Sentencia C-031/22

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Oportunidad procesal para definir la aptitud de la demanda

ESTATUTO DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA-Facultades extraordinarias al Presidente para expedirlo

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL POR INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA-Incumplimiento de requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia en los cargos

Referencia: Expediente D-14211

Demanda de inconstitucionalidad contra el literal j) (Parcial) del artículo 1° de la Ley 61 de 1993 “Por la cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias para dictar normas sobre armas, municiones y explosivos, y para reglamentar la vigilancia y seguridad privadas” y contra los artículos 76 y 77 del Decreto-ley 356 de 1994 “Por el cual se expide el Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada”.

Demandante: William Esteban Gómez Molina

Magistrado sustanciador:

ALBERTO ROJAS RÍOS

Bogotá, D.C., tres (3) de febrero de dos mil veintidós (2022)

La Sala Plena de la Corte Constitucional integrada por los Magistrados Diana Fajardo Rivera, Jorge Enrique Ibáñez Najar, Alejandro Linares Cantillo, Paola Andrea Meneses Mosquera, Gloria Stella Ortiz Delgado, Cristina Pardo Schlesinger, José Fernando Reyes Cuartas, Alberto Rojas Ríos y Antonio José Lizarazo quien la preside, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, previo cumplimiento de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto-ley 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1.- En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, el ciudadano William Esteban Gómez Molina presentó el 19 de marzo de 2021, demanda de inconstitucionalidad contra el literal j) (parcial) del artículo 1° de la Ley 61 de 1993 “Por la cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias para dictar normas sobre armas, municiones y explosivos, y para reglamentar la vigilancia y seguridad privadas” y contra los artículos 76 y 77 del Decreto-ley 356 de 1994 “Por el cual se expide el Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada”, por estimar que vulneran los artículos 1, 2, 4, 6, 29, 84, 113, 114, 121, 122, 132, 150 (numerales 1, 2 y 10) y 189 (numeral 11) de la Constitución Política.

2.- Mediante Auto Mixto del 19 de abril de 2021, el Magistrado sustanciador rechazó parcialmente la demanda contra el literal j) (parcial) del artículo 1° de la Ley 61 de 1993 y los artículos 76 y 77 del Decreto-ley 356 de 1994, por la presunta vulneración de los numerales 1, 2 y 10 del artículo 150 de la Constitución. Lo anterior, al considerar que en virtud de la Sentencia C-186 de 2003 operó el efecto de la Cosa Juzgada.

En la misma providencia del 19 de abril el Magistrado sustanciador inadmitió la demanda contra el literal j) (parcial) del artículo 1° de la Ley 61 de 1993 y los artículos 76 y 77 del Decreto-ley 356 de 1994, por la supuesta vulneración de los artículos 1, 2, 4, 6, 29, 84, 113, 114, 121, 122, 123 y 189 (numeral 11) de la Constitución. Lo anterior con fundamento en el incumplimiento de los presupuestos de certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia, sistematizados por la jurisprudencia constitucional.

3.- El 26 de abril de 2021, encontrándose dentro del término legal correspondiente, el ciudadano William Esteban Gómez Molina formuló recurso de súplica contra la decisión de rechazo parcial de la demanda instaurada contra el literal j) (parcial) del artículo 1° de la Ley 61 de 1993 y los artículos 76 y 77 del Decreto-ley 356 de 1994, por la presunta vulneración de los numerales 1, 2 y 10 del artículo 150 de la Constitución.

4.- Mediante Auto 272 del 2 junio de 2021, al desatar el recurso de súplica, la Sala Plena desestimó los argumentos dirigidos a cuestionar las razones de inadmisión del Auto Mixto del 19 de abril de 2021, toda vez que el recurso de súplica no es un instrumento dispuesto para subsanar los yerros advertidos en la demanda.

De otro lado, en el mencionado Auto 272 de 2 de junio de 2021, al enfocarse en los argumentos de rechazo del Auto Mixto del 19 de abril de 2021, la Sala Plena negó que en virtud de la Sentencia C-186 de 2003 hubiese operado el efecto de la Cosa Juzgada frente a los cargos propuestos contra el literal j) (parcial) del artículo 1° de la Ley 61 de 1993 y los artículos 76 y 77 del Decreto-ley 356 de 1994, por la presunta vulneración de los numerales 1, 2 y 10 del artículo 150 de la Constitución.

"PRIMERO: REVOCAR el numeral cuarto de la parte resolutiva del Auto del 19 de abril de 2021 proferido por el magistrado Alberto Rojas Ríos que rechazó la demanda de inconstitucionalidad formulada por el ciudadano William Esteban Gómez Molina contra el literal j) del artículo 1 de la Ley 61 de 1993 y los artículos 76 y 77 del Decreto-ley 356 de 1994, por la presunta vulneración de los numerales 1, 2 y 10 del artículo 150 de la Constitución.

SEGUNDO. REMITIR el expediente de la referencia al magistrado Alberto Rojas Ríos, para que continúe con el trámite de admisibilidad y, por lo tanto, examine si los cargos propuestos contra el literal j) del artículo 1 de la Ley 61 de 1993 y los artículos 76 y 77 del Decreto-ley 356 de 1994 por la presunta vulneración de los numerales 1, 2 y 10 del artículo 150 de la Constitución, satisfacen los presupuestos del concepto de violación previstos en el artículo 6 del Decreto-ley 2067 de 1991".

5.- Como quiera que i) el accionante no presentó correcciones a la parte de la demanda que fue inadmitida dentro de los (3) tres días siguientes a la notificación efectuada el (19) diecinueve de abril de 2021; y que ii) al no haber sido corregida la demanda dentro del término legal correspondiente, procede su rechazo, se decidió lo propio y se informó al demandante que contra esta decisión procedía el recurso de súplica ante la Sala Plena de la Corporación, en los siguientes términos:

"PRIMERO.- RECHAZAR la demanda de inconstitucionalidad formulada por el ciudadano WILLIAM ESTEBAN GÓMEZ MOLINA, contra el literal j) Parcial del artículo 1° de la Ley 61 de 1993 "Por la cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias para dictar normas sobre armas, municiones y explosivos, y para reglamentar la vigilancia y seguridad privadas" y contra los artículos 76 y 77 del Decreto-ley 356 de 1994 "Por el cual se

expide el Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada", por la presunta vulneración de los artículos 1, 2, 4, 6, 29, 84, 113, 114, 121, 122, 123 y 189 numeral 11 de la Constitución".

6.- Mediante Auto del 12 de julio de 2021, una vez determinado por la Sala Plena que en virtud de la Sentencia C-186 de 2003 no operó el efecto de la Cosa Juzgada constitucional relativa en relación con los cargos propuestos por el demandante contra el literal j) (parcial) del artículo 1° de la Ley 61 de 1993 y los artículos 76 y 77 del Decreto-ley 356 de 1994, por la presunta vulneración de los numerales 1, 2 y 10 del artículo 150, el Magistrado sustanciador resolvió:

"ADMITIR la demanda formulada por el ciudadano William Esteban Gómez Molina contra el literal j (Parcial) del artículo 1° de la Ley 61 de 1993 "Por la cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias para dictar normas sobre armas, municiones y explosivos, y para reglamentar la vigilancia y seguridad privadas" y contra los artículos 76 y 77 del Decreto-ley 356 de 1994 "Por el cual se expide el Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada", por la presunta vulneración de los numerales 1, 2 y 10 del artículo 150 de la Constitución de 1991".

A su turno, se ordenó comunicar la iniciación del trámite al Presidente del Senado, al Presidente de la Cámara de Representantes, al Presidente de la República, a los Ministerios de Justicia y de Defensa Nacional, a la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y al Departamento Administrativo de la Función Pública para que, si lo consideran oportuno, intervengan directamente o por medio de apoderado, mediante escrito que deberán presentar dentro de los diez (10) días siguientes del recibo de la comunicación respectiva, indicando las razones que, en su criterio, justifican la constitucionalidad o la inconstitucionalidad de la norma demandada.

Y se ordenó comunicar la iniciación del trámite al Presidente del Congreso de la República, e invitar al Ministerio de Justicia y Derecho Instituto Colombiano de Derecho Procesal, a las Facultades de Derecho de la Pontificia Universidad Javeriana, Pontificia Universidad Bolivariana, Universidad Externado de Colombia, Universidad Nacional de Colombia, Universidad de Nariño, Universidad del Rosario, Universidad Santo Tomás de Aquino sede Bogotá, Universidad de la Sabana, Universidad ICESI de Cali, Universidad de Antioquia y al Observatorio de Justicia Constitucional de la Universidad Libre de Colombia sede Bogotá,

para que intervinieran, indicando las razones que, en su criterio, justifican la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma demandada.

Luego de los trámites de rigor, la demanda fue fijada en la Secretaría de la Corte para permitir la participación ciudadana. Posteriormente, la señora Procuradora General emitió el concepto de su competencia.

II. NORMA OBJETO DE REVISIÓN

“Ley 61 de 1993

(Agosto 12)

Diario Oficial 40.987, de 12 de agosto de 1993

“Por la cual se reviste al presidente de la República de facultades extraordinarias para dictar normas sobre armas, municiones y explosivos, y para reglamentar la vigilancia y seguridad privadas”

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA”:

(…)

ARTÍCULO 1o. De conformidad con el ordinal 10 del artículo 150 de la Constitución Política revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de seis (6) meses, contados a partir de la vigencia de la presente ley, para los siguientes efectos:

(…)

j) Expedir el estatuto de vigilancia y seguridad privada, concretamente sobre los siguientes aspectos : principios generales, constitución, licencias de funcionamiento y renovación de empresas de vigilancia privada y departamentos de seguridad, régimen laboral ; régimen del servicio de vigilancia y seguridad privada y control de las empresa ; seguros, garantías del servicio de la vigilancia privada ; reglamentación sobre adquisición y empleo de armamento ; reglamento de uniformes ; regulación sobre equipos electrónicos para vigilancia y seguridad

privada y equipos de comunicaciones y transporte ; mecanismos de inspección y control a la industria de la vigilancia privada ; protección, seguridad y vigilancia no armada, asesorías, consultorías en seguridad privada e investigación privada ; colaboración de la vigilancia y seguridad privada con las autoridades; régimen de sanciones, regulación de establecimientos de capacitación y entrenamiento en técnicas de seguridad de vigilancia privada (…).”

[…]

“Decreto-ley 356 de 1994

(febrero 11)

Diario Oficial No 41.220, de 11 de febrero de 1994

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL

Por el cual se expide el Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada”

(…)

“ARTÍCULO 76. SANCIONES. La Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada impondrá a los vigilados que infrinjan lo dispuesto en este Decreto y en especial lo dispuesto en los títulos V y VII de este Decreto, las siguientes sanciones:

1. Amonestación y plazo perentorio para corregir las irregularidades.

2. Multas sucesivas en cuantía de 5 hasta 100 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

3. Suspensión de la licencia de funcionamiento o credencial hasta por 6 meses.

4. Cancelación de la licencia de funcionamiento del vigilado, sus sucursales o agencias, o de las credenciales respectivas.

ARTÍCULO 77. RECURSOS. Contra las resoluciones que impongan las sanciones a que se refiere el artículo anterior, proceden los recursos de reposición y apelación en los términos del Código Contencioso Administrativo”.

III. LA DEMANDA

El ciudadano William Esteban Gómez Molina, en ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, presentó demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 1° de la Ley 61 de 1993 “Por la cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias para dictar normas sobre armas, municiones y explosivos, y para reglamentar la vigilancia y seguridad privadas” y contra los artículos 76 y 77 del Decreto-ley 356 de 1994 “Por el cual se expide el Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada”.

Según el ciudadano, las disposiciones demandadas vulneran los principios de Estado de Derecho, supremacía constitucional, democracia, separación de poderes, participación ciudadana y legalidad, consagrados en los artículos 1, 2, 4, 6, 29, 84, 113, 114, 121, 122, 132, 150 numerales 1, 2 y 10 y 189 numeral 11 de la Constitución Política.

En demandante afirma que los artículos demandados vulneran el principio de legalidad, porque considera que en relación con el artículo 1º (parcial) de la Ley 61 de 1993 el Legislador debió “adoptar las decisiones que el constituyente le ha confiado en temas especialmente sensibles, como lo es crear un régimen sancionatorio que regula derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección”, mientras que frente a los artículos 76 y 77 del Decreto-ley 356 de 1994 “el presidente de la república tiene prohibido ejercer una competencia que es exclusiva del Congreso. Si no puede reglamentar una materia sin habilitación legal mucho menos la puede regular”.

Afirma que las disposiciones demandadas desconocen la cláusula de Estado de Derecho, en la medida en que estas normas se dictaron “con desconocimiento del principio de reserva de ley, razón por la cual devienen inconstitucionales y consecuentemente fuera del orden legal”. Añade que el postulado de supremacía constitucional se vería lesionado, porque las normas atacadas “fueron creados con desconocimiento del principio de reserva de ley establecido en la Constitución Política”. Considera que se viola el principio democrático, pues los artículos censurados “fueron creados con desconocimiento del principio de reserva de ley, evitando con ello el proceso público de debate y aprendizaje en la concepción y ejecución de las políticas criminales legítimas.” Además, anota que el principio de separación de poderes resultaría lesionado en tanto las normas demandadas “fueron creados con desconocimiento del principio de reserva de ley, evitando con ello el proceso público de debate y aprendizaje

en la concepción y ejecución de las políticas criminales legítimas”.

Sobre la cuestión previa de Cosa Juzgada, asegura el accionante que, no se configura Cosa Juzgada constitucional en el presente asunto. Lo anterior considerando que el reproche por transgresión del numeral 10 del artículo 150 Superior examinado en la Sentencia C 186 de 2003 fue sólo en relación con el cargo global analizado en contra del literal j) del artículo 1° de la Ley 61 de 1993.

De esta manera, precisó que “el objeto de la presente demanda no es el literal j) del artículo 1° de la Ley 61 de 1993 considerado globalmente sino en forma parcial”. Así mismo, señaló que tampoco existe Cosa Juzgada constitucional respecto de los artículos 76 y 77 del Decreto-ley 356 de 1994 y, por tal motivo, procede un pronunciamiento de fondo. Con fundamento en estas premisas, solicita a la Corte Constitucional que declare la “inexequibilidad condicionada” de los apartes censurados del artículo 1º de la Ley 61 de 1993 y la inexequibilidad de los artículos 76 y 77 del Decreto-ley 356 de 1994.

Tal como se expuso en los antecedentes, en desarrollo del proceso de admisión quedó en firme únicamente -luego se admitió la demanda exclusivamente- por el cargo consistente en la vulneración del artículo 150 numerales 1, 2 y 10 de la Constitución, cuyo alcance se explicará más adelante.

IV. INTERVENCIONES

A continuación, se presenta una síntesis de las intervenciones y posteriormente se exponen los principales argumentos aportados por cada una.

Interviniente

Concepto

1. Departamento Administrativo de la Función Publica

Exequibilidad

1. Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Pública

Exequibilidad

1. Universidad Externado de Colombia

Considera que la Corte Constitucional se debe declarar inhibida para resolver el fondo del asunto. Sin embargo, en caso de que entienda, en virtud del principio pro actione, que debe pronunciarse de fondo, se considera que debe declararse la Exequibilidad de la norma.

1. Universidad Nacional de Colombia

Inhibición

1. Universidad Sergio Arboleda

Exequibilidad

1. Harold Eduardo Sua Montaña

Exequibilidad condicionada

1. Departamento Administrativo de la Función Publica

Armando López Cortes, Director Jurídico del Departamento Administrativo de la Función Pública, considera que la demanda formulada adolece de una argumentación clara que le permita a la Corte razonar adecuadamente el juicio de inconstitucionalidad planteado, por ello, se advierte que las normas demandadas no transgreden el ordenamiento constitucional, máxime cuando ya la Corte Constitucional se ha pronunciado en los aspectos contenidos en la presente demanda. Con base en ello afirma que los cargos formulados carecen de razones ciertas y específicas, pues los hechos en que se funda la inconstitucionalidad no obedecen al principio de razonabilidad, dado que no hay ningún contraste de cara a la normativa constitucional invocada.

Afirma que en los términos de las Sentencias C-710 de 2001 y C-186 de 2003, el Legislador

puede conceder facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir normas especializadas de carácter sancionatorio, como lo hizo en el artículo 1º de la Ley 61/93, sin que, en consecuencia, pueda entenderse que el Presidente usurpó las funciones del Congreso de la República al dictar los artículos 76 y 77 del Decreto-ley 356 de 1994.

En consecuencia, solicita declarar la exequibilidad del literal j) (Parcial) del artículo 1° de la Ley 61 de 1993 "Por la cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias para dictar normas sobre armas, municiones y explosivos, y para reglamentar la vigilancia y seguridad privadas" y de los artículos 76 y 77 del Decreto-ley 356 de 1994 "Por el cual se expide el Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada".

1. Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Pública

Luz Helena Morales Malaver, Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Pública, manifiesta que tanto literal j) del artículo 1° de la Ley 61 de 1993 como los artículos 77 y 78 del Decreto-ley 356 de 1994, se refieren a las facultades extraordinarias para expedir un estatuto bajo dos parámetros: regular la propiedad y tenencia de armas de fuego de las compañías de vigilancia y los departamentos de seguridad de las personas jurídicas; y expedir el estatuto de vigilancia y seguridad privada, atendiendo a los aspectos definidos en la Ley.

Afirma que, en consecuencia, el Ejecutivo profirió el Decreto-ley 356 de 1994, con el carácter de estatuto en cumplimiento a lo ordenado por el legislador, regulando un tema especializado la vigilancia y seguridad privada, que no comprende toda una rama del derecho (no es un Código), por lo que la Ley 61 de 1993 y el Decreto-ley 356 de 1994, en particular las disposiciones demandadas, están ajustados a la Constitución y por ende son exequibles. Añade que el Presidente de la República, atendiendo a los mandatos constitucionales puede ser investido de fuerza legislativa respetando los límites de tiempo y de contenido, entre los cuales no existe prohibición alguna para la expedición de estatutos, según el artículo 150 numeral 10 de la Constitución.

Por lo anterior, considera que el literal j) (Parcial) del artículo 1° de la Ley 61 de 1993, "Por la cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias para dictar normas

sobre armas, municiones y explosivos, y para reglamentar la vigilancia y seguridad privadas" y de los artículos 76 y 77 del Decreto-ley 356 de 1994, "Por el cual se expide el Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada", deben ser considerados exequibles, por cuanto no vulneran ninguna norma constitucional, ni desconocen o contrarían los principios de legalidad, de Supremacía Constitucional, de Estado de Derecho, de Separación de Poderes, de Participación Pública y de Democracia.

1. Universidad Externado de Colombia

El Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad Externado de Colombia, mediante escrito de intervención suscrito por María Alejandra Osorio Alvis (asistente de investigación adscrita), asevera que el accionante confunde las potestades reglamentarias (artículo 189 numeral 11) con las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República (artículo 150 numeral 10), mediante la Ley 61 de 1993. Explica que bajo esta función excepcional y temporal, el Presidente adquiere la calidad de legislador extraordinario sobre la materia específica establecida en el literal j) del artículo 1º de la Ley 61 de 1993, y de esta forma, la delegación legislativa podrá ejercerla mediante decretos con fuerza de ley, en este caso, mediante el Decreto-ley 356 de 1994. Lo que es distinto al hecho de que la potestad reglamentaria tenga límites para regular asuntos que tengan reserva de ley.

Precisa que frente a la posibilidad de delegación de la función legislativa de asuntos sujetos a reserva legal, la Corte Constitucional en sentencias como C-412 de 2015, ha establecido la diferencia entre reserva legal material1 y formal. De igual manera la Corte ha establecido que de forma excepcional puede el Presidente regular materias mediante una norma con rango de ley (como los Decretos-leyes), en calidad de legislador extraordinario, siempre y cuando estas materias versen sobre temas que según la Constitución deban estar contenidos en normas de rango legal y sobre ellos no exista la exigencia de que sea únicamente el Congreso quien las regule (como los temas del 150-10), y además, siempre y cuando se precise las materias precisas de delegación, límites y condiciones de la habilitación legislativa2, como ocurre con el literal j) del artículo 1 de la Ley 61 de 1993.

Manifiesta que en la sentencia C-186 de 2003, ante la posible duda de una delegación de la función legislativa para expedir un código otorgada por la Ley 61 de 1993, la Corte aclaró

que el estatuto de vigilancia y seguridad privada trata de la reglamentación de una actividad especializada, más no de la regulación en forma plena, completa, integra, sistemática, armónica y coordinada, que tendría un código. Por lo expuesto, considera que Corte Constitucional se debe declarar inhibida para resolver el fondo del asunto. Sin embargo, en caso de que entienda, en virtud del principio pro actione, que debe pronunciarse de fondo, se considera que debe declararse la exequibilidad de las normas acusadas.

1. Universidad Nacional de Colombia

El Vicedecano Académico de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas y Sociales de esta Universidad designó al Profesor Víctor Manuel Cáceres quien a su turno suscribió escrito de intervención en el que precisa que los cargos de la demanda no son claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes para pretender lograr un cambio constitucional que excluya del ordenamiento jurídico las normativas objeto de ataque. “La corta, muy general y poco aterrizada sustentación de los cargos no tiene una coherencia argumentativa que le permita a la Corte identificar con nitidez el contenido de la censura y su justificación, máxime cuando no hay claridad que argumentos de ataque hacen referencia a la Ley y cuales, al Decreto-ley, sin relacionarse tampoco que artículos superiores concretos y de forma presunta vulnera cada una de las normas”.

Afirma que la demanda carece de especificidad toda vez que de los argumentos expuestos por el accionante se aprecian razones “vagas, indeterminadas, indirectas, abstractas y globales” que no se relacionan concreta y directamente con cada una de las disposiciones que se acusan. Por lo anterior considera que no se puede apreciar del acápite de “sustentación de los cargos de inconstitucionalidad” un ejercicio jurídico riguroso argumentativo que permita mostrarle a la Corte la evidente inexequibilidad condicionada de la ley y total del Decreto-ley tal como se peticiona en la demanda

Manifiesta que la demanda carece de suficiencia, pues los argumentos jurídicos expresados por el accionante para soportar su petitorio, se fundan en afirmaciones genérica. Además señala que la demanda carece de una exposición clara de elementos probatorios necesarios para iniciar un estudio de fondo en relación con la constitucionalidad o no de los preceptos normativos expedidos con las facultades extraordinarias otorgadas al Presidente de la

República para dictar normas sobre armas, municiones y explosivos, y para reglamentar la vigilancia y seguridad privadas y establecer sanciones junto con los recursos posteriores, normativas diferenciadas que para lograr desvirtuar su presunción de constitucionalidad ameritaban una mayor y más detallada carga argumentativa independiente que hiciera necesario un pronuncia-miento de fondo por parte de la Corte Constitucional.

Afirma que no se satisfacen las mínimas exigencias en la redacción de la demanda. Considera que en sintonía con la jurisprudencia constitucional sobre la materia (Sentencia C-243/12), "nada obsta para que la Corte evalúe la observancia de los requisitos argumentativos mínimos de la demanda antes de entrar al problema jurídico de fondo" pues, de lo contrario, la Corte "se vería abocada a adoptar una decisión con base en un debate (…) planteado en términos evidentemente insuficiente".

Por lo anterior considera que la demanda interpuesta por el ciudadano no puede llevar a la Corte Constitucional a emitir un pronunciamiento de fondo con base en la misma y concluye que la Corte Constitucional "debe declarase Inhibida para proferir pronunciamiento de fondo, por ineptitud sustantiva de la demanda".

1. Universidad Sergio Arboleda.

Un grupo de profesores de la Clínica de Interés Público en Derechos Humanos de esta Universidad3, designados(as) por el Decano de la Escuela Mayor de Derecho de la misma, suscriben escrito de intervención en el que explican que "en concordancia con los argumentos presentados, así como el estudio de la jurisprudencia relevante de la Corte y contrario a lo avanzado por el demandante, el artículo 150, numerales 1,2 y 10, no establece límites materiales para que el Congreso de la República otorgue facultades extraordinarias legislativas en materia sancionatoria al Presidente de la República". Por lo que solicitan a la Corte "que se rechacen las pretensiones de la demanda y se declare la exequibilidad de la norma demandada en relación con los cargos analizados frente a los numerales 1, 2 y 10 del artículo 150 de la Constitución Política".

En desarrollo de lo anterior sostienen que en este caso el marco de las facultades está expresamente definido en la norma habilitante, esto es el artículo 1º de Ley 61 de 1993), el

cual confiere con precisión las facultades que se otorgaron al ejecutivo, y que fueron ya analizadas por la Corte Constitucional en la sentencia C-186 de 2003, en la se concluyó que éstas se circunscribían a “dictar normas sobre armas, municiones y explosivos, y para reglamentar la vigilancia y seguridad privadas y no se consideró que se haya concedido una facultad para expedir un código, mucho menos como decreto de impuestos o leyes estatutarias”.

Agregan que “en el presente caso se trata del ejercicio de una función legislativa por parte del ejecutivo por lo que las limitaciones materiales relativas a la reglamentación de la potestad sancionadora del estado por medio de la función administrativa no son aplicables. En definitiva, es claro que el precedente citado no es aplicable al análisis de la norma demandada en el presente caso”. De ahí que la conclusión según la cual el debate versa sobre si existen límites a la delegación legislativa del Congreso al Presidente en el tema de regulaciones con contenido sancionatorio que, como se dijo, no es así, por lo cual las normas no tienen reproche de constitucionalidad.

1. Harold Eduardo Sua Montaña

Afirma que la Corte Constitucional “ha determinado en varias sentencias de constitucionalidad (véase de ejemplo la C-221 de 1997, C-737 de 2001, C-1211 de 2001, C-852 de 2005) mantener dentro del ordenamiento jurídico normas de rango legal proferidas inconstitucionalmente cuando su estadía es necesaria para evitar durante un tiempo prudencial un vacío legal capaz de generar una afectación mayor al interés general o a los derechos constitucionales vulnerados”.

Con fundamento en lo anterior concluye que la Corte “habrá de declarar temporalmente exequible las normas con fuerza de ley acusadas junto con su enunciado normativo habilitante pues su eliminación inmediata ocasionaría efectos adversos mayores a los beneficios de su vigencia. Asimismo, requerirá integrar a esa misma decisión el artículo 78 del Decreto-ley 356 de 1994 aplicando lo dispuesto en el inciso 6 del artículo 6 del Decreto 2067 de 1991 por estar intrínsecamente subrogada esa norma al contenido de las otras”.

Considera que la Corte debe declarar temporalmente exequible la expresión “régimen de

sanciones” del literal j) del artículo 1º de la Ley 61 de 1993 y los artículos 76, 77 y 78 del Decreto-ley 356 de 19944, en el entendido que carecerán de validez constitucional si al finalizar la primera legislatura del próximo cuatrienio legislativo el Congreso no ha expedido una ley donde figuren los elementos estructurales de las sanciones y medidas cautelares dirigidas a los prestadores de servicio de vigilancia y seguridad privada.

V. CONCEPTO DE LA PROCURADORA GENERAL DE LA NACIÓN

Advierte que la parte cuestionada del literal j) del artículo 1º de la Ley 61 de 1993 no es contraria a la Constitución Política, “porque se trata de una norma mediante la cual el Congreso delegó de forma temporal al Presidente de la República la potestad para expedir el régimen sancionatorio en materia de vigilancia y seguridad privada, teniendo en cuenta que, según los mandatos superiores, no es un tema sujeto a reserva de ley código y que, por lo tanto, impidiera la concesión de facultades extraordinarias al Ejecutivo para su ordenación”.

Sobre los artículos 76 y 77 del Decreto-ley 365 de 1994, precisa que no son contrarios a la Carta Política, ya que el Presidente de la República se encontraba debidamente habilitado por la Ley 61 de 1993 para regular, por delegación, las sanciones aplicables en materia de vigilancia y seguridad privada, así como el procedimiento a seguir para su imposición.

Manifiesta que “las normas demandadas responden a la dinámica de la delegación legislativa del Congreso en favor del Presidente de la República en una materia técnica y especializada (seguridad y vigilancia privada), lo cual es usual en las democracias modernas como una medida para racionalizar la función ordenadora que adelantan las cámaras”. Por las razones expuestas, en relación con el cargo planteado en la demanda de la referencia, la Procuraduría solicita a la Corte Constitucional declarar la exequibilidad de los artículos 1º (parcial) de la Ley 61 de 1993, así como 76 y 77 del Decreto-ley 356 de 1994.

VI. CONSIDERACIONES

A. Competencia

1.- La Corte Constitucional es competente para pronunciarse sobre la demanda de

inconstitucionalidad presentada contra el artículo 1° de la Ley 61 de 1993 “Por la cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias para dictar normas sobre armas, municiones y explosivos, y para reglamentar la vigilancia y seguridad privadas” y contra los artículos 76 y 77 del Decreto-ley 356 de 1994 “Por el cual se expide el Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada”, por la presunta vulneración del artículo 150 numerales 1, 2 y 10 de la Constitución, en virtud del artículo 241 numeral 4º de la Constitución Política de 1991.

A. Estudio de aptitud sustantiva de la demanda

3.- El artículo 2 del Decreto 2067 de 1991 establece que las acciones públicas de inconstitucionalidad contendrán: a) el señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, así como su transcripción literal o por cualquier medio; b) el señalamiento de las normas constitucionales que se consideran restringidas; c) las razones por las cuales dichos textos se estimas violados; d) el señalamiento del trámite impuesto por la constitución para la expedición de la norma, si fuere el caso y; e) la razón por la cual la Corte es competente.

En cuanto al requisito c), la Sentencia C-1052 de 2001 estableció los presupuestos mínimos que deben cumplir las acciones públicas de inconstitucionalidad para que la Corte las estudie de mérito, delimite de manera clara y precisa el problema jurídico y evite emitir decisiones inhibitorias.

La Corte ha interpretado el alcance de las condiciones que debe cumplir la demanda de inconstitucionalidad y ha sistematizado, -sin caer en formalismos incompatibles con la naturaleza popular y ciudadana de la acción-, que los cargos formulados por el demandante deben ser claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes.

4.- En ese contexto la demanda debe: (i) ser comprensible (claridad), (ii) recaer sobre el contenido de la disposición acusada y no sobre uno inferido por quien demanda (certeza), (iii) señalar cómo la disposición vulnera la Carta Política, mediante argumentos determinados, concretos y precisos que recaigan sobre la norma en juicio (especificidad), (iv) ofrecer razonamientos de índole constitucional que se refieran al contenido normativo de las

disposiciones demandadas (pertinencia), todo lo cual redunda en (v) suscitar una mínima duda sobre la constitucionalidad de la norma que se estima contraria a la Carta Política (suficiencia).

5.- En el caso sub-judice, los representantes de las facultades de derecho de las universidades Externado de Colombia y Nacional consideraron que los argumentos de la demanda no estaban estructurados de tal manera que pudiera de ellos extraerse un cargo de inconstitucionalidad contra las normas demandadas. Algunos de los otros intervinientes advirtieron como respuesta a la demanda, que las razones en ella consignadas tendían a confundir las condiciones para que el Congreso habilite al Ejecutivo para expedir normas sancionatorias, con la prohibición de que esta habilitación se otorgue para expedir códigos. Por ello, la necesidad de analizar en detalle el cargo planteado.

En las Sentencias C-623 de 2008, C-894 de 2009, C-055 y C-281 de 2013, este Corporación precisó que "aun cuando en principio, es en el Auto admisorio donde se define si la demanda cumple o no con los requisitos mínimos de procedibilidad, ese primer análisis responde a una valoración apenas sumaria de la acción, llevada a cabo únicamente por cuenta del Magistrado Ponente, razón por la cual, la misma no compromete ni define la competencia del Pleno de la corte, que es en quien reside la función constitucional de decidir de fondo sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes y los decretos con fuerza de ley (C.P. art. 241-4-5)".

7.- Ahora bien, como se estableció en el recuento hecho en los antecedentes de esta providencia, la demanda planteó la vulneración del artículo 150 numerales 1, 2 y 10 de la Constitución. Propuso examinar si el Legislador transgredió el alcance constitucional del otorgamiento de facultades extraordinarias al presidente de la República, tras haberlo autorizado a adoptar un régimen sancionatorio mediante Decreto-ley.

8.- La Sala Plena determinó que la acusación si bien en principio sugirió la necesidad de indagar por el planteamiento del ciudadano, al cabo de un análisis profundo puso de presente que el cargo propuesto no mostraba un parámetro de control claro en la estructura del argumento. En efecto no existe una norma del bloque de constitucionalidad que prohíba la delegación del Legislador al presidente para regular asuntos sancionatorios de carácter administrativo. Por ello la demanda terminó siendo demasiado genérica respecto del estudio

que propuso a la Corte. De seguir adelante con el estudio de constitucionalidad le hubiese tocado a la Corte construir el parámetro de control. Situación que no es acorde con el carácter del control de constitucionalidad rogado.

En concreto se tiene que si bien el objetivo puntual del ciudadano demandante era que la Corte evaluara la conformidad constitucional del otorgamiento de las facultades extraordinarias al presidente, sus razones confundían dos fenómenos: de un lado la presunta inconstitucionalidad de la habilitación legislativa al Ejecutivo para regular normas con contenido sancionatorio y de otro el carácter integral de dicha regulación que aludiría a otra prohibición constitucional, cual es la de expedir códigos mediante decretos extraordinarios.

Esta confusión tampoco presto claridad para estructurar un cargo que mostrara de manera clara en qué consistía la vulneración y cuál era el precepto normativo de rango constitucional trasgredido. Así como tampoco se propuso la construcción de un parámetro de control por vía de alguna interpretación sistemática del orden constitucional.

9.- La Corte concluyó puntualmente que la demanda no era clara, por cuanto pese a establecer un objetivo primordial cual era evaluar el uso de la facultad de habilitación del Legislador al Ejecutivo, el alcance de dicha evaluación no fue derivado de una norma constitucional.

No era cierta, porque las normas demandadas versan sobre un tema que no está prohibido regular mediante decretos-leyes. Y no era por tanto específica, toda vez que el cargo no se construye de manera íntegra estableciendo una razón clara de vulneración de la Constitución y sobre todo una norma constitucional transgredida.

Tampoco era pertinente ni suficiente, como quiera que la argumentación parecía aludir bien a prohibiciones constitucionales que no existen, o bien a la prohibición de expedir códigos mediante decretos leyes, para lo cual no hubo desarrollo argumental alguno.

10.- Lo anterior se fundamenta en que, según la acusación, el otorgamiento de facultades extraordinarias al presidente para expedir el estatuto de vigilancia y seguridad privada y su respectivo régimen de sanciones (en el Decreto-ley 356 de 1994) transgrede las competencias del Congreso (esto es en lo que insiste el demandante), bien porque las normas son de carácter sancionatorio, o bien porque el régimen en cuestión es integral y

omnicomprensivo y constituiría un Código. Aunque descarta la segunda como objeto de acusación, dice que respecto de las dos opciones se entendería transgredida la competencia del Congreso.

Como se ve, la prohibición concreta derivada de la Constitución de habilitar al presidente para dictar normas sancionatorias, y de carácter administrativo -como es caso- no es referida en la acusación y ni siquiera propuesta desde una interpretación sistemática de la cual surgiría. Pues, ninguna de las normas constitucionales consignadas en la demanda como parámetro de control dispone tal prohibición.

De ahí que la Sala reitere que la manera en que cobra pleno sentido y claridad formal el planteamiento de una acusación, en términos de un debate en sede de control de constitucionalidad, es mediante el cotejo de normas de rango legal con normas de rango constitucional para determinar si las primeras respetan las segundas. En el caso no se hizo alusión al precepto normativo de orden constitucional que obraría como patrón de control.

Por otro lado, tampoco se podría, en virtud del principio pro actione, tomar como norma constitucional vulnerada el inciso tercero del numeral 10 del artículo 150 de la Constitución, en su contenido normativo que prohíbe habilitar al presidente para expedir códigos. Esto porque el mismo demandante explica que ese no es el sentido de su acusación, ya que es consciente de que las normas acusadas ya fueron estudiadas en su constitucionalidad por esa razón, en sentencia C-186 de 2003. Luego solicita especial comprensión en este aspecto para que la Corte no entienda que se ha configurado Cosa Juzgada respecto de su actual propuesta.

De otro lado, de los numerales 1 y 2 del mismo artículo 150 de la Constitución tampoco se deriva la prohibición de habilitar al Ejecutivo para expedir normas de contenido sancionatorio. Se insiste en que la única prohibición derivada de las normas constitucionales referidas por el actor es la de delegar en el presidente la expedición de códigos, que como ya se dijo fue descartada por el mismo demandante para que su acusación eludiera la configuración de la Cosa Juzgada.

Con base en todo lo explicado la Sala se declarará la inhibida para pronunciarse de fondo sobre la constitucionalidad de las normas acusadas.

Síntesis de la decisión

11.- Se analizó a profundidad la aptitud sustantiva de la demanda. En aplicación de lo exigido en el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991 literal c) y de las reglas sistematizadas sobre el particular en la Sentencia C-1052 de 2001 se concluyó que la demanda no era clara, por cuanto pese a establecer un objetivo primordial cual era evaluar el uso de la facultad de habilitación del Legislador al Ejecutivo, el alcance de dicha evaluación no fue derivado de una norma constitucional. No era cierta, porque las normas demandadas versan sobre un tema que no está prohibido regular mediante decretos-leyes. Y no era por tanto específica, toda vez que el cargo no se construye de manera íntegra estableciendo una razón clara de vulneración de la Constitución y sobre todo una norma constitucional transgredida. Y tampoco era pertinente ni suficiente, como quiera que la argumentación parecía aludir bien a prohibiciones constitucionales que no existen, o bien a la prohibición de expedir códigos mediante decretos leyes, para lo cual no hubo desarrollo argumental alguno.

12.- Se advirtió que según la jurisprudencia constitucional5, si bien el momento adecuado para decidir sobre la aptitud sustantiva de la demanda es la admisión de la misma, al ser el estudio inicial del libelo, ello no impide que en etapas procesales posteriores el juez constitucional realice de nuevo dicho análisis.

13.- Tras el estudió se concluyó que, según la acusación, el otorgamiento de facultades extraordinarias al presidente para expedir el estatuto de vigilancia y seguridad privada y su respectivo régimen de sanciones (en el Decreto-ley 356 de 1994) transgrede las competencias del Congreso (esto es en lo que insiste el demandante), bien porque las normas son de carácter sancionatorio, o bien porque el régimen en cuestión es integral y omnicomprensivo y constituiría un Código. Aunque descarta la segunda como objeto de acusación, dice que respecto de las dos opciones se entendería transgredida la competencia del Congreso.

Frente a lo que se señaló que, de ninguna de las normas constitucionales referidas en la demanda y presentadas como transgredidas (numerales 1, 2 y 10 del artículo 150 de la Constitución) se deriva la prohibición de habilitar al Ejecutivo para expedir normas de contenido sancionatorio. La única prohibición derivada de las normas constitucionales aludidas por el actor es la de delegar en el presidente la expedición de códigos, pero este

contenido fue descartado por el mismo ciudadano demandante como parámetro de control para que su acusación eludiera la configuración de la Cosa Juzgada en relación con la sentencia C-186 de 2003.

Con base en todo lo explicado la Sala se declarará la inhibida para pronunciarse de fondo sobre la constitucionalidad de las normas acusadas.

VII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declararse INHIBIDA para pronunciarse de fondo sobre la constitucionalidad del literal j) (parcial) del artículo 1° de la Ley 61 de 1993 “Por la cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias para dictar normas sobre armas, municiones y explosivos, y para reglamentar la vigilancia y seguridad privadas”, así como los artículos 76 y 77 del Decreto-ley 356 de 1994 “Por el cual se expide el Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada”.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, cúmplase y archívese el expediente.

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Presidente

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ALBERTO ROJAS RIOS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 [Cita de la Intervención resumida] Sentencia C 412 de 2015 y C 619 de 2012

2 [Cita de la Intervención resumida] Sentencias C 810 de 2014 y C 412 de 2015

3 Encabezados por el Profesor Camilo Guzmán Gómez

4 En opinión de este interviniente el artículo 78 se debe incluir en el análisis y la decisión, por integración normativa, dada la dependencia de su existencia a la vigencia de las otras dos normas con fuerza de ley, frente a la violación de los numerales 1, 2 y 10 del artículo 150 de la Constitución.

5 C-623 de 2008, C-894 de 2009, C-055 y C-281 de 2013