afiliadas a Fedeseguridad, viene aumentando la participación en las ventas efectuadas por ellas en medios tecnológicos, lo que refleja el interés del mercado de reemplazar el uso de armas de fuego.

CAPÍTULO 6

Además, la efectividad de las medidas para que los responsables por el manejo de las armas sean únicamente nacionales colombianos no se consigue, pues es mayor el número de armas que circulan en el territorio y que no están asociadas a los SVSP, pese a los esfuerzos por controlar el armamento en poder de estas empresas.

Los defensores de las restricciones indican que los controles sobre las EVSP ya no solo se justifican en el manejo de las armas, sino también en el acceso de información sensible, lo que incluso ameritaría que las medidas para EVSP con socios extranjeros fueran más rigurosas, aseveración que no resulta coherente con la realidad. Los riesgos asociados a la información y a la seguridad, hoy en día, son atendidos por proveedores TIC que no están sujetos a ninguno de los controles objeto de estudio, y que están incursionando en el mercado de riesgos de seguridad a través de tecnologías como IoT, M2M, y Big data.

La medida de objeto social único es cuestionada desde la pertinencia y la eficiencia, ya que limita la posibilidad de que las EVSP incursionen en

actividades complementarias. No ha existido un tratamiento consistente en la materia, ya que algunas EVSP han creado nuevas sociedades para ofrecer medios tecnológicos, mientras que la mayoría de las empresas grandes del sector no reportan control sobre otro tipo de sociedades asociadas a estos temas. En lo que respecta al resultado de vigilancia y control más efectivo de los SVP, hay una coincidencia en que ha mejorado. Sin embargo, la efectividad de los controles impuestos a las EVSP se ve diezmada por los recursos limitados que le son asignados, y hace recomendable evaluar otras alternativas que permitan focalizar los esfuerzos en los riesgos de mayor gravedad para el interés público y que no inciten a comportamientos de sus destinatarios para salir al paso a un marco normativo que no responde a las realidades del sector.

A su turno, si la evidencia soporta que los servicios están migrando hacia la utilización de otros medios, algunos de los cuales ni siquiera están regulados como las armas no letales, puede resultar incoherente y desproporcionado mantener controles para la prestación de SVP de ciertas características, que empiezan a ser desplazados por otros que no están sujetos a verificaciones tan rigurosas.

Aunque el sector ha conseguido una consolidación importante en el país, con una entrada vigorosa de empresas y la participación creciente en el PIB nacional que ya alcanza el 1%, las normas estrictas parecen estar pasando factura. Los determinantes de la productividad en el sector de servicios presentan valores críticos en las EVSP. La inversión en TIC, la proporción de empleados permanentes y la participación de la inversión extranjera, han sido identificados como inductores de la productividad y en todos ellos las EVSP tienen valores inferiores al promedio de todos los subsectores cubiertos por la EAS.

Estos efectos no deseados se constituyen en una problemática que amerita intervención para lo cual, utilizando la metodología de Análisis de Impacto Normativo promovida por la OCDE, se identifica que la modificación del régimen de vigilancia y seguridad privada debe estar orientada a

“Promover la prestación de los servicios de VSP en condiciones de eficiencia, calidad e innovación, bajo estándares de confiabilidad, idoneidad y profesionalismo para los usuarios de los servicios, la comunidad en general y para el Estado colombiano”. Así, el estudio se detuvo en las medidas de objeto social único, tipo societario y socios nacionales que, según el análisis realizado, están limitando la maniobrabilidad del sector frente a las nuevas necesidades y retos tecnológicos para proponer un esquema de intervención intermedia, acorde a las tendencias internacionales, que se resumieron en el anterior numeral. Ninguna de estas opciones es apta para potencializar el desarrollo ni la confiabilidad en el sector, si no están acompañadas del fortalecimiento de la entidad de vigilancia y control que, además, tiene un rol decisivo en la promoción de estándares adecuados de prestación y profesionalización del servicio.

Como hemos indicado, las metodologías de regulación eficiente, cumpliendo el ciclo de revisión ex post y ex ante, permiten evaluar objetivamente el desempeño que han tenido las reglas del acceso al mercado de vigilancia y seguridad privada, para evitar que generen costos para el país que no puedan revertirse en el tiempo y conlleven a su rezago.

El estudio también identificó, a partir de la experiencia internacional, otros enfoques regulatorios que podrían ser implementables en Colombia para disminuir los costos y efectos indeseados del marco regulatorio de acceso al mercado, que fueron analizados en esta evaluación.

Comparando aproximaciones drásticamente más desreguladas con otras que flexibilizan las disposiciones contenidas en los artículos 8 y

12 del Decreto 356 de 1994, pero que mantienen un enfoque de vigilancia y control, se determinaron aproximaciones que podrían mejorar el panorama actual de la prestación de los servicios, sin detrimento de la garantía de seguridad que deben representar los prestadores para los usuarios, la comunidad y el Estado en su conjunto.



CAPÍTULO 6

En un nuevo marco regulatorio, el objeto social de las EVSP debería ampliarse para permitir que una misma razón social preste los servicios de VSP, así como actividades compatibles con estos servicios, como lo es la venta de medios tecnológicos. Estas actividades compatibles deberían definirse regulatoriamente de manera expresa, reflejando el escenario tecnológico en el que están inmersa la vigilancia y seguridad privadas, pero garantizando también que sigan siendo compañías dedicadas y especializadas en la prestación de estos servicios.

Se propone eliminar la restricción al tipo societario y, recogiendo la experiencia internacional en la materia, darle a la Supervigilancia facultades suficientes para que recabe toda la información respecto a la identificación de los socios y sus controlantes, con el propósito de verificar su idoneidad y confiabilidad.

Por último, se recomienda que la inversión extranjera en las empresas de VSP sea permitida bajo el cumplimiento de ciertos procedimientos. Inversiones que superen un umbral, podrían ser revisadas por un comité de alto nivel que valore los beneficios y los costos de permitir esa inversión, no solo por el efecto que pueda tener sobre el desempeño de la industria nacional sino también sobre la seguridad de los usuarios, la comunidad y el Estado colombiano.

Toda esta flexibilización debería acompañarse de un fortalecimiento de la Supervigilancia, no solo porque es la entidad garante del cumplimiento de las disposiciones que garantizan la prestación de estos servicios, sino porque su rol también es regulatorio.

Por último, hay que señalar que esta consultoría a evaluación se enfrentó a limitantes para adelantar la evaluación frente a limitaciones. La reticencia de ciertas empresas y agremiaciones para aportar sus opiniones o información sobre el desempeño de las medidas evaluadas, así como la escasez de datos públicos para contrastar las percepciones de los agentes durante todo el período de su vigencia, dificultan llegar a conclusiones más robustas.

También se desconoce la percepción de los usuarios sobre los servicios que reciben.

Una revisión del régimen de vigilancia y seguridad privada impulsada desde el gobierno central, con facultades para recabar toda la información necesaria y sortear las falencias descritas, seguramente permitirá profundizar en las hipótesis, resultados y opciones de modificación que se proponen en el presente estudio.

11. Referencias Bibliográficas

- ACIS (2021). Lista de Empresas de Seguridad Informática. Asociación Colombiana de Ingenieros de Sistemas. 2021. Recuperado de <https://acis.org.co/portal/content/lista-de-empresas-de-seguridad-inform%C3%A1tica-en-colombia>.
- Alderete (2012). TIC y productividad en las industrias de servicios en Colombia. Lecturas de Economía - No. 77. Medellín, julio-diciembre 2012 pp. 163-188.
- Almanza y Cano (2020). XX Encuesta Nacional de Seguridad Informática. Lecciones aprendidas y Prospectiva de futuro. Informática. Sistemas. Asociación Colombiana de Ingenieros de Sistemas. Abril-Junio de 2020. DOI: 10.29236/sistemas.n155a4.
- BID-OEA (2020). Ciberseguridad, riesgos, avances y el camino a seguir en América Latina y El Caribe. Reporte de Ciberseguridad 2020.
- Bittlingmayer (2001). Regulatory uncertainty and investment: evidence from antitrust enforcement. Cato Journal, Vol. 20, No. 3. 2001. Cato Institute.
- Bosch, S y Kimble, M. (2015) New way forward for the regulation of the private military and security industry. Comparative and International Law Journal of Southern Africa, 48(3), 431-462.
- Burt y Muller (2016). Foreign ownership bans and private security: protectionism or security sector governance? CSG Papers No. 7. July 2016. Center for Security Governance. 2016.
- Centro Nacional de Memoria Histórica (2018). Paramilitarismo. Balance de la contribución del CNMH al esclarecimiento histórico, Bogotá, CNMH.
- Centro Nacional de Memoria Histórica, “La expresión paramilitar de la génesis del conflicto colombiano”. Recuperado de: <https://centrodememoriahistorica.gov.co/la-expresion-paramilitar-de-la- genesis-del-conflicto-colombiano/>
- COESS (2009) Private and public security in the Nordic countries.
- COESS(2013), Private Security services in Europe, CoESS Facts and Figures 2013.
- COESS (2020) The new normal 2.0: Private Security and COVID-19 in Europe. White Paper. Octubre, 2020.
- CPC (2021). Informe Nacional de Competitividad 2021-2022. Consejo Privado de Competitividad. 2021. Recuperado de: <https://compite.com.co/informe/informe-nacional-de-competitividad-2020-2021/>
- DNP (2021). Guía Metodológica para la Implementación de la Evaluación de la Regulación Ex Post. Grupo de Modernización del Estado. Departamento Nacional de Planeación.
- European Parliament (2011). Comparative Study on the purpose, scope and procedures of Impact Assessments carried out in the Member States of the EU. Directorate-General for Internal Policies, Policy Department Citizens, Rights and Constitutional affairs.
- Fundación Ideas para la Paz (FIP) (2020) Colombia: un gran mercado de armas sin incentivos para reducirlo. Notas Estratégicas, 18. Julio 2020.
- Gaitán, J. (2010). Marco general del levantamiento del velo corporativo en Colombia, COLECCIÓN TEXTOS DE JURISPRUDENCIA, Editorial Universidad del Rosario.
- C. Gummer, Tim H. Stuchtey (2014). “Civil Security” and the Private Security Industry in Germany.
- International Security Ligue (2017). Benefits of Allowing Foreign Ownership of Private Security.
- ICOCA, FOR CIVIL SOCIETY ORGANISATIONS, Recuperado de: https://icoca.ch/wp-content/uploads/2020/10/ICoCA-factsheet_civil-society-orgs.pdf
- Incibe (2016). Tendencias en el mercado de la ciberseguridad. Julio de 2016. Recuperado de: https://www.incibe.es/sites/default/files/estudios/tendencias_en_el_mercado_de_la_ciberseguridad.pdf
- Jones Day (2018) White Paper. Foreign Investment Control Heats Up: a global survey of existing regimes and potential significant changes on the horizon. Julio 2018. Recuperado de: <https://www.jonesday.com/en/insights/2018/01/foreign-investment-control-heats-up-a-global-survey>
- Kinosian, S y Bosworth, J. (2018). Seguridad a la Venta, Desafíos y Buenas Prácticas en la Regulación de Empresas Militares y de Seguridad Privadas en América Latina.
- Leloup, P y White, A. (2021). Questioning Anglocentrism in plural policing studies: Private security regulation in Belgium and the United Kingdom; sagepub.com/journals-permissions; DOI:10.1177/14773708211014853, journals.sagepub.com/home/euc
- Lozano, M. (2020). La ciberseguridad en cifras. Itconnect Latin American Chapter. Recuperado de <https://itconnect.lat/portal/2020/12/28/2020-00000000000000000000000000000001/>

CAPÍTULO 6

- OCDE (2014), Estudio de la OCDE sobre la política regulatoria en Colombia: Más allá de la simplificación administrativa, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201965-es>
- OCDE (2018). Análisis ex post de la regulación: Prácticas y lecciones de países de la OCDE. OECD Publishing, París.
- Prosegur (2020). Estados financieros intermedios resumidos consolidados correspondientes al periodo de seis meses finalizado el 30 de junio de 2020. Recuperado de: https://www.prosegur.com/dam//Prosegur/CORP/pdf/accionistas_inversores/informes-trimestrales-esp/2020/Prosegur-Compa-ia-de-Seguridad-Estados-financieros-intermedios-2020-consejo.pdf
- Reyes, F. (2013). La sociedad por acciones simplificada: Una verdadera innovación en el derecho societario latinoamericano. Legis Editores S.A. Bogotá.
- Reyes, F. (2014). Derecho Societario Tomo I. Bogotá: Temis S.A.
- Richemond-Barak, D (2014). Can Self-Regulation Work: Lessons from the Private Security and Military Industry. Michigan Journal of International Law, vol. 35, no. 4, Summer 2014, p. 773-826. HeinOnline.
- Robert H. Perry (2020). U.S. Contract Security Industry. White Paper. Robert H. Perry & Associates Incorporated. Agosto 2020.
- Sánchez Diez I. E. (2019). Reformar la regulación de la seguridad privada en Colombia. Obstáculos y retos. Estudios De Derecho, 76(168), 11-42. <https://doi.org/10.17533/udea.esde.v76n168a01>
- Securitas (2020). Annual and Sustainability Report 2020. <https://www.securitas.com/en/sustainability/sustainability-report/>
- Semana (2016). Empresas de vigilancia portan armas compradas en el mercado negro. Revista Semana. Noviembre de 2016. Recuperado de: <https://www.semana.com/nacion/articulo/empresas-de-vigilancia-portan-armas-compradas-en-el-mercado-negro/507395/>
- Stiernstedt, Button, Prenzler, Sarre (2021) The three-pillars model of regulation: a fusion of governance models for private security. Security Journal (2021) 34:247–260. <https://doi.org/10.1057/s41284-019-00224-3>
- Supervigilancia (2008). Lo que usted debe conocer para contratar un servicio de vigilancia y seguridad privada. Supervigilancia, Cámara de Comercio de Cali y ANDEVIP. Cali. 2008.
- Supervigilancia (2020a). Informe de Gestión 2020.
- Supervigilancia (2020b). Indicadores Financieros del Sector Vigilancia y Seguridad Privada. 2011-2020. Recuperado de: <https://www.supervigilancia.gov.co/publicaciones/6317/indicadores-financieros-del-sector-vigilancia-y-seguridad-privada/>
- Gummer y Stuchtey (2014). Civil Security and the Private Security Industry in Germany. BIGS Policy Paper No. 4. August 2014
- Triantafyllou (2021) EU Private Security Regulation. John Jay College of Criminal Justice, New York, USA. Springer Nature Switzerland AG 2021. L. R. Shapiro, M.-H. Maras (eds.), Encyclopedia of Security and Emergency Management. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-70488-3>
- UNODC (2014), Regulación por el Estado de los servicios de seguridad privada civil y contribución de esos servicios a la prevención del delito y la seguridad de la comunidad. Oficina de las Naciones Unidas para la Droga y el Delito.
- Villa (2015). La persona jurídica y la responsabilidad limitada de las sociedades comerciales colombianas. Universidad Pontificia Bolivariana. Medellín. 2015.
- Wanielista (2020), The Belgian private security sector at the 2030 horizon – methodological approach - # 4: Market Insights. Recuperado de: <https://www.linkedin.com/pulse/belgian-private-security-sector-2030-horizon-approach-anne-wanielista-2f>

CAPÍTULO 6

Anexo 1. Evolución de la normatividad de la actividad de vigilancia y seguridad privada (1966-1973)

NORMA	Actividades autorizadas	Objeto social y socios personas naturales	Sociedad	Nacionalidad	Autorización constitución	Licencia	Vigilancia y control	Registros	Otros
D. 1667/66	PONAL fomento organizaciones particulares de autodefensa y coop. SV	ND	ND	ND	ND	Permiso	PONAL	ND	Inversión extranjera permitida autorización DPN, D,44/67
D. 1355/70	PONAL fomento agrupaciones moradores Servicio remunerado vigilancia a número plural personas	Objeto social Único. Socios ND	Regular de comercio	ND	ND	Permiso VP anual, renovable sujeto requisitos	PONAL	ND	Requisitos idoneidad vigilantes de acuerdo a reglamento del gobierno.
D. 2347/71 Deroga 1667	ND	ND	Empresas y sociedades privadas	ND	Autorización MinDefensa, previo solicitud tramitada PONAL	ND	Comandante PONAL	ND	Juntas Defensa Comunitaria pueden contratar vigilancia privada
D. 195/1973	Prestación remunerada de servicios de protección a bienes, personas, escolta y transporte de valores y otras actividades afines.	ND	C.Co	ND. Extranjeros que quieran trabajar en EVSP deben contar con autorización del DAS	Autorización MinDefensa, y también para oficinas	Si, anual	PONAL	Registro PONAL e informe novedades instalaciones y personal	Credencial vigilantes y salvoconducto de armas

Anexo 2. Evolución de la normatividad de la actividad de vigilancia y seguridad privada (1983-1990)

NORMA	Actividades autorizadas	Objeto social	Socios personas naturales	Sociedad	Nacionalidad	Autorización constitución	Licencia	Vigilancia y control	Registros	Otros
D. 2137/83	Protección de bienes, transporte de, valores, escoltas y actividades similares	ND	ND	Empresas particulares	ND	Autorización Mindefensa	Licencia Mindefensa	PONAL	ND	Inversión extranjera permitida autorización DPN, D,44/67
D. 2810/84 Deroga anteriores	Protección a bienes, personas, escoltas y transporte	Único	ND	Sociedades C.Co	Extranjeros pueden ser RL o empleados	ND	Mindefensa Licencias anuales	PONAL	Informes policía	Control anual sobre EVS, capital mínimo, credenciales, relación de armamento.
D. 848/90	Protección de bienes p. naturales o jurídicas derecho público o privado, escolta a personas y vehículos y transporte de mercancías o valores.	Único	Socios personas naturales armas	Sociedades C.Co	No socios extranjeros, salvo los existentes a la fecha	Autorización MinDefensa	Licencias 2 años	Min Defensa y PONAL	ESVP registro Policía	Autorización Centros personal Capacitación vigilantes. D. 1195/90 Mismas reglas, VP incluye en definición "por armas" Ley 9/91 IE permitida salvo excepciones. TN.

CAPÍTULO 6

Anexo 3. Caracterización de las iniciativas legislativas

PL	Autor	Tipo Sociedad	Socios	Objeto social	Capital	Otros	Trámite
PL 188/08S Acumulado con PL 161/08S	Gobierno Min. Defensa J. Santos. PL 161/08S, M. Velasquez y otros	Sin restricción	Nacionales o extranjeros	No para EVSP, si para TV	Nacional o extranjero	No IE portafolio Compra EVSP const. Personal nacional. PL 168. Proh.10 años S. cap. Extr.	Ponencia 2do debate. Archivado trámite legislatura.
PL 097/11S Ac. PL 036/11S-078/11C	Senador. C. Barriga	Sin restricción	Nacionales o extranjeros	No para EVSP, Si para TV	Inversión Extranjera hasta el 49%	En su composición y conforme a reglamentación.	No registra informe de ponencia
PL 02/12S	Senador. J. Lozano	Sin restricción	Nacionales o extranjeros	Objeto social estricto	Nacional o extranjero, gradualidad definida por gobierno.	No IE de portafolio Personal nacional	Informe primera ponencia Retirado por autor
PL 41/12S	Senador. C. Barriga	No pueden ser EU ni SAS	Nacionales o extranjeros	Objeto social estricto	Nacional o extranjero gradualidad definida por gobierno	No IE de portafolio.	Archivado en primer debate
PL 01/13S acumulado. PL29/12S	Senador. J. Lozano		Personas naturales nacionalidad colombiana	Objeto social definido pero servicios conexos a reglamentación nacional	Por Seguridad y Defensa Nacional, bajo ninguna modalidad societaria IE	Empleo nacional	Se publicó Informe primera ponencia Archivado por trámite legislatura
PL 29/13S acumulado PL 01/13S	S. C. Barriga	No pueden ser SAS	Nacionales o extranjeros	Objeto social estricto	Nacional o extranjero en la gradualidad definida por gobierno	No Inversión Extranjera de portafolio.	No registra informe de ponencia
PL 072/14S	S. J. Lemus y otros	No puede ser SAS o EU	Personas naturales nacionalidad colombiana	Objeto social estricto	Ni pertenecer ni ser administradas por extranjero	Reglas Pr. Monopolísticas, prohibido 1 mismo socio en varias sociedades	Ponencia 3er debate, archivado en debate