

Vigilancia y seguridad privada en Colombia: ¿complemento o sustituto de la seguridad pública?

ANDRÉS MACÍAS

hector.macias@uexternado.edu.co
andresmaciastolosa@gmail.com

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

Observatorio de Políticas, Ejecución y Resultados de la Administración Pública - OPERA
Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales - CIPE

Área Temática: Seguridad

Proyecto de investigación: Título: Vigilancia y seguridad privada en Colombia:
¿complemento o sustituto de la seguridad pública?
Director del proyecto: Andrés Macías Tolosa
Investigadores: Maria Fernanda Ramírez

Trabajo preparado para su presentación en el VII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP).
Bogotá, 25 al 27 de septiembre de 2013

Vigilancia y seguridad privada en Colombia: ¿complemento o sustituto de la seguridad pública?

Resumen

La industria de vigilancia y seguridad privada ha tenido una evolución vertiginosa desde su formalización a comienzos de los años 90. El desarrollo de la industria ha llevado a que existan más empleados de empresas de vigilancia y seguridad privada que efectivos de policía. Ante la evidente evolución de la industria privada resulta interesante preguntarse si los proveedores de seguridad privada complementan las funciones la Policía Nacional, la entidad de carácter civil que constitucionalmente ha sido encargada de velar por la seguridad y la convivencia ciudadana, o si por el contrario, constituyen una amenaza a la fuerza pública al intentar reemplazarla completamente.

El artículo resalta que las actividades de la Policía Nacional no se pueden sustituir por un organismo privado: constitucionalmente, la Policía Nacional es la autoridad encargada proveer seguridad en todo el territorio. Sin embargo, las acciones de la policía sí pueden ser complementadas por otros entes privados. La presencia de estas empresas de vigilancia y seguridad privada incide directamente en los indicadores de seguridad estipulados en la PNSCC, especialmente en la tasa de hurto común, dada su esencia de ser una industria que ofrece servicios preventivos de seguridad. Ese componente de prevención se complementa perfectamente con la finalidad reactiva que caracteriza a la Policía Nacional. Igualmente, la seguridad privada se convierte en una herramienta que le permite a la población participar más activamente en la consecución de mayor seguridad ciudadana y disminuir los niveles de percepción de inseguridad, aunque es vital reconocer los riesgos intrínsecos de la industria.

Vigilancia y seguridad privada en Colombia: ¿complemento o sustituto de la seguridad pública?

Introducción

La definición clásica y ampliamente conocida del Estado Moderno expresada por Max Weber precisa que este es una organización humana que ostenta el monopolio del uso legítimo de la fuerza dentro de un territorio específico. De esa definición se desprende precisamente que una de las funciones inherentes e inseparables del Estado es la provisión de seguridad a sus habitantes. Tanto así que, por lo menos conceptualmente, cuando se habla de procesos de privatización del sector público siguiendo lineamientos del modelo neoliberal en Colombia y en el mundo, siempre se hace referencia al sector salud, al sector de la educación, al sector de la construcción y al sistema pensional (Sarmiento, 2011), pero casi nunca se hace referencia al sector de la seguridad.

Sin embargo, la noción del monopolio del uso legítimo de la fuerza como característica intrínseca del Estado Moderno es cuestionable y, por consiguiente, pensar en privatizar la provisión de seguridad no resulta descabellado ni contrario a su esencia; en la práctica, los Estados no ejercen ni han ejercido real y totalmente dicho monopolio. El proceso de formación del Estado, según lo argumenta Charles Tilly, se caracterizó por una gran acumulación y concentración de poder y de recursos policiales y coercitivos en cabeza de la máxima autoridad política de algunos Estados de Europa occidental (Tilly, 1992, pp. 27-30), pero no fue una concentración total ni ocurrió por igual en todos los países de la región. Así lo confirma Barry Buzan, al afirmar que el control del uso de la violencia por parte del Estado es una teoría aplicable únicamente a una minoría de Estados (Buzan, 1991, pp. 58-59), y lo complementa Peter Singer, especialista en el estudio de compañías militares privadas, quien asevera que en la historia de la evolución del Estado, ese monopolio ha sido más una excepción que la regla general (Singer, 2008, p. 19).

En otras palabras, además de las fuerzas militares que cada Estado ha podido forjar, siempre han existido proveedores privados de servicios militares y de seguridad que en algunas ocasiones han servido a los intereses del Estado – aunque a veces también se han vuelto en su contra. Estas expresiones privadas de seguridad han sido catalogadas por James Cockayne como *empresarios militares*¹ y hacen referencia básicamente a piratas, corsarios y mercenarios (Cockayne, 2006: 462-466). Estos empresarios militares fueron muy apetecidos especialmente durante los siglos 17, 18 y 19.

¹ El concepto de empresarios militares hace referencia a la traducción de *military entrepreneurs* definidos por James Cockayne como “comerciantes privados de violencia organizada que jugaron un rol fundamental en la generación de la soberanía y la legalidad del Estado en los primeros tiempo de la Europa moderna” (Cockayne, 2006: 462, traducción del autor). Algunos de los ejemplos más conocidos son los Landsknechte alemanes, los Reisläufer suizos, los Condottieri italianos y los mercenarios ingleses.

Hoy en día ya no se habla de empresarios militares sino de actores armados no estatales. Estos se pueden definir

como aquellas organizaciones que exhiben las siguientes características: (i) demuestran la voluntad y capacidad de emplear la violencia para perseguir sus objetivos, y (ii) no están integradas en instituciones estatales formales como ejércitos regulares, guardias presidenciales, fuerzas policiales o fuerzas especiales. Por consiguiente, (iii) gozan de cierto nivel de autonomía con respecto a la política, las operaciones militares, los recursos y la infraestructura (Hofmann y Schneckener, 2011, p. 3).

Unas de esas organizaciones son las compañías de seguridad privada, las cuales se empezaron a consolidar como una gran industria en todo el mundo desde el final de la Guerra Fría. En Colombia, la industria de la seguridad privada se empezó a formalizar después de la expedición de la Ley 62 de 1993 que creó la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y del Decreto Ley 356 de 1994 por medio del cual se estableció el Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada.

El crecimiento de la industria nacional de seguridad privada ha sido vertiginoso. Según algunos estudios, en el año 2007 dicha industria empleaba cerca de 190.000 personas en todo el país (Florquin, 2011, p. 104), una cifra que contrasta con el número total de policías activos en ese período: 135.644 (Ministerio de Defensa, 2010). Hasta el momento, la mayor presencia de agentes privados que policías dentro del territorio colombiano parece no haber generado muchos cuestionamientos en ámbitos académicos o gubernamentales, razón por la cual no se ha llegado a estudiar ampliamente el impacto que esa situación genera en la provisión del bien público de seguridad. Sin embargo, ante la evidente evolución de la industria privada y el constante aumento en la oferta de servicios de vigilancia y seguridad privada en el país, sí resulta interesante preguntarse si los proveedores de seguridad privada complementan las funciones la Policía Nacional, la entidad de carácter civil que constitucionalmente ha sido encargada de velar por la seguridad y la convivencia ciudadana, o si por el contrario, constituyen una amenaza a la fuerza pública al intentar reemplazarla completamente. Ese interrogante es precisamente el objeto de estudio del presente artículo.

Luego de la parte introductoria, el artículo describe el crecimiento y la evolución de la industria de la seguridad privada en Colombia y presenta datos y cifras importantes. Posteriormente explica brevemente algunos puntos de la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana que cobrarán relevancia en la siguiente sección. Después examina los elementos por medio de los cuales se puede afirmar que la seguridad privada complementa la seguridad pública y a continuación resalta algunos de los riesgos que conlleva la existencia de la seguridad privada y que se deben controlar. Finalmente, se presenta la conclusión del artículo.

La industria de la seguridad privada en Colombia

Al igual que sucedió en la mayoría de países en el mundo donde el fenómeno de la privatización de la seguridad cobró fuerza luego de terminada la Guerra Fría (Avant, 2005, p. 30; Holmqvist, 2005, p. 1), el surgimiento de una industria formal de seguridad privada en Colombia se dio en la década de los 90. Sin embargo, los orígenes de la industria en el país se pueden apreciar desde los años 60.

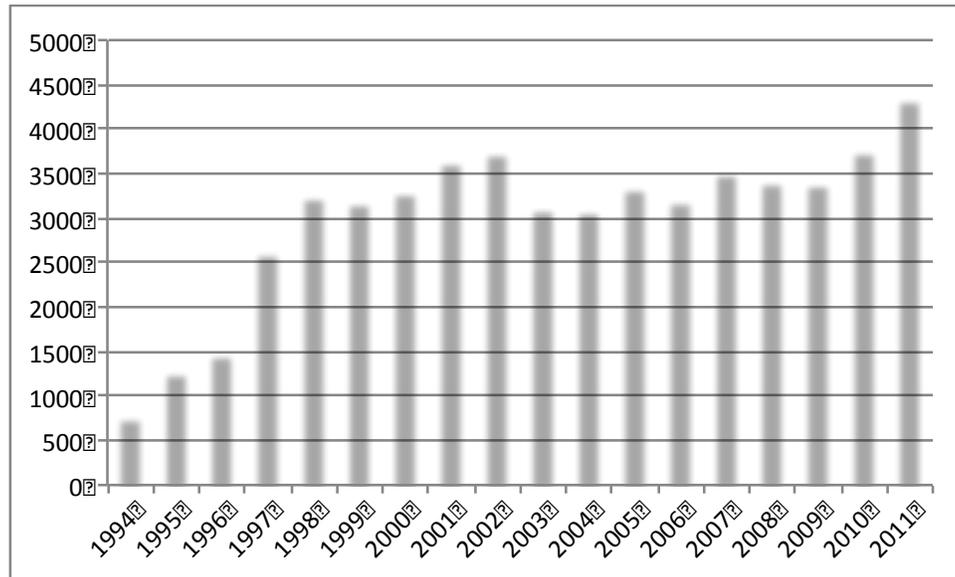
El sector de la vigilancia y la seguridad privada en Colombia tiene su inicio aproximadamente 40 años atrás cuando se establecieron en el país algunas empresas extranjeras para prestar servicios asociados a la vigilancia privada, con otras nacionales, que los prestaban de manera poco regulada. Los primeros intentos de formalización desde el punto de vista regulatorio se dieron en la década de los 60's bajo la tutela de la Policía Nacional (PONAL) y posteriormente en el Ministerio de Defensa (MDN) (SuperVigilancia, 2008, p. 7).

Esos intentos de regulación comprendieron el Decreto 1667 de 1966, el Decreto 1355 de 1970 y el Decreto 2347 de 1971². El primero correspondía al Estatuto Orgánico de la Policía “por medio del cual se faculta a la PONAL para emitir conceptos favorables para la prestación de los servicios de vigilancia privada” (SuperVigilancia, 2008, p. 7). El segundo amplió el conjunto de normas de la Policía Nacional. Finalmente, el tercero incluía un capítulo completo sobre Vigilancia Privada, y uno de sus artículos, el número 15, establecía que “las empresas o sociedades privadas, destinadas a la vigilancia particular, solamente pueden constituirse o funcionar con autorización del Ministerio de Defensa Nacional, previa solicitud tramitada y conceptuada por la Dirección General de la Policía Nacional, y bajo control directo del respectivo Comandante del Departamento de Policía” (Decreto 2347 de 1971, Art. No. 15).

Desde que se creó la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada en 1993, el número total de empresas vinculadas al sector ha crecido constantemente. La Gráfica No. 1 muestra dicho comportamiento: mientras que en 1994 había 763 empresas registradas ante la Superintendencia, la mayoría de ellas repartidas entre empresas de vigilancia con armas y departamentos de seguridad, en el año 2011 ya existían 4.338, y además, para ese año, la variedad del tipo de servicios también se había diversificado notablemente.

² Este decreto fue derogado en 1983 por medio del artículo 157 del Decreto 2137. A su vez, el Decreto 2137 de 1983 fue derogado por la Ley 62 de 1993.

Gráfica No. 1 Número total de empresas de Vigilancia y Seguridad Privada en Colombia 1994-2011



Fuente: SuperVigilancia, 2011a.

Los servicios ofrecidos por la industria nacional de seguridad privada se pueden distribuir en tres grandes grupos. Por un lado están los servicios de autoprotección, que como su nombre lo indica, buscan proteger a la persona jurídica o natural de la que dependen. A este grupo pertenecen los *departamentos de seguridad*³ y los *servicios comunitarios*⁴. Por otro lado están aquellas empresas que ofrecen servicios de seguridad independientes en contraprestación por una remuneración específica. En este grupo se encuentran las *empresas de vigilancia con armas*, las *empresas de vigilancia sin armas*, las *cooperativas de seguridad armadas*, las *transportadoras de valores*, las *escuelas de capacitación*, las *empresas asesoras*, las *empresas blindadoras*, y las *empresas arrendadoras de vehículos blindados*. Finalmente están las empresas legalmente constituidas que no prestan servicios de seguridad a sus clientes en estricto sentido, sino que ofrecen otros servicios relacionados con el sector. Las empresas que hacen parte de este grupo son los *departamentos de capacitación* y los *asesores, consultores e investigadores* (SuperVigilancia, 2011a). La Tabla No. 1 expone todos los servicios que ofrece la industria de la vigilancia y seguridad privada distribuidos según los grupos anteriormente mencionados.

³ El Artículo 17 del Decreto 356 de 1994 “entiende por departamento de seguridad, la dependencia que al interior de una empresa u organización empresarial o entidad de derecho público o privado, se establece para proveer el servicio de vigilancia y seguridad privada de bienes, instalaciones y personas vinculadas a la misma”. Dicho artículo también indica que las personas naturales que requieran protección con armas de fuego deben igualmente constituir departamentos de seguridad propios.

⁴ El Artículo 42 del Decreto 356 de 1994 “entiende por servicio comunitario de vigilancia y seguridad privada, la organización de la comunidad en forma de cooperativa, junta de acción comunal o empresa comunitaria, con el objeto de proveer vigilancia y seguridad privada a sus cooperados o miembros dentro del área donde tiene asiento la respectiva comunidad”.

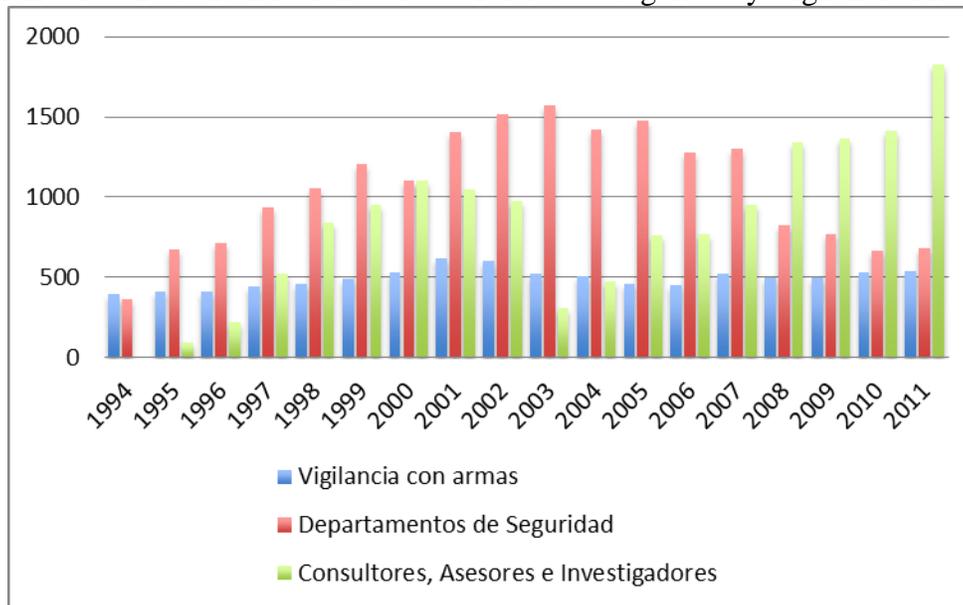
Tabla No. 1 Servicios que Ofrece la Industria de Vigilancia y Seguridad Privada en Colombia

Servicios de Autoprotección	Servicios de Vigilancia y Seguridad Privada Remunerados	Otros Servicios de Vigilancia y Seguridad Privada
Departamentos de Seguridad	Empresas de Vigilancia con Armas	Departamentos de Capacitación
Servicios Comunitarios	Empresas de Vigilancia sin Armas	Asesores, Consultores e Investigadores
	Cooperativas de Seguridad Armadas	
	Transportadora de Valores	
	Escuelas de Capacitación	
	Empresas Asesoras	
	Empresas Blindadoras	
	Empresas Arrendadoras de Vehículos Blindados	

Fuente: SuperVigilancia, 2011a.

Aunque son muchos los tipos de empresas en el sector – como muestra la Tabla No. 1 –, de todas maneras existe un alto nivel de concentración en los servicios ofrecidos dentro de la industria. La mayor cantidad de empresas o esquemas de vigilancia y seguridad privada corresponden a empresas de vigilancia con armas, departamentos de seguridad y consultores, asesores e investigadores. La Gráfica No. 2 muestra el número de registros de los tres principales esquemas de seguridad existentes en la industria. En la gráfica es evidente que el número total de empresas de vigilancia con armas se ha mantenido constante a lo largo de los años. En cambio, la cantidad de departamentos de seguridad llegó a su pico más alto en el año 2003 cuando alcanzó casi que a triplicar a las empresas de vigilancia con armas, pero a partir del 2004 se registró un decrecimiento notable y en 2011 volvió los mismos niveles de 1995. Por último, es interesante ver como las empresas asesoras y consultoras en seguridad, que en un principio no eran tan relevantes dentro de la industria, hoy son el principal servicio ofrecido por ésta.

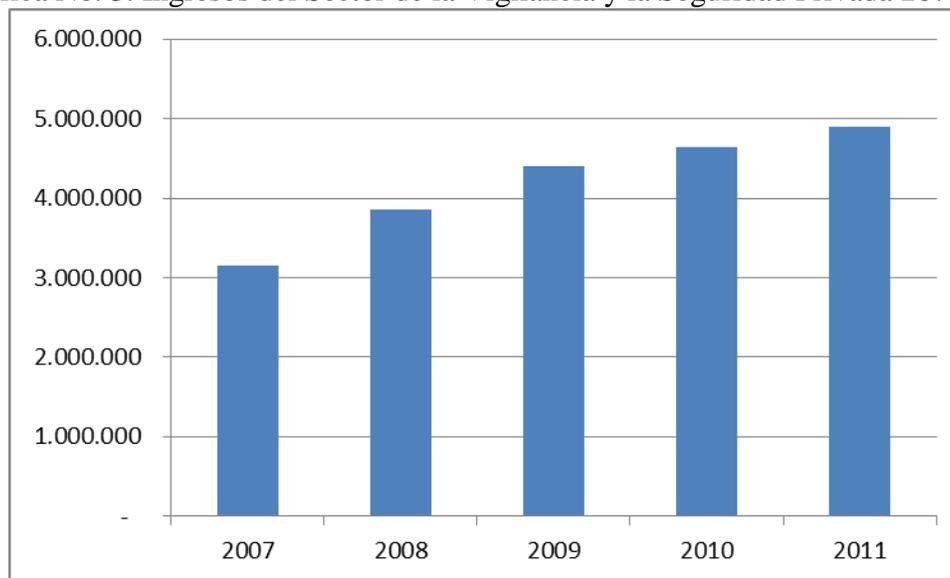
Gráfica No. 2. Concentración de los Servicios de Seguridad y Vigilancia Privada



Fuente: SuperVigilancia, 2011a.

La magnitud de la industria no recae únicamente en el número total de empresas registradas ante la superintendencia, sino también en el comportamiento de los ingresos percibidos por el sector; la Gráfica No. 3 expone dicho comportamiento. Del año 2007 en adelante, los ingresos de la industria han crecido constantemente, pasando de \$ 3.2 billones de pesos a \$ 4.9 billones de pesos en 2011 (SuperVigilancia, 2011b).

Gráfica No. 3. Ingresos del Sector de la Vigilancia y la Seguridad Privada 207-2011



Fuente: SuperVigilancia, 2011b.

Estas cifras son aún más impactantes al compararse con el Producto Interno Bruto (PIB) de cada año. Como se muestra en la Tabla No. 2, los ingresos del sector de la seguridad y la vigilancia privada entre 2007 y 2011, expresados en millones de pesos, correspondieron a más del 1% del PIB a precios constantes del 2005.

Tabla No. 2. Ingresos del Sector de Vigilancia y Seguridad Privada como Porcentaje del PIB

Año	Ingresos del Sector	Porcentaje del PIB
2007	3.158.003	0,81
2008	3.849.772	0,96
2009	4.401.099	1,08
2010	4.646.252	1,09
2011	4.899.963	1,08

Fuente: SuperVigilancia, 2011b. Los datos del PIB fueron obtenidos de la base de datos del Banco de la República de Colombia.

La evolución de la industria de la vigilancia y la seguridad privada descrita en los párrafos anteriores permitiría pronosticar que ésta juega un papel importante en la provisión de seguridad de los colombianos. Por esta razón resulta interesante examinar la relación que

existe entre la industria de la seguridad privada y la política pública de seguridad y convivencia ciudadana vigente.

La Política de Seguridad y Convivencia Ciudadana y los indicadores de seguridad

La Constitución Política de Colombia de 1991, en su Artículo No. 2, establece que uno de los fines esenciales del Estado es “asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo” dentro de su territorio, e igualmente, precisa que “las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades”. Para cumplir con lo dispuesto en ese artículo, la constitución determinó que la Policía Nacional es el organismo armado de carácter civil encargado de lograr que el Estado cumpla dichos objetivos. En otras palabras, la Policía Nacional es el ente público encargado de proveer seguridad en el país.

Además de lo dispuesto por la Constitución de 1991, el marco legal que ha guiado las diferentes actividades gubernamentales en materia de seguridad ciudadana incluye la Ley 62 de 1993, el Código Nacional de Policía, la Ley 418 de 1997, el Decreto 2615 de 1991, el Decreto 2170 de 2004, el Conpes 3460, el Plan Estratégico de la Policía Nacional 2007-2010 y los diferentes planes nacionales de desarrollo propuestos desde la administración de César Gaviria hasta la administración actual. La política pública de seguridad ciudadana vigente se conoce como la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PNSCC) del año 2011, la cual está respaldada por la Ley 1453 de 2011, también conocida como la Ley de Seguridad Ciudadana, y por el Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes (PNVCC) lanzado por la Policía Nacional en febrero de 2010.

La PNSCC define la seguridad ciudadana como “la protección universal a los ciudadanos frente a aquellos delitos y contravenciones que afecten su dignidad, su seguridad personal y la de sus bienes, y frente al temor a la inseguridad” (PNSCC, 2011, p.1) y entiende la convivencia ciudadana como “la promoción del apego y la adhesión de los ciudadanos a una cultura ciudadana basada en el respeto a la ley, a los demás y a unas normas básicas de comportamiento y de convivencia social” (PNSCC, 2011, p.2). La definición de estos conceptos es crucial para poder diferenciar claramente seguridad ciudadana de seguridad nacional y defensa nacional, ya que la dinámica del conflicto interno que ha vivido el país por varias décadas ha generado que en algunos casos dichos términos y sus implicaciones se confundan.

Con el fin de poder evaluar el impacto de la implementación de las diferentes estrategias en materia de seguridad y convivencia ciudadana, la PNSCC establece cuatro conductas delictivas cuantificables, dos de ellas que atentan en mayor medida contra la seguridad ciudadana – *homicidio común* y *hurto común* – y otras dos que afectan especialmente la convivencia ciudadana – *lesiones personales* y *muertes en accidente de tránsito*. Estas conductas se han establecido como los indicadores de la PNSCC y su medición permite hacer el correspondiente monitoreo y seguimiento a la implementación de la política. En ese sentido, la Tabla No. 3 muestra la evolución de cada indicador desde el 2010 – línea de base de la PNSCC vigente – hasta el 2012.

Tabla No. 3. Indicadores de la PNSCC 2010 - 2012

INDICADOR	LINEA BASE 2010	2011	2012
Tasa ⁵ Homicidio Común	34	35	32.3
Tasa Hurto Común ⁶	201	220	204
Tasa Lesiones Personales	420.9	431.5	430.7 ⁷
Tasa Muerte Accidente de Tránsito	11.36	11.07	11.39 ⁸

Fuente: Para *tasa de homicidio común* y *tasa de hurto común*: Policía Nacional; para *tasa de lesiones personales* y *tasa de muerte por accidente de tránsito*: Medicina Legal.

Ahora bien, a pesar de la existencia de una industria de vigilancia y seguridad privada que se ha venido consolidando desde finales del siglo pasado y que cuenta con un número de empleados que hace ya varios años supera la cantidad de policías activos en el país, sorprende que la PNSCC no la tenga en cuenta de forma manifiesta. La única referencia que hace el texto de la PNSCC a la industria de vigilancia y seguridad privada se encuentra en una de las líneas de acción de uno de los ejes centrales de la política⁹ - ciudadanía activa y responsable - que entre otras cosas fomenta que la ciudadanía se involucre más activamente en temas de seguridad y convivencia. Esa línea de acción consiste en "fortalecer las redes de apoyo y seguridad ciudadana de las empresas de seguridad privada" (PNSCC, 2011, p. 25), pero incluso en este aparte, se mantiene a la seguridad privada en un segundo plano.

Impacto de la industria de vigilancia y seguridad privada en la provisión de seguridad pública

Si se tiene en cuenta una aproximación amplia y general de políticas públicas como la de Thomas Dye, quien las define como todo aquello que un gobierno específico realiza u omite conscientemente (Dye, 1992), es lógico que la PNSCC no incluya en su redacción a la industria de la vigilancia y seguridad privada y se limite a demarcar los lineamientos que deben seguir las entidades públicas como la Policía Nacional. Sin embargo, por lo menos en la forma como se ha estipulado que la PNSCC se va a evaluar y monitorear, es un error no tener en cuenta el rol que juega la seguridad privada. Por ejemplo, no sería correcto afirmar que la tasa de hurto común, uno de los indicadores de la PNSCC, varía únicamente debido a la implementación de la PNSCC, cuando empresas de vigilancia con armas y sin armas son contratadas por edificios y conjuntos residenciales, centros comerciales y

⁵ Tasa por cada 100.000 habitantes.

⁶ El indicador de Hurto Común incluye hurto a residencias, hurto a comercio y hurto a personas.

⁷ Datos preliminares con corte a 31 de diciembre de 2012. Esa información está sujeta a cambios.

⁸ Datos preliminares con corte a 31 de diciembre de 2012. Esa información está sujeta a cambios.

⁹ La PNSCC gira en torno a cinco ejes centrales y dos ejes transversales, cada uno con unas líneas de acción determinadas. Los cinco ejes centrales son: 1. Prevención Social y Situacional; 2. Presencia y Control Policial; 3. Justicia, Víctimas y Resocialización; 4. Cultura de la Legalidad y Convivencia; y 5. Ciudadanía Activa y Responsable. Los dos ejes transversales son Sistemas de Información y Estudio de políticas públicas y desarrollos normativos.

establecimientos de comercio, entre otros, para protegerse de la delincuencia común. Ante la posibilidad de la ciudadanía de contratar seguridad privada, ésta puede modificar positiva o negativamente el indicador de seguridad, y como esa alteración no está siendo tenida en cuenta, la evaluación del impacto de la política puede estar enviando un mensaje equivocado.

Esto no quiere decir que la existencia de una industria de vigilancia y seguridad privada perturbe la provisión de seguridad en el país o que esté intentando apoderarse de funciones que constitucionalmente no le pertenecen. Por el contrario, aunque la industria provee una gran cantidad de servicios de seguridad y en la actualidad sean más los empleados de la industria que el número de efectivos de la policía, la provisión de seguridad pública y de seguridad privada es en esencia diferente y complementaria. Mientras que la finalidad última de la seguridad pública es reaccionar frente a cualquier amenaza, la seguridad privada es de naturaleza puramente preventiva (Christian Krüger – ex Superintendente de Vigilancia y Seguridad Privada, Entrevista personal, noviembre 7 de 2012).

Un guardia de seguridad privada no debe velar por la seguridad de la ciudadanía; para eso está la Policía Nacional. Ese guardia está encargado de proteger la integridad de la persona o del bien que le fue asignado como objeto de protección y sólo puede reaccionar violentamente en casos de defensa personal cuando su vida esté en peligro. Su función de seguridad va hasta el punto de alertar a la fuerza pública ante una amenaza a la seguridad para que sean ellos los que actúen, no él. En otras palabras, “la seguridad privada colabora con la seguridad pública” (Christian Krüger – ex Superintendente de Vigilancia y Seguridad Privada, Entrevista personal, noviembre 7 de 2012), mas no intenta suplantarla.

Es importante aclarar que aunque la finalidad principal de la fuerza pública es esencialmente reactiva, a ésta también se le han ido asignando funciones preventivas especialmente después de la Constitución de 1991. Las estrategias gubernamentales para afrontar las amenazas a la seguridad y convivencia ciudadana que se han implementado en los últimos años han tenido algunas variaciones de un periodo presidencial a otro, pero también han guardado algunas similitudes, entre ellas fortalecer la capacidad de prevención de la fuerza pública y lograr incrementar los niveles de participación en materia de seguridad (Rivas, 2005, p. 114). En este sentido, la existencia de una industria de vigilancia y seguridad privada también ha apoyado positivamente a la fuerza pública y a la implementación de políticas de seguridad, ya que las empresas privadas, al poder ser contratadas libremente, les ofrecen a los individuos una posibilidad concreta de participar activamente en materia de seguridad ciudadana.

Esa participación activa es el componente privado que el gobierno ha querido inculcar en los ciudadanos y ha sido la seguridad privada el medio a través del cual, indirectamente, ese objetivo se ha alcanzado. “El estado asume en principio la seguridad pública. Pero el particular también tiene unas obligaciones con la seguridad. Con la suya propia. No en vano existen las chapas de las puertas. ¿Por qué hay chapas en las puertas? ¿Por qué la gente le pone llave a los closets? Porque saben que también tienen parte en un ejercicio de seguridad” (Luis F. Murgueitio – ex Superintendente de Vigilancia y Seguridad Privada, Entrevista personal, noviembre 19 de 2012).

La presencia de seguridad privada también puede llegar a fortalecer la capacidad disuasiva de la fuerza pública. "El beneficiario directo de los servicios que ofrecen las compañías de seguridad es aquel que está contratando el servicio, pero hay un beneficio indirecto sobre la población, porque si hay un guardia en un sector determinado de un barrio, evidentemente se está haciendo una incidencia positiva para disminuir las oportunidades que se tengan de cometer un delito, porque es un elemento disuasivo" (Dousdebes, 2011, p. 2). Sin embargo, es necesario entender esto como característica disuasiva parcial, ya que como se explicará más adelante, la seguridad privada está atada a un componente de capacidad económica – a diferencia de la seguridad pública – que impide que esos beneficios indirectos se puedan extender a toda la ciudadanía en general.

Adicionalmente, la posibilidad de contratar seguridad privada puede incrementar los niveles de percepción de seguridad en la población de una forma más rápida y directa que la fuerza pública. En ambientes de alta inseguridad, la presencia de vigilancia y seguridad privada, además de ser una herramienta disuasiva parcial contra el crimen y la violencia, permite que la ciudadanía pueda, por su propia cuenta, incrementar los niveles de seguridad cuando y como quiera sin depender de ninguna autoridad gubernamental. Aunque ese impacto es difícil de cuantificar – como en realidad también lo es medir los niveles de percepción de seguridad e inseguridad –, sin lugar a dudas es un factor importante a tener en cuenta en las Encuestas de Seguridad y Convivencia Ciudadana adelantadas por el DANE y en las mediciones de victimización que realizan entidades como la Cámara de Comercio de Bogotá. No hacerlo podría ocasionar los mismos inconvenientes que genera el hecho de no incluir la seguridad privada dentro de los elementos que inciden en los indicadores de seguridad ciudadana.

Riesgos de la seguridad privada en la provisión de seguridad pública

Aunque la industria de vigilancia y seguridad privada tiene evidentemente un impacto positivo sobre la seguridad pública, también conlleva ciertos riesgos que es importante y relevante resaltar y que ponen de manifiesto por qué los proveedores privados no pueden sustituir a la fuerza pública en su función de provisión de seguridad y convivencia ciudadana. En primer lugar,

"la seguridad privada no es una alternativa al manejo de la seguridad ciudadana, pues su ámbito de competencia y responsabilidad pública es limitado. La seguridad no debe ser asumida como una sumatoria de iniciativas privadas, sino como un proceso de decisión pública que aborda el manejo de este tema desde una perspectiva integral" (Pontón, 2011, p. 9).

En ese mismo sentido, la esencia de la obligación constitucional que tiene el Estado de proveer seguridad es precisamente que todos los ciudadanos puedan tener acceso por igual a ese bien público. Sin embargo, la seguridad privada no opera bajo ese mismo precepto. La seguridad privada está atada a una remuneración específica por los servicios ofrecidos, por lo que quien quiera adquirir esos servicios, debe estar dispuesto a pagar un monto determinado. Esta característica de la industria de la seguridad privada puede profundizar la desigualdad social en la población, ya que solamente quien tenga el poder

adquisitivo para contratar seguridad privada podrá hacerlo, pero quien no tenga esa capacidad económica, deberá conformarse con la seguridad que le pueda proveer directamente el Estado.

Finalmente, un último elemento que limita el alcance de la seguridad privada en materia de seguridad ciudadana es la ausencia de un adecuado marco regulatorio. La legislación que permitió la creación de la industria en 1993 no ha evolucionado de la misma forma como lo ha hecho la industria, y en este momento el conjunto de normas del sector se encuentra muy disperso y en ocasiones no logra abordar todos los retos que una industria de esa magnitud genera, especialmente cuando uno de los principales servicios que se ofrecen es seguridad privada con armas. Ese motivo llevó a dos congresistas a presentar dos Proyectos de Ley diferentes el año pasado – el proyecto de Ley No. 2 de 2012 presentado por el Senador Juan Lozano y el Proyecto de Ley No. 41 de 2012 presentado por el Senador Emiro Barriga – para actualizar la respectiva legislación. Sin embargo, ambos Proyectos de Ley fueron archivados y no se ha vuelto a presentar ninguna iniciativa en ese sentido.

Conclusión

La industria de vigilancia y seguridad privada en Colombia ha tenido un desarrollo y una evolución muy importante en los últimos años. Los ingresos de la industria equivalen al 1% del PIB y la cantidad de empleados en la industria supera en gran medida el número de efectivos de policía. Una de las razones detrás de ese crecimiento de la industria es el incremento de la demanda por seguridad de la población, situación ante la cual surge el interrogante de si se está acudiendo a la seguridad privada en reemplazo a la seguridad pública o si se recurre a la seguridad privada como un proveedor adicional de seguridad que complementa las funciones de la Policía Nacional.

El artículo resalta que las actividades de la Policía Nacional no se pueden sustituir por un organismo privado: constitucionalmente, la Policía Nacional es la autoridad encargada proveer seguridad en todo el territorio. Sin embargo, las acciones de la policía sí pueden ser – y en la práctica lo están siendo – complementadas por otros entes privados como las empresas de vigilancia y seguridad privada. La presencia de estas empresas incide directamente en los indicadores de seguridad estipulados en la PNSCC, especialmente en la tasa de hurto común, dada su esencia de ser una industria que ofrece servicios preventivos de seguridad. Ese componente de prevención se complementa perfectamente con la finalidad reactiva que caracteriza a la Policía Nacional. Igualmente, la seguridad privada se convierte en una herramienta que le permite a la población participar más activamente en la consecución de mayor seguridad ciudadana y disminuir los niveles de percepción de inseguridad.

A pesar de lo anterior, es de gran importancia resaltar que la industria de la vigilancia y la seguridad privada se encuentra en este momento contralada por un marco regulatorio inadecuado que no ha sido posible actualizar. Debido a la capacidad que tiene la seguridad privada de usar armas, esa deficiencia de la legislación se puede convertir en un elemento fatal y en lugar de apoyar la consecución de seguridad ciudadana se puede por el contrario

atentar contra ella. Un punto ideal al que se debería llegar es lograr que la provisión de seguridad no involucrara el uso de armas.

Al ser la seguridad privada un complemento real de la seguridad pública, las políticas públicas relacionadas con la seguridad de la población deberían incluir expresamente a esos actores privados. Si existiera una relación formal más estrecha entre la seguridad pública y la seguridad privada, las ventajas de esta última se podrían potenciar, los riesgos que conlleva se podrían disminuir, se podría tener un mayor control sobre la industria y tanto el Estado como la población podrían salir ampliamente beneficiados.

Bibliografía

Avant, Deborah. 2005. *The Market for Force*. United States: Cambridge University Press.

Buzan, B. 1991. *People, States, and Fear*. Great Britain: Harvester Wheatsheat.

Carrión, Fernando. 2006. Privatización de la seguridad o privación de un derecho. En *Boletín Ciudad Segura*, FLACSO, No. 07, p. 1.

Cockayne, James. 2006. The Global Reorganization of Legitimate Violence: Military Entrepreneurs and the Private Face of International Humanitarian Law. En: *International Review of the Red Cross* 88 (863, Septiembre): 459-490.

Constitución Política de Colombia. 1991.

Decreto 2347 de 1971.

Decreto Ley 356 de 1994.

Dousdebes, Pablo. Entrevista: La seguridad privada: presencia positiva, bajo controles necesarios. En: *Boletín Ciudad Segura*, FLACSO, No. 07, p. 2.

Dye, T.R. (1992). *Understanding Public Policic*, 7a Edición. Nueva Jersey: Prentice-Hall Inc.

Florquin, Nicholas. 2011. "A Booming Business. Private Security and Small Arms," in *Small Arms Survey 2011. States of Security*, Small Arms Survey, Graduate Institute of International and Development Studies, Geneva, Cambridge University Press: 101-133.

Holmqvist, Caroline. 2005. Private Security Companies. The Case for Regulation. *SIPRI Policy Paper* 9, 1-60.

Ley 62 de 1993.

Ministerio de Defensa Nacional. 2010. Logros y retos de la política de seguridad democrática.

Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana – PNSCC. 2011. Departamento Nacional de Planeación, Colombia.

Pontón, Daniel. 2011. La privatización de la seguridad en Ecuador: impactos y posibles escenarios. En: *Boletín Ciudad Segura*, FLACSO, No. 07, pp. 4-9.

Rivas, Angela. 2005. Una década de políticas de seguridad ciudadana en Colombia. En *Seguridad Urbana y Policía en Colombia*. Fundación Seguridad y Democracia, pp.81 – 166.

Sarmiento, Eduardo. 2011. “La privatización del sector público”. *El Espectador*. Opinión. Marzo 13. En: <http://www.elespectador.com/impreso/columna-256436-privatizacion-del-sector-publico> (Consultado el 20 de junio de 2013).

Singer, Peter. 2008. *Corporate Warriors. The Rise of the Privatized Military Industry*. United States: Cornell University Press.

Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada. 2008. *Informe de Gestión Octubre de 2006 – Octubre de 2008*. Bogotá.

Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada. 2011a. *Informe de Gestión Vigencia 2011*. Bogotá.

Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada. 2011b. *Indicadores Financieros*. Bogotá.