

Concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del 17 de septiembre de 2025

Sobre las facultades de la Policía Nacional y las empresas de vigilancia y seguridad privada y/o de logística en eventos deportivos con aglomeraciones de público (fútbol profesional).

Foto: Marcelo Villa/VIEWpress/Corbis via Getty Images

1

¿Qué pasó?

El Gobierno nacional, por intermedio del Ministerio del Interior, solicitó a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado que emitiera concepto sobre la definición de responsabilidades entre la Policía Nacional y las empresas de vigilancia y seguridad privada y/o logística, en eventos que involucren aglomeraciones de público, en los términos de las sentencias C-223 de 2017 y C-128 de 2018 de la Corte Constitucional.

2

¿Qué tuvo en cuenta la Sala de Consulta y Servicio Civil?

La Sala de Consulta consideró los siguientes elementos:

- ✓ **Sentencia C-223 del 20 de abril de 2017:** declaró la inexequibilidad, entre otros, de los artículos 52 y 62 de la Ley 1801 de 2016, por violación de la reserva de Ley Estatutaria establecida en el literal a) del artículo 152 de la Constitución Política.
- ✓ **Sentencia C-128 de 28 de noviembre de 2018:** estudió la constitucionalidad parcial de los artículos 52 y 62 de la Ley 1801 de 2016, cuestionados por otorgar a la Policía una facultad discrecional (“podrá”) e imponer a los organizadores de aglomeraciones complejas la responsabilidad en materia de seguridad.
- ✓ **Marco legal de los espectáculos deportivos en Colombia, especialmente de fútbol:**
 - Ley 1270 de 2009: Creó la Comisión Nacional de Seguridad, Comodidad y Convivencia en el Fútbol para coordinar políticas de prevención de violencia y seguridad en estadios.
 - Decreto 1717 de 2010: Adoptó el Protocolo para la Seguridad, Comodidad y Convivencia en el Fútbol, fijando criterios mínimos de seguridad y planes de emergencia
 - Decreto 1007 de 2012: Creó el Estatuto del Aficionado al Fútbol (hoy en el Decreto 1066 de 2015), que reconoce derechos y deberes de los aficionados, garantiza la presencia obligatoria de la Policía Nacional, exige protocolos firmados por autoridades y clubes, y prohíbe habilitar escenarios sin planes de seguridad aprobados.
- ✓ **Marco constitucional y legal de la Policía Nacional:** Es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, con la misión de mantener el orden público y garantizar los derechos y libertades (arts. 2, 216 y 218 C.P.). La Ley 62 de 1993 y la Ley 1801 de 2016 le asignan el uso exclusivo de la fuerza legítima del Estado.
- ✓ **Marco normativo y jurisprudencial de las empresas de vigilancia y seguridad privada:** El Decreto Ley 356 de 1994 las regula como actividad remunerada de riesgo social, orientada a prevenir amenazas contra la vida, la integridad y los bienes, sin invadir funciones de la Policía. Requieren licencia de la Superintendencia de Vigilancia. La Corte ha precisado que no es un oficio de libre ejercicio.
- ✓ **El principio de exclusividad de la fuerza pública:** El art. 216 C.P. reserva a las Fuerzas Militares y a la Policía el uso legítimo de la fuerza. Las empresas privadas tienen una actuación limitada y no intrusiva: protegen personas o bienes específicos. No pueden asumir funciones de orden público ni desplazar a la Policía de sus deberes constitucionales.

3

¿Qué decidió la Sala de Consulta y Servicio Civil?

La Sala precisó que los artículos 52 y 62 de la Ley 1801 de 2016 no están vigentes, pues la sentencia C 223 de 2017 declaró su inexequibilidad con efectos diferidos hasta el 20 de junio de 2019. Desde esa fecha fueron retirados del ordenamiento jurídico.

En cuanto a la determinación del responsable de la seguridad en eventos de fútbol profesional, la Sala señaló que la sentencia C 128 de 2018 se pronunció exclusivamente sobre las aglomeraciones de público complejas y sobre la intervención de la Policía Nacional y las empresas de seguridad privada y/o logística en ese tipo de eventos. No abordó las aglomeraciones no complejas.

Señaló que, de acuerdo con la sentencia C-128 de 28 de noviembre de 2018, en materia de seguridad en actividades que involucran aglomeraciones de público complejas, como es el caso de los partidos del fútbol profesional, las competencias de la Policía Nacional y de las empresas de seguridad privada y/o de logística, fueron definidas de la siguiente manera:

- De acuerdo con lo dispuesto en la Constitución Política y en la Ley 1801 de 2016, Código Nacional de Policía y Convivencia Ciudadana, la Policía Nacional tiene como fin principal la prevención de aquellas conductas que constituyen amenazas de afectación del orden público o impiden la convivencia entre las personas, en los términos de los artículos 2 y 218 de la Constitución Política.
- Las empresas de vigilancia y seguridad privada pueden actuar en el ámbito en que ofrezcan sus servicios, bajo los límites establecidos por el legislador, con el fin de «disminuir y prevenir las amenazas que afecten o puedan afectar la vida, la integridad personal o el tranquilo ejercicio de legítimos derechos sobre los bienes de las personas que reciben su protección», de acuerdo con lo previsto en el artículo 73 del Decreto Ley 356 de 1994, sin que ello involucre en modo alguno el ejercicio de actividades de conservación del orden público, la seguridad ciudadana ni la convivencia pacífica.ejercicio de legítimos derechos sobre los bienes de las personas que reciben su protección», de acuerdo con lo previsto en el artículo 73 del Decreto Ley 356 de 1994, sin que ello involucre en modo alguno el ejercicio de actividades de conservación del orden público, la seguridad ciudadana ni la convivencia pacífica.

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

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

Por último, la Sala agregó que el artículo 9. ° de la Ley 1270 de 2009, mediante la cual se creó la Comisión Nacional para la Seguridad, Comodidad y Convivencia en el Fútbol, asignó a la Policía Nacional la función de prevenir la aparición de hechos de violencia en los estadios de fútbol y en sus alrededores, en el marco del mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas.

NORMAS ASOCIADAS

Normas constitucionales:

- Artículos 2, 216, 217, 218, 152, 241, 237.

Normas legales:

- Ley 1801 de 2016
- Ley 1270 de 2009
- Ley 62 de 1993
- Ley 1437 de 2011
- Ley 2080 de 2021
- Decreto Ley 356 de 1994
- Decreto 1717 de 2010
- Decreto 1007 de 2012
- Decreto 100 de 1891
- Decreto 41 de 1915
- Decreto 1667 de 1966

Jurisprudencia constitucional:

- Sentencias C-223 de 2017, C-128 de 2018, C-082 de 2018, C-024 de 1994, C-453 de 1994, C-225 de 2017, C-199 de 2001, C-530 de 2015.

Conceptos de la Sala de Consulta y Servicio Civil:

- 1147 del 23 de septiembre de 1998, 2513 del 13 de diciembre de 2023 y 2047 del 16 de febrero de 2011.

Aclaración de voto:

- Magistrada Ana María Charry Gaitán.



Ponente:
Juan Manuel Laverde Alvarez
Concepto:
11-001-03-06-000-2025-00336-00
(2545)
Fecha del concepto: 17 de septiembre de 2025.

i

Información importante