Sentencia C-121/20

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Confrontación entre norma acusada, argumentos y disposición constitucional vulnerada

CONCEPTO DE VIOLACION EN DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR VULNERACION DE PRINCIPIOS DE IDENTIDAD Y CONSECUTIVIDAD-Requisitos para estructurar cargo

PRINCIPIOS DE CONSECUTIVIDAD E IDENTIDAD FLEXIBLE-Jurisprudencia constitucional

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR UNIDAD DE MATERIA-Criterios para la formulación de un cargo

Ahora bien, para los cargos por vulneración del principio de unidad de materia, esta Corporación también ha exigido el cumplimiento de unos requisitos con el fin de que se formule un verdadero cargo de inconstitucionalidad. En estos eventos, el actor debe evidenciar: "(i) cual es el contenido material o temático de la ley concernida; (ii) cuales son las disposiciones de dicha ley que no guardan relación de conexidad con dicha materia; (iii) las razones por las cuales considera que las normas señaladas no guardan relación con el tema de la ley y, por lo mismo, lesionan el artículo 158 de la Carta. Si el actor satisface la carga impuesta, la Corte deberá entrar a determinar si, efectivamente, existe una violación al principio de unidad de materia."

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos de especificidad y suficiencia

TRAMITE LEGISLATIVO-Principio de publicidad, consecutividad e identidad

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Falta de argumentación en cargo

VICIO DE TRAMITE LEGISLATIVO-Convalidación en el proceso de formación de la ley

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD POR VICIOS DE FORMA-Término de caducidad

PRINCIPIO DE CONSECUTIVIDAD E IDENTIDAD FLEXIBLE EN TRAMITE LEGISLATIVO-Jurisprudencia constitucional

(…) en aquellos eventos en los que se cuestione el proceso de formación de la ley como consecuencia de modificaciones o adiciones en debates posteriores a los iniciales, los principios de consecutividad e identidad flexible deben revisarse de manera armónica y establecer si, en el caso concreto, la modificación ha sido de tal importancia que desconozca los mandatos superiores relacionados con el proceso legislativo o si por el contrario, guarda conexidad clara, estrecha con los temas y objetivos de la ley. Examen que podrá ser más o menos riguroso, según la materia de que se trate, es decir si están sometidas o no a reserva estricta de ley o a un procedimiento legislativo agravado, como sería el caso de asuntos relacionados con temas tributarios, penales o estatutarios.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Reiteración de jurisprudencia/PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Contenido y alcance

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-No significa simplicidad temática

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Conexidad causal, teleológica, temática o sistemática

Así las cosas, aunque el legislador está habilitado para incluir diversos temas en una misma ley, este ejercicio será legítimo en la medida en que los temas incluidos guarden una relación de conexidad interna, ya sea causal, temática, sistemática o teleológica. Ello, con el fin de evitar las incongruencias normativas en las leyes.

EMPRESAS DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA-Funcionamiento

EMPRESAS DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA-Incentivos por vincular mujeres, personas mayores de 45 años o en condición de discapacidad

Referencia: Expediente D-13393

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 6 y 11 de la Ley 1920 de 2018.

Magistrada Sustanciadora:

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Bogotá, D.C., quince (15) de abril de dos mil veinte (2020).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, la ciudadana Nancy Elena Coral Castañeda demandó la constitucionalidad de los artículos 6 y 11 de la Ley 1920 de 2018. La demanda fue radicada con el número D-13393.

El texto de las normas demandadas es el siguiente:

“LEY 1920 DE 2018

(julio 12)

Diario Oficial No. 50.652 de 12 de julio de 2018

PODER PÚBLICO – RAMA LEGISLATIVA

Por la cual se dictan disposiciones relacionadas con las cooperativas especializadas de vigilancia y seguridad privada y se busca mejorar las condiciones en las que el personal

operativo de vigilancia y seguridad privada presta el servicio de vigilancia y seguridad privada. Ley del Vigilante.

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

DECRETA:

(…)

ARTÍCULO 6o. INCENTIVOS PARA LA VINCULACIÓN DE MUJERES, PERSONAS MAYORES O EN CONDICIÓN DE DISCAPACIDAD. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y del Departamento Nacional de Planeación o de quienes hagan sus veces, expedirá en un término no mayor a 6 meses un decreto reglamentario que establezca una puntuación adicional en los procesos de licitación pública, concurso de méritos y contratación directa para las empresas de vigilancia y seguridad privada y/o las cooperativas especializadas de vigilancia y de seguridad privada que en personal operativo tengan a mujeres, a personas con discapacidad y/o personas mayores de 45 años, contratadas con todas las exigencias y garantías legalmente establecidas.

Igualmente, las empresas y cooperativas de vigilancia privada propenderán por aumentar dentro de su personal operativo en contratos que celebren con entidades no estatales, el número de mujeres, personas con discapacidad y/o personas mayores de 45 años, contratadas con todas las exigencias y garantías legalmente establecidas.

(…)

ARTÍCULO 11. PROFESIONALIZACIÓN DE LA ACTIVIDAD. El Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena) en busca de la profesionalización de la actividad, implementará un pénsum académico con ciclos de competencias laborales, técnico en seguridad y tecnólogo en seguridad dirigido a los guardias de seguridad, supervisores, escoltas, operadores de medios tecnológicos y manejadores caninos según corresponda, para lo cual podrá celebrar convenios con las Empresas de Vigilancia y Seguridad Privada y con las Cooperativas Especializadas de Vigilancia y Seguridad Privada.

PARÁGRAFO. La implementación del pénsum académico con ciclos de competencias laborales, técnico en seguridad y tecnólogo en seguridad, a que hace referencia el presente artículo, no será tenido en cuenta para determinar la cuota de aprendices obligatoria para las empresas de vigilancia y seguridad privada y las cooperativas especializadas de vigilancia y seguridad privada. (…)”

2. La accionante afirmó que las normas demandadas vulneran los artículos 74, 151, 157, 158 y 160 de la Constitución Política y el 7 de la Ley 819 de 2003, tanto por vicios de forma como de fondo.

3. La Sala Plena de la Corporación, en sesión del 17 de julio de 2019, previo sorteo de rigor, remitió el asunto al Despacho de la suscrita magistrada para impartir el trámite correspondiente.

4. Mediante auto del 2 de agosto de 2019, la magistrada inadmitió la demanda por

considerar que el cargo contra el artículo 11 no cumplía con los requisitos exigidos en los casos de desconocimiento de los principios de consecutividad y de identidad flexible, puesto que no se hacía una referencia mínima a Las irregularidades concretas en el trámite del expediente legislativo. Lo mismo se reprochó del cargo relacionado con la vulneración de los principios de publicidad y falta de análisis presupuestal, pues de lo indicado por la accionante, no era posible establecer que no se hubiera contemplado dentro de la generalidad del proyecto el impacto fiscal o la falta de publicidad en cuanto al articulado.

Finalmente, no se evidenció en los argumentos de la accionante un cargo cierto, claro, específico y suficiente contra los artículos 6 y 11 por violación del principio de unidad de materia.

4.1. En la misma providencia, se concedieron a la demandante tres (3) días contados a partir de su notificación para que, si lo estimara pertinente, corrigiera la demanda de la referencia.

5. Dentro del término concedido, la demandante presentó escrito de corrección con base en los siguientes argumentos:

5.1. Respecto del cargo por violación de los principios de consecutividad e identidad flexible, artículos 157 y 160 de la Constitución Política, esgrimidos contra el artículo 11, luego de hacer un recuento de lo que se discutió en primer debate, de las intervenciones y de los temas aprobados, la accionante señaló que “de la lectura de la exposición de motivos, del informe de ponencia de primer debate y del acta del primer debate en Senado se puede concluir que los temas de que trata el artículo 11 de la ley 1920 no fueron discutidos en ninguno de esos momentos, no se discutió darle al SENA la responsabilidad de la creación de un pensum para formar técnicos y tecnólogos en seguridad, tampoco se discutió la celebración de convenios entre el SENA y las empresas y cooperativas de vigilancia o sobre la cuota de aprendices obligatoria”.

En ese contexto, indicó que la norma no guardaba conexidad temática con lo discutido en primer debate y el “hecho de obligar al SENA a crear un pensum para la formación de técnicos y tecnólogos no guarda relación directa con los temas tratados en el debate los cuales fueron enumerados uno a uno, tampoco con el objeto de la ley el cual es de conformidad con el artículo 1º la creación de un marco jurídico para el ejercicio de la inspección control y vigilancia sobre las cooperativas especializadas de vigilancia y establecer un marco regulatorio para el adecuado desempeño de la labor del personal operativo de vigilancia”.

Insistió en que cuando se habla de establecer un marco regulatorio para el adecuado desempeño de la labor del personal operativo de vigilancia, se está haciendo referencia “a solucionar problemas que se le presentan al personal operativo en el desempeño de su labor, como – correr el riesgo de morir en el desempeño de su labor, – que trabaje 12 horas pero solo le sean reconocidas 10 y tampoco se le den los días de descanso a que tiene derecho, – que el personal operativo obligado a realizar el examen psicofísico anualmente deba asumir el transporte y demás gastos como consecuencia de que exista un monopolio para la realización de esos exámenes porque estas empresas autorizadas solo tienen cubrimiento en algunas ciudades. Para contrarrestar estos problemas se consagran elementos jurídicos que hacen que las soluciones que se plantean sean realmente exigibles y por lo tanto, eficaces

para que puedan desempeñar su labor en condiciones dignas y justas.”

Bajo ese entendido, consideró que es claro que establecer los programas académicos y facultar al Sena para celebrar convenios con empresas y cooperativas de vigilancia “no guarda relación de conexidad temática con lo debatido y aprobado en el primer debate, ni tampoco se relaciona de manera directa con los temas expresamente debatidos, por cuando no crea un marco regulatorio para el adecuado desempeño de la labor del personal operativo, ni soluciona problemas que se presentan en el desempeño de su labor ni le brinda herramienta jurídica que le permita hacer exigible la solución a un problema, por cuanto la capacitación en la actividad, la obligatoriedad de ella y demás aspectos ya se encuentran debidamente regulados por el decreto 356 de 1994 (Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada), con estudio de constitucionalidad (…). Es necesario aclarar que para poder desempeñarse como guarda o en cualquiera de los cargos operativos existentes como supervisor, escolta, etc, debe la persona de manera obligatoria cursar y aprobar los cursos correspondientes en instituciones, pensum y con profesores aprobados por la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y además actualizarse cada año, por lo tanto que el SENA tenga programas de técnico o tecnólogo no mejora las condiciones en las que el personal de vigilancia presta el servicio”.

Para demostrar sus afirmaciones, anexó extractos de las gacetas que contienen el proceso de formación de la Ley 1819 de 2018 en ambas cámaras para establecer que el tema relacionado con la profesionalización de la actividad no cumplió con los 4 debates que permiten cumplir el principio de consecutividad. Resaltó también, que en las conciliaciones este tema no fue discutido.

Destacó que dentro del trámite legislativo se advierten en las intervenciones argumentos en contra del proyecto, entre los que se encuentran “la falta de estudios previos que justifiquen las medidas adoptadas en el proyecto, la falta de rigurosidad legislativa, vicios de procedimiento y de inconstitucionalidad material, tanto que se consideró archivar el proyecto, no obstante se decidió continuar a pesar de todas las falencias que fueron identificadas agregándosele a todas ellas un artículo aún más improvisado que ni siquiera contempló algún tipo de parámetro para su reglamentación o implementación.” Para demostrar su afirmación, anexó apartes del debate dentro del proceso legislativo.

5.3. En cuanto a la violación del principio de publicidad en el trámite legislativo, manifestó que el artículo 11 no tuvo un estudio y una exposición de motivos debidamente fundamentada, por lo tanto viola el principio de publicidad “al no permitir ni a los legisladores ni a las personas en general determinar el verdadero alcance y viabilidad de lo que se está tramitando”. Insistió en que si bien no se espera un estudio detallado y extenso del impacto fiscal cuando la iniciativa legislativa no es del Gobierno “tampoco se puede permitir una completa improvisación a la hora de promulgar las leyes porque la falta de motivación y estudios violan el derecho fundamental de acceso a la información y diluyen el fin último del principio de publicidad”.

5.4. Respecto del cargo por vulneración del principio de unidad de materia, artículo 158 superior, por parte del artículo 6 de la Ley 1920 de 2018 resaltó que éste “no crea un marco jurídico para el ejercicio de la inspección, control y vigilancia sobre las cooperativas

especializadas de vigilancia y seguridad privada; puesto que esta norma hace referencia a la contratación pública y la manera como ellas pueden acceder a un puntaje adicional, lo cual nada tiene que ver con el ejercicio de la inspección, control y vigilancia que ejerce la superintendencia de vigilancia y seguridad privada tan es así que la competencia de su reglamentación recae sobre el Ministerio de Hacienda y el Departamento de Planeación".

Insistió en que este artículo 6 no establece un marco regulatorio para el adecuado desempeño de la labor del personal operativo de vigilancia, "sino que se constituye en una acción afirmativa dirigida a mujeres, personas mayores o en condición de discapacidad. A quien favorece no es al personal operativo de los servicios de vigilancia sino a la población a que se hace referencia. Por lo tanto no existe conexión entre el propósito de la Ley 1920 de 2018 y la intención de establecer incentivos para la vinculación de mujeres, personas mayores o en condición de discapacidad."

Seguidamente, hizo una mención de los ejes temáticos de la ley: "1. Dictar disposiciones relacionadas con las cooperativas de vigilancia y seguridad privada y 2. Mejorar las condiciones en las que el personal operativo de vigilancia presta el servicio de vigilancia" y reiteró que la norma busca favorecer la inclusión de un tipo de personas en condiciones especiales y no las condiciones del personal operativo de las empresas, beneficiando a aquellas que participen en la contratación pública, incentivos que, dice, ya se encuentran en otras leyes como la Ley 1618 de 2013 (artículo 13) y Ley 83 de 1993 (artículo 11), resultando además, innecesaria esta inclusión.

Finalmente, señaló que no se observa justificación alguna para establecer una acción afirmativa para las empresas cooperativas de vigilancia y seguridad privada y sí se evidencia violación al derecho a la igualdad al crear incentivos que favorezcan exclusivamente a las empresas y las cooperativas de vigilancia y seguridad privada y no para todas las personas jurídicas que componen el aparato productivo del país.

6. Mediante auto del 28 de agosto de 2019 se admitieron todos los cargos elevados contra los artículos 6 y 11 de la Ley 1920 de 2018.

II. INTERVENCIONES

1. UNIVERSIDAD SERGIO ARBOLEDA

A través del Director del Grupo de Investigación en Derechos Humanos, la Universidad intervino para solicitar la exequibilidad de las normas cuestionadas, bajo los siguientes argumentos.

Estima que existe un mandato superior de adoptar medidas en favor de grupos discriminados o marginados y, por esto, se puede incluir en toda norma del Estado, "[e]s decir, que las normas para otorgar acciones afirmativas para el empleo de las personas con discapacidad u otros grupos desaventajados, puede hacerse en cualquier norma así no sea específica con este propósito, pero si es pertinente para incluir la puntuación adicional que pueden tener estas empresas al vincular personas vulnerables".

Resalta que el artículo 6 se constituye en una acción afirmativa dirigida a mujeres, personas

mayores o en condición de discapacidad porque no favorece “al personal operativo de los servicios de vigilancia sino a la población a que se hace referencia, pero no por esto es inconstitucional ni deja de tener conexidad, pues como lo dijimos la promoción del empleo de las personas en situación de vulnerabilidad tiene mandato constitucional. Por lo tanto sí existe conexión entre el propósito de la Ley 1920 de 2018 y la intención de establecer incentivos para la vinculación de mujeres, personas mayores o en condición de discapacidad”.

Destaca que esta protección se puede “incluir en todas las leyes que regulen distintos sectores para que sea un propósito transversal, como resulta en este del servicio de vigilancia”. Además, que distintos artículos de la Constitución “están dirigidos a proteger el derecho de las personas con algún tipo de discapacidad a ser parte de la sociedad y a recibir un trato que les permita integrarse a ella de manera que puedan ejercer sus derechos y asumir obligaciones y responsabilidades” y en virtud de este mandato se han desarrollado leyes estatutarias y ordinarias.

Respecto del artículo 11, considera que “si bien no se discutió darle al SENA la responsabilidad de la creación de un pensum para formar técnicos y tecnólogos en seguridad, tampoco se discutió la celebración de convenios entre el SENA y las empresas y cooperativas de vigilancia o sobre la cuota de aprendices obligatoria.”

Asegura que el Sena “tiene cobertura a nivel nacional y es la entidad querida por todos los colombianos que puede certificar a los técnicos en seguridad. El Sena siempre tiene la competencia para celebrar convenios entre el Sena y las empresas y cooperativas de vigilancia, con el propósito de impulsar a estas empresas y promover la vinculación de sus técnicos o tecnólogos”.

Expone que la cuota de aprendices es otra forma de estimular que los estudiantes tengan su primera experiencia y pueden tener una apertura en el mundo laboral, desde su etapa de aprendices.”

Finaliza señalando que “cuando se habla de establecer un marco regulatorio para el adecuado desempeño de la labor del personal operativo de vigilancia, se está hablando de los estudios que deben tener como el de técnico y tecnólogo, o el inicio en su etapa de aprendiz, como lo establece la Ley 1920 de 2019”. Y este artículo 11 es constitucional, “ya que busca profesionalizar la actividad de vigilancia, con la creación del pensum de técnico y tecnólogo para este oficio”.

FEDERACIÓN NACIONAL DE COMERCIANTES – FENALCO

Por medio de su representante legal, Fenalco intervino para solicitar la inexequibilidad del artículo 11 de la Ley 1920 de 2018.

Precisa en primer lugar, que se pronuncia sobre este artículo porque el mismo ha generado varios interrogantes entre sus afiliados del sector de vigilancia y seguridad privada, en especial de las escuelas de capacitación y las empresas de vigilancia.

Señala que este artículo presenta dos grandes problemáticas que deben ser tenidas en

cuenta por la corporación. La primera de ellas, relacionada con la normatividad sobre programas de capacitación y entrenamiento en “VSP”, toda vez que el estatuto de Vigilancia y Seguridad privada en sus artículos 63, 65 y 66 define lo que se entiende por escuelas de capacitación y entrenamiento en esta área y los presupuestos que deben cumplir las personas naturales o jurídicas que adelanten programas de capacitación y entrenamiento. La segunda de ellas, está relacionada con el Sena, ya que la entidad manifestó que no contaba con la capacidad en infraestructura para orientar y garantizar la formación. De manera que se “vería obligada a contratar con escuelas privadas especializadas en esta actividad o implementar centros de formación especializados y certificados para lograr la formación profesional en este campo”.

En consecuencia, considera que “son estas escuelas de capacitación las llamadas a ofrecer dicho pensum académico, pues las academias son quienes cuentan con la infraestructura, conocimiento y experiencia en la actividad de la vigilancia y seguridad privada. Así mismo, consideramos que al no declarar la inexequibilidad del mencionado artículo y el SENA continúe con la facultad de celebrar convenios con las Empresas de vigilancia y Seguridad Privada y con las Cooperativas Especializadas de Vigilancia y Seguridad Privada, dejando por fuera las academias de vigilancia es posible aplicar la protección de competencia por abogacía de la competencia y por posibles actos de competencia desleal”.

De otra parte manifiesta que la obligación en cabeza del SENA de crear un pensum para la formación de técnicos y tecnólogos, no guarda relación directa con los temas tratados en el debate, tampoco con el objeto de la ley cual es la creación de un marco jurídico para el ejercicio de la inspección, control y vigilancia sobre las cooperativas especializadas de vigilancia y establecer un marco regulatorio para el adecuado desempeño de la labor del personal operativo de vigilancia”.

Esta facultad, dice, no crea un marco regulatorio para el adecuado desempeño de la labor del personal operativo, ni soluciona problemas que se presentan en el desempeño de la labro del personal operativo, ni soluciona problemas que se presentan en el desempeño de su labor ni otorga herramientas jurídicas que permitan hacer exigible la solución a un problema, por cuanto la capacitación en la actividad, la obligatoriedad de ella y demás aspectos ya se encuentran debidamente regulados en el citado Decreto 356 de 1994 (Estatuto de vigilancia y Seguridad Privada)”.

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

A través del Director del Departamento de Derecho Laboral y de una docente investigadora, la Universidad participa en el proceso de la referencia solicitando la exequibilidad de las normas acusadas.

Respecto del artículo 11 de la Ley 1920 de 2018, consideran que no viola el principio de unidad de materia y contrario a lo indicado por la accionante, la obligación para el Sena de crear programas de formación técnica y tecnológica está íntimamente relacionada con el objeto de la ley. Al respecto, indican que la “educación es una de las formas más efectivas para mejorar las condiciones de los trabajadores de la seguridad privada. La ley del vigilante puede incorporar estas iniciativas de profesionalización de la actividad del personal de seguridad como una forma de regulación del ejercicio de este trabajo. Ahora bien, es el Sena

y no otra la entidad la llamada a crear e implementar estos programas y a cumplir con su misión institucional".

Adicionan que "la demandante no puede alegar una falta a la unidad de materia cuando se imponen obligaciones y beneficios relacionados no solamente con los trabajadores de la seguridad y la vigilancia sino con la misión estatal del Sena. Oponerse a esto es tratar de evadir responsabilidades institucionales. Adicionalmente las obligaciones que se imponen al Sena en la ley demandada no son irrazonables o arbitrarias, por el contrario, atienden a la misión de esta entidad.

Concluyen afirmando que el legislador puede establecer la formación técnica o tecnológica "como una de las estrategias de bienestar para este grupo de trabajadores y no tiene ninguna limitación al respecto".

En cuanto al artículo 6 de la Ley 1920 de 2018 consideran que su redacción no vulnera el principio de unidad de materia. En efecto, dicen, "cuando se establece como objeto de la ley mejorar las condiciones laborales del personal de seguridad y vigilancia se incluye todo el personal y dentro de ellos aquellas personas con mayor grado de vulnerabilidad o dificultades para el acceso en el mercado de trabajo. La inclusión y preservación de la fuente de trabajo es una de las formas de mejorar las condiciones del personal de seguridad, por lo tanto, esta medida adoptada por la ley no es ajena al objeto principal de la ley.".

Finalmente, respecto de la presunta violación del principio de igualdad, indican que la demanda no cumple con los requisitos necesarios para su estudio, al no presentar los supuestos a comparar ni demostrar por qué la implementación de una acción afirmativa de personas en situación de vulnerabilidad viola la igualdad en relación con otros. Señalan que "todas las empresas de vigilancia privada y cooperativas de vigilancia privada serán evaluadas y podrán acreditar o no este puntaje adicional en los procesos de contratación pública. En este postulado no se presenta claramente la razón de la comparación. Consideramos que la comparación no se puede realizar con el resto del sector productivo del país como lo pretende la accionante".

SUPERINTENDENCIA DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA

A través de apoderada judicial, la entidad intervino para solicitar la inexequibilidad de las normas acusadas.

Respecto del artículo 6 de la ley 1920 de 2018, al estar relacionado con la reglamentación de la contratación pública, citó el concepto de Colombia Compra Eficiente dentro del debate legislativo, radicado el 6 de junio de 2018 ante la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes, en el que puso de presente "las observaciones respecto del Sistema de Compra Pública, manifestó que mediante la Ley 1618 de 2013 reglamentada por el Decreto 392 de 2018 se otorgaba un puntaje adicional en los procesos de contratación a personas con discapacidad cuyos sujetos beneficiados eran también las empresas y cooperativas de vigilancia y seguridad privada por lo que consideraba inconveniente ordenar la creación de un incentivo adicional específicamente para estos servicios y realza una crítica al texto redactado teniendo en cuenta que la característica de los procesos de contratación indirecta era la ausencia de pluralidad de oferentes y por ende la ausencia de ponderación y

otorgamiento de puntajes”.

Expone que a pesar de ello, el artículo contempló “el otorgamiento de puntajes en proceso de contratación directa y en procesos de concurso de méritos, cuyo cumplimiento es imposible de materializar por la ausencia de puntajes en la contratación directa y porque las empresas y cooperativas de vigilancia y seguridad privada tienen la limitación legal de objeto único, es decir, no pueden explotar su objeto social o su acuerdo cooperativo en actividades diferentes a la de proveer servicios de vigilancia y seguridad privada, por ende, no es posible la escogencia de un servicio como este mediante la modalidad de concurso de méritos habida cuenta que bajo dicha modalidad la entidad estatal contrata servicios de consultoría y proyectos de arquitectura que tienen un alto contenido de trabajo intelectual según lo dispuesto en el artículo 2.2.1.2.1.3.1 del Decreto 1082 de 2015 y las empresas y cooperativas de vigilancia y seguridad privada no podrían concursar con un objeto diferente al de la prestación del servicio de vigilancia y seguridad privada”.

En consecuencia, dice, en las mesas de trabajo adelantadas por el gobierno, la entidad ha señalado que “dada la naturaleza legal y reglamentaria de los sujetos beneficiados, solo podría adjudicarse el beneficio a través de la modalidad de contratación de licitación pública”.

En segundo lugar, sostiene que existe desigualdad en el otorgamiento del incentivo, ya que la ley “se fijó como objeto el adecuado desempeño de la labor del personal operativo de vigilancia y seguridad privada, sin embargo el propósito de la norma no guarda relación de conexidad con varios artículos de la ley”. Para ello, aclara que el personal operativo “es aquel que se encuentra vinculado a los servicios de vigilancia y seguridad privada que como mínimo han realizado y cumplido satisfactoriamente los requisitos del curso de fundamentación que componen la estructura de la capacitación y entrenamiento en vigilancia y seguridad privada, impartidos por las escuelas o departamentos de capacitación y entrenamiento en vigilancia y seguridad privada autorizados por la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada en cualquiera de los ciclos de formación a saber: a) vigilante, b) escolta, c) operador de medios tecnológicos, d) manejador canino, e) supervisor.”

Señala también que el artículo 4 del Decreto 356 de 1994 señala los servicios que integran el sector de vigilancia, de los cuales, “los únicos que no tienen personal operativo vinculado son los servicios de capacitación y entrenamiento en vigilancia y seguridad privada, los servicios de asesoría, consultoría e investigación en seguridad, la fabricación, instalación, comercialización y utilización de equipos para vigilancia y seguridad privada y la utilización de blindajes para vigilancia y seguridad privada. No obstante lo anterior, los artículos 5 y 6 de la Ley 1920 de 2018 por ejemplo, establecen unos beneficios cuyo fin es favorecer al personal operativo, sin embargo el legislador excluyó indiscriminadamente a unos servicios que tienen vinculado personal operativo lo que significa que sin existir una razón lógica se privilegia a ciertas personas que encontrándose en la misma o mayor situación de riesgo, no se encuentra cobijada por el mismo beneficio”.

Por lo tanto, indica que en el artículo 6, “aun cuando los servicios que vinculan personal operativo licitan con el Estado y podrían ser beneficiarios del puntaje adicional, se privilegió indiscriminadamente a las Empresas y Cooperativas de Vigilancia y Seguridad privada

causando, de existir esta, una mayor distorsión en el mercado".

En tercer lugar, señala que el legislador no tuvo en cuenta las limitaciones legales y de interés general "que impiden la contratación de personas en condición de discapacidad de forma generalizada". Así, indica que el artículo 1 de la Ley 1539 de 2012 establece que el examen médico psicofísico para el porte y tenencia de armas de fuego es obligatorio para aquellos que se vinculen a los servicios de vigilancia y seguridad privada, como vigilantes, escoltas y supervisores. En ese contexto, señala que "no es viable por motivos de interés general y de seguridad ciudadana que se vincule como personal operativo a todas las personas en condición de discapacidad, lo cual no tuvo en cuenta el legislador".

De otra parte, respecto del artículo 11 de la Ley 1920 de 2018 indica que la "finalidad de los servicios de vigilancia y seguridad privada, en cualquiera de sus modalidades, es la de disminuir y prevenir las amenazas que afecten o puedan afectar la vida, la integridad personal o el tranquilo ejercicio de legítimos derechos sobre los bienes de las personas que reciben su protección, sin alterar o perturbar las condiciones para el ejercicio de los derechos y libertades públicas de la ciudadanía y sin invadir la órbita de competencia reservada a las autoridades".

Señala que en cumplimiento de dicha finalidad, "el Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada estableció que la capacitación del personal operativo debía ser impartida por los servicios de capacitación y entrenamiento en vigilancia y seguridad privada, los cuales se hallan sometidos a la inspección, control y vigilancia de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad, tal y como lo establece el artículo 4 del Decreto ley 356 de 1994 y consisten en los conocimientos y destrezas que se proporcionan para el ejercicio de las actividades que realiza el personal de los servicios de vigilancia y seguridad privada, en ejercicio de su función". Sin embargo, dice, "es necesaria y relevante la distinción y separación de facultades y poderes otorgados al personal que de forma subsidiaria y a través de licencias otorgadas a particulares que prestan el servicio de vigilancia y seguridad privada colaboran de forma armónica con la fuerza pública en el deber social de asegurar la convivencia pacífica y la seguridad ciudadana".

En ese escenario, señala que existen prohibiciones en la formación del personal operativo necesarias para el ejercicio adecuado de las funciones del personal operativo, vinculado a los servicios de vigilancia y seguridad privada, consagradas en el artículo 63 del Decreto ley 356 de 1994, como capacitación y entrenamiento en tácticas, técnicas o procedimientos militares o terroristas.

De manera que las escuelas de capacitación, alega, con un único objeto social, cual es "proveer enseñanza, capacitación, entrenamiento y actualización de conocimientos relacionadas con vigilancia y seguridad privada" deben presentar ante la Superintendencia los planes educativos institucionales que describan el contenido de las asignaturas o planes de estudio que van a impartir al personal, de acuerdo al ciclo de educación: vigilante, escolta, supervisor, operador de medios tecnológicos o manejador canino. Esta educación especializada, debe desarrollarse de conformidad con los parámetros fijados por la entidad, y de acuerdo a unos presupuestos específicos.

Igualmente, indica que al terminar la capacitación y el entrenamiento, "el personal operativo

que desee ingresar al mundo laboral, deberá acreditarse ante la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada quien consultará a través de las bases de datos si el número del diploma corresponde al otorgado por la entidad a la escuela o departamento de capacitación, antecedentes penales a través del enlace de consulta especializada de la Policía Nacional quien cuenta con permanencia física en la Superintendencia y en caso de manipulación de armas de fuego, la aptitud certificada por el examen médico psicofísico para el porte y tenencia de armas de fuego.

Así las cosas, estima el interviniente que teniendo en cuenta que este sector está engranado y su supervisión es absolutamente regulada por esa entidad, se puede inferir que "la educación tradicional (formal y no formal) no se encuentra en la capacidad jurídica, física ni logística para impartir una educación especializada". Circunstancias que no fueron tenidas en cuenta por el legislador quien le "otorgó al SENA unas facultades confusas que han conllevado en la práctica (sic) ciertas a una interpretación indebida que afecta la estructura diseñada para los servicios de vigilancia y seguridad privada".

Afirma que la entidad no es partidaria de la declaratoria de la inconstitucionalidad del artículo pero considera "que nos asiste la exclusividad constitucional y legal para ejercer inspección, vigilancia y control sobre todos los servicios de vigilancia y seguridad privada, incluyendo los servicios de capacitación y entrenamiento en vigilancia y seguridad privada, así como la FACULTAD DISCRECIONAL para otorgar PERMISOS DE ESTADO a todo aquel que tenga la intención de impartir capacitación y entrenamiento en vigilancia y seguridad privada. Dado lo anterior, no podría el SENA convertirse en un vigilado nuestro, así como tampoco podría impartir educación especializada sin la supervisión de esta entidad".

En ese contexto, sugiere que se declare la constitucionalidad de la norma cuestionada "bajo el entendido que el SENA podrá impartir educación no formal COMPLEMENTARIA a la impartida por las Escuelas y departamentos de capacitación y entrenamiento en vigilancia y seguridad privada, siempre que el pensum no se refiera a aspectos técnicos y especializados de competencia exclusiva de los servicios de vigilancia y seguridad privada, tales como: primeros auxilios, calidad del servicio y atención al cliente, capacitación en segunda lengua, comportamiento social, urbanidad y ética, resolución de conflictos y bajo la condición de que dicho currículum deberá ser previamente aprobado por la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada".

Finalmente, solicita que se establezca que "para la acreditación y reconocimiento de la formación como personal operativo por parte de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada solo se tendrá en cuenta el diploma expedido por las escuelas y departamentos de capacitación y entrenamiento en vigilancia y seguridad privada que cuenten con licencia de funcionamiento por parte de esta entidad. La formación adicional impartida será complementaria y no podrá invadir el ámbito exclusivo de los servicios de vigilancia y seguridad privada".

UNIVERSIDAD DEL ROSARIO

A través del Grupo de Acciones Públicas, la Universidad intervino para solicitar la exequibilidad del artículo 6 y la inexequibilidad del artículo 11 de la Ley 1920 de 2018 con base en los siguientes argumentos.

En primer lugar, respecto del artículo 6, señala que el mismo cumple el principio de unidad de materia y además, tiene incidencia social en virtud de las acciones afirmativas que desarrolla en el ámbito laboral.

Afirma que la norma "materializa dicho mandato constitucional desde su criterio de conexidad temático. Es decir la norma demandada guarda coherencia global con la materia que se pretende regular." Ello por cuanto la ley está enfocada en el ejercicio del trabajo de vigilancia y seguridad privada.

Este artículo, dice, "está generando la oportunidad de brindar un beneficio a aquellas empresas que contraten con determinadas personas, concretamente mujeres, adultos mayores o personas en situación de discapacidad. Sin embargo, esta contratación no recae en cualquier área, sino en la que regula esta ley, es decir, en empleos propios de vigilancia o seguridad privada, lo cual implica que sí hay una clara y razonable conexidad temática entre el artículo demandado y el contenido íntegro de la Ley 1920 de 2018 evidenciándose una manifestación del principio de unidad de materia.

En cuanto a la finalidad de la norma, considera evidente el mandato de trato diferenciado, que generará una puntuación adicional para la contratación en los proceso de licitación pública, concurso de méritos y contratación directa para las empresas de vigilancia y seguridad privada y/o las cooperativas especializadas de vigilancia y seguridad privada que tenga en su personal operativo a mujeres, personas con discapacidad y/o personas mayores de 45 años". Trato que se encuentra razonablemente justificado, al propender por la inclusión en empleos ordinarios a personas que son consideradas como sujetos de especial protección constitucional, promoviendo la generación de empleo y permitiendo una real y efectiva materialización del derecho a la igualdad, conclusión que se deriva del análisis del trato diferenciado.

En segundo lugar, respecto del artículo 11 demandado, considera que el mismo es inexequible "en razón a que el artículo en cuestión no posee una relación directa con el objeto de la ley, pues la ley 1920 pretende establecer un marco jurídico y regulatorio para el adecuado desempeño de la labor del personal operativo de vigilancia; cosa diferente a obligar la creación de un pensum académico al Servicio nacional de Aprendizaje como lo establece el artículo demandado. Adicionalmente, este no fue debatido en las cuatro ocasiones que son necesarias y ordenadas por la Constitución Política y al culminar su proceso por la Cámara de Representantes y por el Senado no se llegó a una conciliación respecto al contenido de ambos textos".

Por lo tanto, dice, este artículo "viola el principio de consecutividad e identidad flexible ya que no se dio lugar a su debate en todo el trámite legislativo y el tema que dicha disposición regula no guarda relación directa con el contenido y objeto de la iniciativa, teniendo en cuenta el objetivo de la ley 1920 de 2018 y la exposición de motivos que la respalda". Igualmente, estima que se viola el principio de unidad de materia "debido a que se considera que esta disposición se incorporó de manera descontextualizada y sin contar con una exposición de motivos clara que permitiera razonablemente, introducir un artículo de profesionalización de la actividad de vigilancia y seguridad privada dentro de una ley que tiene por objetivo el crear un marco jurídico que regule la labor de estas cooperativas de

vigilancia y seguridad privada”.

ASOCIACIÓN DE EMPRESAS COLOMBIANAS DE SEGURIDAD PRIVADA – ECOS

A través de su representante legal, la Asociación de Empresas Colombianas de Seguridad Privada – Ecos, interviene para solicitar la inexequibilidad de las normas cuestionadas.

Respecto del artículo 6 de la Ley 1920 de 2018 señala que de su lectura “se entiende sin mayor esfuerzo lo que se pretende es crear un incentivo para que las empresas y cooperativas de vigilancia contraten con todas las garantías y exigencias legales a mujeres, personas con discapacidad, personas mayores de 45 años” y de esa forma, accedan a un puntaje adicional en caso de que participen en procesos de contratación pública.

Considera que se han replicado los artículos 13 de la Ley 1618 de 2013 y 10 y 11 de la ley 1429 de 2010 que hacen referencia a beneficios en procesos de contratación pública y tributarios, cuando se contraten a personas en situación de discapacidad y mujeres mayores de 40 años. Lo anterior, dice, evidencia que existen beneficios para todas las empresas, no solo para las del sector de vigilancia y seguridad privada. Además, en cuanto a la contratación de mujeres considera que no se hacen distinciones de edad o de su condición de vulnerabilidad al ser madres cabeza de familia, lo que podría generar un trato discriminatorio para los hombres y otros grupos de población que no se identifiquen con este género.

En cuanto a la unidad de materia, afirma que no existe relación temática del artículo 6 con la ley. Luego de establecer el contenido temático de la Ley 1920 de 2018, de conformidad con la exposición de motivos y el artículo 1, considera evidente la falta de coincidencia de los incentivos para la vinculación de mujeres, personas mayores o en condición de discapacidad con esta ley.

En cuanto al alcance material, luego de referirse a los antecedentes legislativos, de fijar el contenido de la ley, señala que los motivos que dieron lugar a la expedición de la ley estaban dirigidos a: -Darle competencia a la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada sobre las cooperativas de seguridad privada. -Establecer un marco jurídico para el adecuado ejercicio de las funciones del personal operativo de las empresas y cooperativas de vigilancia”, y aunque en la exposición de motivos se hizo referencia a los incentivos a empresas que contrataran a personal vulnerable, estima que “queda demostrado que aquí no se estaba legislando para los temas que son el epicentro de la ley 1920, este artículo está encaminado a generar empleo dirigido a un grupo de población específico, por lo tanto, el (sic) motivos que dieron lugar a la expedición de la Ley no guardan relación temática con el artículo demandado. En conclusión, no hay conexidad causal.”

Igualmente, considera que no existe conexidad temática pues “no mejora las condiciones en que el personal de vigilancia presta sus servicios, no hace referencia a los problemas que se pretenden solucionar y que tienen relación directa con la cooperativa de vigilancia, problemas como que las cooperativas no respetan los derechos a las prestaciones y seguridad social de sus asociados, las largas jornadas de trabajo, el riesgo del ejercicio de su actividad y los problemas para realizar su examen psicofísico.”

Afirma que no se cumple con la conexidad sistemática ya que “no puede predicarse del artículo 6 que haga parte o se relacione con cada una de las disposiciones, como se ha recalcado el tema difiere de los demás contenidos en la Ley del Vigilante, no se interrelaciona de manera directa con ninguno de los artículos de la ley, porque a pesar que haga referencia a las empresas y cooperativas de vigilancia, la finalidad no se puede relacionar de manera coherente o racional con el resto del articulado”.

Tampoco, dice, se advierte conexidad teleológica toda vez que “el artículo sexto no se encuentra encaminado a cumplir con el mismo designio, pues no se puede enmarcar en ninguno de los dos temas señalados en su objeto, ni con el propósito general que se informó en la exposición de motivos. Por último, no se puede dejar de lado que el tema ya se encuentra regulado el tema por leyes especiales, que fueron señaladas durante el escrito, que el Ministerio de Hacienda también le hizo saber su concepto al Congreso en relación con el artículo hoy demandado”.

Finalmente, respecto del artículo 11 de la Ley 1920 de 2018 considera que “fue introducido hasta el tercer debate, que fue un tema que no fue discutido en los primeros dos debates, es un tema por demás ajeno al propósito de la ley con lo cual también viola el principio de unidad de materia”. Además, señala que “este artículo fue introducido sin presentar estudio alguno de viabilidad, de impacto, de conveniencia, que no es claro en su redacción, que produce un conflicto de competencias entre el SENA y la Superintendencia de vigilancia y Seguridad Privada y que no designó a una entidad para reglamentar el asunto y que ignoró los problemas de implementación que el mismo SENA le planteó”.

UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA Y TECNOLÓGICA DE COLOMBIA

Por intermedio del Decano de la Facultad de Derecho y del Coordinador del Grupo de Investigación, la Universidad intervino para solicitar la exequibilidad de las normas acusadas.

En primer lugar, respecto de la presunta vulneración del principio de unidad de materia, expresa que el ordenamiento jurídico colombiano contiene disposiciones que favorecen a determinados grupos poblacionales, como mujeres, personas mayores o en condición de discapacidad, a través del desarrollo de programas diferenciales.

Considera que “las disposiciones objeto de análisis fomentan directamente la contratación para la población con discapacidad, mujeres y adultos mayores, que por tratarse de grupos de especial protección constitucional requieren de una protección especial a través de una discriminación positiva, en concordancia con varios pronunciamientos de la Corte Constitucional”. Además, estima que el artículo 6 de la Ley 1920 “está materializando una igualdad material mediante una discriminación positiva respecto de grupos como mujeres, personas mayores o en condición de discapacidad, que históricamente han sido discriminados en razón de sus características inherentes bajo los lineamientos del Estado Social de Derecho”.

De esa manera, afirma que se materializan “postulados constitucionales y diferenciales que tienen coherencia con el objeto de la ley en mención, porque los derechos de los grupos en razón de sus características no pueden verse menoscabados y al declararse la inexequibilidad de la disposición en mención se estaría dando un retroceso a la aplicación de

la discriminación positiva y lograría aumentar la exclusión social que contraria todos los postulados del Estado Social de Derecho".

En segundo lugar, respecto del artículo 11 de la Ley 1920 de 2018 señala, luego de hacer referencia a la creación del Sena, que es exequible "en el entendido que el derecho sustancial debe prevalecer sobra las formalidades, y por economía legislativa no debe haber regresiones en el tiempo generando vacíos normativos junto con trámites que saturan la actividad legislativa siempre y cuando no se esté menoscabando ninguna disposición constitucional y el articulado en referencia tiene plena armonía con el ordenamiento jurídico".

ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE ACADEMIAS DE SEGURIDAD PRIVADA –ACASEP

A través de su representante legal, la Asociación Colombiana de Academias de Seguridad Privada intervino para solicitar la inexequibilidad del artículo 11 de la Ley 1920 de 2018 cuestionado.

En primer lugar, respecto del artículo 11 de la Ley 1920 de 2018, explica que el Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada determina los programas de capacitación, las escuelas de capacitación y entrenamiento y la entidad de garantizar el cumplimiento de las normas legales y la seguridad pública, esto es, la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada. Adicionalmente, reitera el carácter de servicio público de la seguridad privada reconocido por la Corte Constitucional.

Seguidamente, el interviniente resalta que las escuelas o academias de capacitación "son empresas con objeto único, que solo pueden ofrecer programas o pensums que hayan sido aprobados por la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y deben cumplir con una serie de requisitos MUY estrictos para poder obtener y mantener vigente la licencia de funcionamiento". Por lo tanto, el gremio que representa considera que la norma va en contravía de las normas y la jurisprudencia, al "darle a una entidad educativa, aunque sea pública la potestad de crear unos pensums y unos programas dirigidos específicamente al personal operativo de los servicios de vigilancia y seguridad privada. La norma ni siquiera contempló la entidad encargada de reglamentar el artículo, lo cual es indispensable para que pueda ser aplicable, pues es evidente por lo expuesto con anterioridad, que se requiere que el SENA esté bajo la supervisión y aprobación de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada".

Afirma que este artículo no derogó las normas que fijan la competencia en la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada para vigilar y controlar la actividad de capacitación y entrenamiento de esta actividad, considerada como servicio público y altamente especializada. Tampoco, dice, se señaló el propósito del convenio que puede celebrar el Sena con las empresas de vigilancia. Ante esta situación, manifiesta que elevó peticiones tanto al Sena como a la Superintendencia para que se respondieran algunos interrogantes que tienen las academias de seguridad privada, sin recibir respuesta.

Bajo ese contexto, considera que la norma "conlleva de manera inevitable a un conflicto de competencias entre las dos entidades públicas en razón a sus funciones y competencias que le habían sido designadas. Si se buscaba que el personal operativo estuviera mejor

capacitado o pudiera acceder a programas técnicos o tecnológicos, no se entiende como de un plumazo se hicieron de lados las Academias de capacitación que como se dijo, durante 25 años han venido cumpliendo al pie de la letra las normas que regulan su funcionamiento, y que si no han ofrecido más programas es porque la Superintendencia a lo largo de los años le ha impedido dictar cursos y programas complementarios y lo ha restringido a los cursos básicos aprobados en los ciclos de capacitación establecidos por esa entidad.

Finalmente, señala que era clara la dificultad que tendría el Sena en la implementación de esta norma y ello se le hizo saber al Congreso.

Finalmente, respecto del principio de unidad de materia, considera que este artículo 11 no guarda coherencia con el proyecto que se presentó ni con los demás artículos que conforman la ley. Señala que la facultad del Sena "no garantiza que se profesionalice la actividad por los enormes vacíos de la norma, y aun en el caso que se pudiera implementar el resultado no será el mejoramiento de las condiciones en que el personal operativo presta su servicio, puesto que no le da solución al problema que se pretende resolver y podría resultar contraproducente que además de la capacitación que ya se les exige de manera obligatoria, ahora se les pueda terminar exigiendo ser técnicos o tecnólogos para desempeñar el mismo cargo, con el mismo salario".

Así, considera que aunque se decida que existe relación entre la norma y el propósito de la ley, este artículo "no le brinda las herramientas al SENA para que el resultado sea en realidad un beneficio para el personal operativo dentro del contexto práctico en que se ejecuta su labor".

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN

A través de apoderado especial, el Departamento Nacional de Planeación intervino para solicitar la inhibición de esta Corporación o en su defecto, la exequibilidad de las normas cuestionadas.

Respecto del artículo 6, considera que el mismo "atiende al principio de unidad de materia por cuanto guarda coherencia con el contenido de la Ley, toda vez que tiene conexidad temática. En efecto, esta normativa materializa la inclusión en el ámbito laboral de mujeres, personas con discapacidad y/o personas mayores de 45 años, dedicadas al desarrollo de las actividades de vigilancia y de seguridad privada, vinculadas con los prestadores del servicio de vigilancia y seguridad privada. Además, responde a las previsiones del artículo 13 de la Carta Política en cuanto al deber de adoptar medidas en favor de los grupos discriminados o marginados, lo que hace factible incluir disposiciones en tal sentido en las normatividades del Estado".

Así mismo, estima que la disposición no "transgrede el principio de igualdad previsto en el artículo 13 de la Carta Política, por el contrario, lo hace efectivo, toda vez que la normativa facilita el acceso al ámbito laboral de determinados sectores de la población, generando una gran incidencia social al garantizar oportunidades laborales que, en condiciones comunes, no les son ofrecidas".

En cuanto al artículo 11, considera que el legislador, "con el fin de garantizar el bienestar de

un sector de la población puede establecer la formación técnica o tecnológica, atribuyéndole dicha labor a una entidad estatal como lo es el SENA (…). La ley que nos ocupa propende por mejorar las condiciones en las que el personal operativo de vigilancia y seguridad privada presta el servicio, por lo que estimamos que incorporar la iniciativa de la educación responde a este propósito y no desborda la misionalidad de la entidad a la que se le atribuye dicha labor".

Seguidamente, considera que el planteamiento de la actora no permite realizar con nitidez un cotejo de alguno de los cargos formulados con la Constitución. La demanda plantea una serie de percepciones o consideraciones de carácter subjetivo sin descender a la forma en que se concreta esa violación. La acusación es, por lo tanto, indirecta o mediada de tal forma que no es posible debatirla en el marco constitucional así e la o impugnación utilicen referencias constitucionales y con ello se pretenda persuadir acerca de la falta de correspondencia de las normas demandadas con la Constitución".

En ese contexto, solicita que la Corte se inhiba frente a la acusación de fondo contra las normas demandadas por ausencia de cargos y en subsidio, que se declaren exequibles.

III. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Procurador General de la Nación intervino para solicitar la inhibición para conocer de la demanda por el cargo de violación del artículo 74 superior y la exequibilidad de los artículos 6 y 11 de la ley 1920 de 2018.

En primer lugar, respecto del cargo por desconocimiento del principio de consecutividad e identidad flexible concluye que (i) "está acreditado que el artículo 11 se incluyó en el primer debate de la Cámara de Representantes (…) es decir, en el tercer debate del proceso parlamentario"; (ii) "está acreditado que el artículo 11 de la Ley 1920 no trató ninguno de los subtemas debatidos en primer y segundo debate en el Senado de la República y abrió paso un nuevo artículo sobre la forma en la que se podría profesionalizar la actividad de seguridad y vigilancia privada, razón por la cual se desconoció el principio de identidad flexible".

No obstante, dice, "que pese a existir un vicio de forma en el procedimiento legislativo del trámite de la Ley 1920 de 2018, está acreditado que el vicio se subsanó en el procedimiento legislativo de aprobación del informe de conciliación. En efecto, está probado, como se dijo, que el artículo 11 se incluyó en el primer debate en la Cámara de Representantes (tercer debate en el trámite legislativo). Sin embargo, también está acreditado que el mismo artículo se llevó a la plenaria del senado de la República luego de que la comisión accidental de conciliación discutió y adoptó el texto aprobado en la Plenaria de la Cámara razón por la cual la inclusión del artículo 11 se aprobó por la Plenaria del Senado, de conformidad con los artículos 160, 161 y 186 de la ley 5 de 1992".

Así, considera que este vicio fue subsanado en el trámite de conciliación.

En segundo lugar, respecto del cargo por violación del principio de unidad de materia estima que "la creación de incentivos aplicables a las empresas de vigilancia y seguridad privada y a las cooperativas especializadas de vigilancia y de seguridad privada consistente en puntos adicionales en materia de contratación con el fin de promover la contratación de mujeres,

personas con discapacidad y personas mayores de 45 años, es perfectamente coherente con el objetivo general de la ley, puesto que el establecimiento de una regulación entre otras cosas, del personal operativo como 'aquellas personas dedicadas al desarrollo de las actividades de vigilancia y de seguridad privada, vinculados con los prestadores del servicio de vigilancia y seguridad privada' debe incluir necesariamente políticas de materialización de la igualdad material (art. 13 CP), entendida como 'la adopción de medidas afirmativas para asegurar la vigencia del principio de igualdad ante circunstancias fácticas desiguales' para sujetos de especial protección constitucional en la mayor cantidad de ámbitos posibles".

En ese mismo sentido, considera que la profesionalización de la actividad a través del Sena "tiene relación con las condiciones en las que se debe prestar el servicio, y en particular, con la acreditación de las condiciones psicofísicas del personal para prestar el servicio de manera adecuada".

En tercer lugar, respecto del cargo por ausencia del análisis de impacto fiscal de la norma, considera que el proyecto contó con el concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y otro del SENA. No obstante, el concepto no se refirió al artículo 11, puesto que, como se dijo, este se incluyó en el primer debate de la Cámara de Representantes"

Sin embargo, "los programas de profesionalización de la actividad de seguridad privada son el ejercicio de la amplia facultad de configuración legislativa en materia de prestación de servicios públicos (art. 365 CP), en los que se incluye la seguridad y vigilancia para lo cual la ley debe fijar las condiciones de regulación de prestación de estos servicios en caso de que los presten los particulares. Si bien estos programas implican gastos, lo cierto es que la interpretación amplia de la necesidad de este requisito del impacto fiscal implica la imposición de un veto a esta libertad de configuración. Cosa distinta es que el Gobierno decida incluir estos gastos en la respectiva ley anual de presupuesto".

IV. CONSIDERACIONES

IV. COMPETENCIA Y CUESTIONES PRELIMINARES

1. Competencia.

Conforme al artículo 241 ordinal 4º de la Constitución, la Corte es competente para conocer de la constitucionalidad de la demanda presentada por Nancy Elena Coral Castañeda contra los artículos 6 y 11 de la Ley 1920 de 2018.

2. Análisis de la aptitud de la demanda

2.1. El artículo 2 del Decreto 2067 de 1991 señala los elementos indispensables que debe contener la demanda en los procesos de inconstitucionalidad, según el cual el accionante debe referir con precisión el objeto demandado, el concepto de la violación y la razón por la cual la Corte es competente para conocer del asunto. Es decir, para que realmente exista en la demanda una imputación o un cargo de inconstitucionalidad, es indispensable que la Corte Constitucional pueda efectuar una verdadera confrontación entre la norma acusada, los argumentos expuestos por el demandante y la disposición constitucional aparentemente vulnerada.

Esta Corporación en numerosas ocasiones ha reiterado que no cualquier tipo de argumentación sirve de sustento al análisis que debe realizar el juez de constitucionalidad, sino que es necesario que los razonamientos presentados contengan unos parámetros mínimos que permitan a la Corte hacer un pronunciamiento de fondo respecto del asunto planteado. Al respecto, la Sentencia C-1052 de 2001, indicó que las razones presentadas por los accionantes deben ser claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes, de lo contrario la decisión que adopte la Corte será necesariamente inhibitoria.

2.2. Bajo ese entendido, la no formulación de una demanda en debida forma impide que esta Corporación pueda confrontar la disposición acusada con el texto superior, ya que carece de cualquier facultad oficiosa de revisión del ordenamiento jurídico.

2.3. Así, la acusación "debe ser suficientemente comprensible (clara) y recaer verdaderamente sobre el contenido de la disposición acusada (cierta). Además, el actor debe mostrar cómo la disposición vulnera la Carta (especificidad), con argumentos que sean de naturaleza constitucional, y no legales ni puramente doctrinarios ni referidos a situaciones puramente individuales (pertinencia)." Además, no sólo debe estar enunciada en forma completa sino que debe ser capaz de suscitar una mínima duda sobre la constitucionalidad de la norma cuestionada.

2.4. En esta oportunidad, la accionante considera que el artículo 11 de la Ley 1920 de 2018 vulnera los principios de consecutividad y de identidad flexible, contenidos en los artículos 157 y 158 de la Carta. Al respecto, alega que ni el artículo ni el tema relacionado con la formación por parte del Sena hicieron parte de la ponencia para primer debate y que el asunto solo fue incluido hasta el tercer debate, en la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes.

Para analizar la aptitud del cargo por desconocimiento de los principios de consecutividad y de identidad flexible, además de las exigencias expuestas anteriormente, los requisitos de suficiencia y pertinencia están sujetos a estrictas reglas jurisprudenciales. En diversas oportunidades la Corte ha señalado que es necesario que en estos casos se demuestre que el tema nuevo no guarda relación de conexidad con lo aprobado en primer debate. En la sentencia C-992 de 2001, la Corte estableció que:

"(…) para estructurar un cargo por violación del principio de consecutividad, no basta con que el actor se limite, como ocurre en este caso, a identificar las disposiciones que contengan adiciones o novedades respecto de lo aprobado en el primer debate, puesto que ello es permitido por la Constitución y la ley orgánica del reglamento del Congreso.

Para que la Corte pueda entrar a realizar un examen de constitucionalidad por este concepto se requiere que la demanda cumpla las siguientes condiciones: 1. Que identifique de manera precisa los contenidos normativos que se consideran nuevos y 2. Que se exprese, así sea de manera sucinta, respecto de cada uno de ellos, o de cada grupo de contenidos, las razones por las cuales se considere que los mismos corresponden a asuntos nuevos, que no guarden relación de conexidad con lo discutido en el primer debate.

La pretensión así estructurada comporta un verdadero cargo de constitucionalidad que la Corte habría de examinar a la luz de los principios de identidad y de consecutividad."

En la sentencia C-585 de 2015 esta Corporación reiteró las reglas jurisprudenciales sobre la suficiencia de los cargos formulados por violación a los principios de consecutividad y de identidad flexible, indicando:

"(…) la jurisprudencia constitucional ha sostenido que para estructurar un cargo de inconstitucionalidad sobre la base de un vicio por violación de los principios de consecutividad e identidad, 'no basta con establecer que un determinado texto aprobado en plenaria es nuevo respecto de lo aprobado en la comisión'. No es suficiente una acusación con solo esas características, pues en ciertos casos lo que indican 'es permitido por la Constitución y la ley orgánica del reglamento del Congreso'. Como se mencionó en la sentencia C-856 de 2005, para formular un cargo apto de inconstitucionalidad por vulneración de estos parámetros, es necesario que indicar 'la forma como la introducción de modificaciones, adiciones y supresiones al proyecto de ley durante el segundo debate desconocen los principios de consecutividad e identidad relativa sobre el fundamento que i) no guardan relación de conexidad temática con lo debatido y aprobado en el primer debate y ii) no se refieran a los temas tratados y aprobados en el primer debate o no cumplieron los debates reglamentarios'."

2.4.1. Bajo ese contexto, debe la Corte establecer si en esta oportunidad el cargo expuesto cumple los requisitos de aptitud de la demanda relacionados con el concepto de violación. Revisada la demanda, se advierte que la misma es clara al presentar los argumentos un hilo conductor lógico y coherente que permite su comprensión; el cargo es cierto habida cuenta que la demanda recae sobre el artículo 11 de la Ley 1920 de 2018, proposición jurídica real y existente; es específico, ya que la demandante precisó por qué el artículo acusado desconoce los artículos 157 y 158 de la Carta, es decir, los principios de consecutividad e identidad flexible.

En cuanto a la suficiencia y pertinencia, se advierte que estos presupuestos se cumplen toda vez que la accionante explicó en su escrito que esta norma, el artículo 11 de la Ley 1920 de 2018: i) no hizo parte del texto del informe de ponencia; ii) no fue incluido en la ponencia para primer debate en la comisión segunda del Senado de la República así como en la plenaria de la misma cámara; iii) el tema contenido en la norma sólo se incluyó hasta el primer debate en la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes y iv) se trata de un nuevo asunto relacionado con la imposición al Sena de la creación de un pensum académico, aspecto que, insiste, no fue debatido desde el inicio del trámite legislativo, sino que fue incluido al final del mismo. Igualmente, considera la accionante que este asunto no guarda relación alguna con el proyecto de ley tramitado ante el Congreso.

De acuerdo con lo anterior, para esta Sala la accionante sí cumplió con la carga mínima de argumentación para la existencia de los cargos por violación de consecutividad e identidad flexible, al identificar el contenido normativo que se considera nuevo y señalar de manera suficiente que fue introducido en el primer debate en la Cámara de Representantes. Por esta razón, sus argumentos generan duda sobre la constitucionalidad del artículo 11 acusado.

2.5. Ahora bien, para los cargos por vulneración del principio de unidad de materia, esta Corporación también ha exigido el cumplimiento de unos requisitos con el fin de que se formule un verdadero cargo de inconstitucionalidad. En estos eventos, el actor debe

evidenciar: “(i) cual es el contenido material o temático de la ley concernida; (ii) cuales son las disposiciones de dicha ley que no guardan relación de conexidad con dicha materia; (iii) las razones por las cuales considera que las normas señaladas no guardan relación con el tema de la ley y, por lo mismo, lesionan el artículo 158 de la Carta. Si el actor satisface la carga impuesta, la Corte deberá entrar a determinar si, efectivamente, existe una violación al principio de unidad de materia.”

2.5.1. Expuesto lo anterior, en este caso se observa que la demandante, luego de corregir la demanda, presentó argumentos por violación de unidad de materia, únicamente contra el artículo 6. Para la Sala, se cumple con la carga argumentativa para alegar un vicio material por desconocimiento del principio de unidad de materia, ya que de manera clara, cierta, específica, pertinente y suficiente (i) identifica cuál es el eje temático del proyecto de ley con base en la exposición de motivos y el título de la misma; y (ii) explica las razones por las cuales considera que el artículo 6 censurado desconoce la materia de la ley al incluir ciertos beneficios para un grupo particular.

De manera que las razones presentadas por la actora satisfacen los requisitos de especificidad y suficiencia exigidos por la jurisprudencia de esta Corporación para explicar el concepto de violación y lograr un pronunciamiento de fondo por parte de esta Corte.

2.6. Respecto de los cargos por desconocimiento del principio de publicidad y por ausencia de análisis del impacto fiscal contra el artículo 11, no observa la Sala el cumplimiento de los presupuestos necesarios para que se produzca una decisión de fondo.

Frente al cargo por desconocimiento del principio de publicidad se advierte que el mismo está inmerso en la discusión que plantea por la lesión de los principios de consecutividad e identidad flexible. Así, en la medida en que a accionante considera que el artículo 11 es un artículo nuevo incluido en el tercer debate, concluye que al estar ausente en los debates anteriores se desconoció este principio. Sin que se adviertan argumentos suficientes y pertinentes que permitan generar una duda mínima al respecto.

Situación similar se advierte respecto del cargo relacionado con el análisis de impacto fiscal. La accionante no presenta argumentos ciertos, suficientes y pertinentes que permitan establecer que el impacto fiscal de la profesionalización de la actividad no pueda contemplarse dentro del estudio general realizado al presentarse el proyecto de ley. Sus razones se concentran en que, al no estar esta norma en el proyecto inicial, no hubo un estudio específico respecto de la asignación del programa académico al Sena, sin presentar razones que permitieran establecer que el estudio realizado en virtud de la finalidad de la ley no podía cobijar el ítem cuestionado. Además, al argumentar el cargo no tiene en cuenta que la norma permite que el Sena, para la ejecución de esta disposición pueda celebrar convenios con empresas de vigilancia y con las cooperativas especializadas. De manera que su argumento no permite establecer que se trate de una iniciativa improvisada en materia presupuestal que desconozca las disposiciones superiores relacionadas.

Así, a juicio de esta Corte no se trata de cargos independientes sino derivados de su reparo principal, es decir, la introducción del artículo 11 en el trámite ante la Cámara de Representantes, sin ofrecer, por tanto, mayores argumentos para su análisis. En consecuencia, la Corte se declarará inhibida para pronunciarse al respecto.

2.7. Finalmente, respecto de los artículos 74 y 151 superiores no se advierten argumentos que permitan establecer un cargo con los requisitos exigidos y señalados anteriormente. De manera que, frente a estos artículos, al no evidenciarse un cargo concreto, no se pronunciará esta Corporación.

3. La acción de inconstitucionalidad por vicios de trámite fue interpuesta dentro del término constitucional

En el caso objeto de examen, los accionantes presentan un cargo por vicio de trámite en la formación del artículo 11. Por esta razón, debe establecerse, respecto de este cargo por vicio de forma, si la demanda se presentó dentro del término indicado en el numeral 3° del artículo 242 de la Constitución.

"Ciertamente, en oposición a los vicios materiales o de fondo, que se predican de la esencia del acto jurídico y que sí afectan su contenido, los vicios de forma se limitan a desconocer aspectos rituales que, aunque fundamentales al proceso legislativo, están circunscritos al ámbito del debate, aprobación y promulgación de las leyes y no a su contenido propiamente dicho, por lo que se reputan defectos menores que por su naturaleza y por razones de seguridad jurídica pueden sanearse con el transcurso del tiempo."

De acuerdo con lo prescrito en el numeral 3° del artículo 242 de la Carta Política, las acciones de inconstitucionalidad por vicios de forma caducan en el término de un (1) año, contado desde la publicación del respectivo acto.

La Ley 1920 de 2018 fue expedida y publicada en el Diario Oficial No. 50.652 de 12 de julio de 2018. La demanda de inconstitucionalidad fue presentada el 12 de julio de 2019, es decir, cuando todavía no había vencido el término mencionado, motivo por el cual se cumple con la previsión del Constituyente para ejercer la acción.

4. Problemas jurídicos

En este caso, se advierte que los argumentos de la accionante se refieren a tanto a vicios de forma como materiales. Los cargos expuestos en la demanda, proponen los siguientes problemas jurídicos a resolver:

¿Viola el artículo 11 de la Ley 1920 de 2018 los principios de consecutividad e identidad flexible por el hecho de ser un artículo nuevo, que otorga la competencia del SENA para ofrecer programas de capacitación relacionados con vigilancia privada, a pesar de que este tema no fue considerado, debatido y aprobado en los dos primeros debates ante el Senado de la República?

¿Viola el artículo 6 de la Ley 1920 de 2018 el principio de unidad de materia, al establecer, dentro de una ley cuyo objeto es entre otros, establecer un marco regulatorio para mejorar las condiciones laborales del personal operativo del sector de vigilancia, medidas relacionadas con incentivos para aquellas empresas que vinculen personal con las condiciones allí indicadas?

En ese contexto, la Sala procederá a resolver en primer lugar el problema relacionado con los

vicios en la formación del artículo 11 de la Ley 1920 de 2018, para lo cual se analizarán los principios alegados como vulnerados, es decir, los de consecutividad e identidad flexible. Posteriormente, mostrará cuál fue el trámite surtido por la norma para finalmente, establecer si los mentados principios constitucionales fueron violados en el presente caso.

Seguidamente, se desarrollará la dogmática relacionada con el estudio de fondo de la norma demandada, es decir, con el principio de unidad de materia, para luego referirse al cargo planteado en la demanda.

5. Los principios de consecutividad e identidad flexible en la formación de la ley. Reiteración de jurisprudencia

De conformidad con el artículo 157 superior, ningún proyecto será ley sin el cumplimiento de los siguientes requisitos:

"1. Haber sido publicado oficialmente por el Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva.

2. Haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada Cámara. El reglamento del Congreso determinará los casos en los cuales el primer debate se surtirá en sesión conjunta de las comisiones permanentes de ambas Cámaras.

3. Haber sido aprobado en cada Cámara en segundo debate.

4. Haber obtenido la sanción del Gobierno."

Por su parte, el artículo 160 del Texto superior, dispone que:

"(…) Durante el segundo debate cada Cámara podrá introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias.

En el informe a la Cámara plena para segundo debate, el ponente deberá consignar la totalidad de las propuestas que fueron consideradas por la comisión y las razones que determinaron su rechazo. (…)"

Estas exigencias son conocidas como principios de consecutividad e identidad flexible en el proceso de formación de la ley. Respecto del primero, esta Corte ha señalado que:

"En virtud del principio de consecutividad, tanto las comisiones como las plenarias de una y otra cámara están en la obligación de estudiar y debatir todos los temas que hayan sido puestos a su consideración y no pueden renunciar a ese deber constitucional ni trasladar su competencia a otra célula legislativa para que un asunto sea considerado en un debate posterior. Así, la totalidad del articulado propuesto en la ponencia presentada debe ser discutido y aprobado o improbado por la comisión constitucional permanente o por la plenaria, según sea el caso. En cuanto a las proposiciones modificatorias o aditivas que se planteen en el curso del debate, así como las supresiones, deben igualmente ser objeto de discusión y votación, salvo que el autor de la propuesta decida retirarla antes de ser sometida a votación o a modificaciones (artículo 111 de la Ley 5ª de 1992).

Estas exigencias en el debate parlamentario revisten gran importancia para un régimen democrático pues le dan legitimidad a la organización estatal, hacen efectivo el principio democrático en el proceso de formación de las leyes y configuran un escenario idóneo para la discusión, la controversia y la confrontación de las diferentes corrientes de pensamiento representadas en el Congreso (…)"

A su turno sobre el principio de identidad flexible la Corporación ha indicado:

"El principio de identidad flexible o relativa supone que el proyecto de ley que cursa en el Congreso sea el mismo durante los cuatro debates parlamentarios, bajo el entendido que las comisiones y las plenarias de las cámaras pueden introducir modificaciones al proyecto, y que las discrepancias entre lo aprobado en una y otra Cámara se puede superar mediante el trámite de conciliación por Comisiones de Mediación, que no implica repetir todo el trámite. Por este principio, no resulta admisible cualquier adición en cualquiera de las etapas de formación de la ley, ya que se exige que dicha relación sea de conexidad clara, específica, estrecha, necesaria y evidente".

Lo anterior no implica que durante el trámite legislativo no se puedan hacer modificaciones al proyecto de ley o que se deba aprobar el texto inicialmente presentado, pues de ser así se haría ilusorio el derecho de las plenarias a introducir modificaciones según lo autoriza el artículo 160 de la Constitución. Con estas exigencias, lo que se persigue es que no se realicen cambios que no tengan una conexidad con el objeto de regulación, y que en caso de que las novedades se introduzcan, se hagan durante los debates finales, los temas de que tratan hayan sido incluidos en los primeros debates. Al respecto en la sentencia C-273 de 2011 esta Corporación indicó que:

"(…) Esta posibilidad de alterar el texto del Proyecto de ley a lo largo de su trámite en el Congreso, como lo ha señalado la jurisprudencia, responde a la visión deliberativa de la democracia que consagra la Constitución de 1991 y el actual Reglamento del Congreso,de acuerdo a la cual, las leyes aprobadas por el Congreso de la República deben reflejar la voluntad de la mayoría de los representantes políticos, una vez sean debatidos y confrontados los diversos puntos de vista, en especial los de las minorías. Los textos de la ley deben ser producto de la deliberación democrática.

4.3. Ahora bien, es preciso señalar que la facultad que la Constitución Política concede a las plenarias y las comisiones para introducir modificaciones, adiciones y supresiones a los proyectos de ley debatidos no es ilimitada. Expresamente, la Constitución señala que serán aceptables aquellas variaciones al texto que se "juzguen necesarias" (artículo 160, inciso 2°, CP) y se refieran a la "misma materia", que "se relacionen con ella" (artículo 158, CP)."

Ahora, esta Corporación ha señalado que estos principios no deben mirarse de manera aislada y por el contrario, deben estudiarse de manera armónica. Sobre este particular, en la sentencia C-084 de 2019 la Corte explicó:

"(…) si el alcance del principio de consecutividad se entiende a partir de una interpretación textual del artículo 157 de la C.P., todas y cada una de las disposiciones de un proyecto de ley deben haber sido discutidas a nivel de comisiones y plenarias de las cámaras. En otros términos, el articulado del proyecto de ley finalmente sancionado tendría que haber sido

debatido de forma sucesiva en tales células legislativas y, por ende, los textos aprobados en primer debate deberían ser rígidamente los mismos votados en el último y convertidos en Ley de la República. Esta interpretación, sin embargo, no solo resultaría extraña a un escenario político deliberativo sino que sería contraria a la referida posibilidad de introducir modificaciones al proyecto durante el segundo debate, posibilidad expresamente prevista en el artículo 160 de la C.P.

11. En estas condiciones, la aparente tensión anterior ha sido resuelta mediante una interpretación armónica de los artículos 157 y 160 de la C.P., a partir del concepto de identidad flexible. La Corte ha considerado, en sustancia, la necesidad de una mirada a la consecutividad, desde la perspectiva que admite la posibilidad de incorporar cambios a los proyectos de ley en el curso del trámite legislativo, lo cual se resuelve en la obligación, no de que las específicas normas sean sometidas a los cuatro debates (tratándose de leyes), sino de que la misma materia, tema o asunto sea sujeta a los diferentes debates previstos en la Constitución. Esto se explica bien con la noción de identidad flexible empleada en la jurisprudencia constitucional, pues desde este punto de vista, lo que se exige es que las normas aprobadas en segundo debate tengan una conexión o identidad aproximada con aquellas votadas en el primero, dada su pertenencia común a una(s) misma materia(s) objeto de regulación.

12. Así, la exigencia derivada del principio de identidad flexible, de que el proyecto de ley se conserve sustancialmente a lo largo del trámite legislativo, implica que las modificaciones que en ejercicio de los principios de pluralismo y decisión mayoritaria pueden hacerse al proyecto, no sean de tal impacto que terminen por convertirlo en otro completamente distinto. Se prohíbe la introducción de temas nuevos, que no guarden relación con las materias debatidas en instancias anteriores del trámite o, en general, conexidad material con el proyecto, con lo debatido y aprobado en las comisiones. De otro modo, se ha señalado que los principios de consecutividad y de identidad flexible se predican de los proyectos de ley o de su articulado considerado en conjunto, no de los distintos artículos analizados de manera aislada."

En ese contexto, la jurisprudencia constitucional ha señalado que en caso de modificaciones o adiciones a un proyecto de ley, debe "identificarse una conexidad clara y específica, estrecha, necesaria y evidente". En estos casos, también deberá establecerse si se trata de la incorporación de temas nuevos de un proyecto de ley. Para ello, la jurisprudencia ha indicado que: "(i) un artículo nuevo no siempre corresponde a un asunto nuevo puesto que el artículo puede versar sobre asuntos debatidos previamente; (ii) no es asunto nuevo la adición que desarrolla o precisa aspectos de la materia central tratada en el proyecto siempre que la adición este comprendida dentro de lo previamente debatido; (iii) la novedad de un asunto se aprecia a la luz del proyecto de ley en su conjunto, no de un artículo específico; (iv) no constituye asunto nuevo un artículo propuesto por la Comisión de Conciliación que crea una fórmula original para superar una discrepancia entre las Cámaras en torno a un tema."

Bajo los anteriores parámetros, las modificaciones a los proyectos de ley durante el trámite legislativo son permitidas siempre que ellas versen sobre temas que se hayan desarrollado en los primeros debates y que guarde relación con el objeto del proyecto. Al respecto, esta Corporación indicó:

Por lo anterior, en aquellos eventos en los que se cuestione el proceso de formación de la ley como consecuencia de modificaciones o adiciones en debates posteriores a los iniciales, los principios de consecutividad e identidad flexible deben revisarse de manera armónica y establecer si, en el caso concreto, la modificación ha sido de tal importancia que desconozca los mandatos superiores relacionados con el proceso legislativo o si por el contrario, guarda conexidad clara, estrecha con los temas y objetivos de la ley. Examen que podrá ser más o menos riguroso, según la materia de que se trate, es decir si están sometidas o no a reserva estricta de ley o a un procedimiento legislativo agravado, como sería el caso de asuntos relacionados con temas tributarios, penales o estatutarios.

5.1. Examen del trámite legislativo del artículo 11 de la Ley 1920 de 2018

El artículo 11 de la Ley 1920 de 2018 encarga al Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena) la profesionalización de la actividad de seguridad y vigilancia privada. En ese contexto, la entidad deberá implementar un pénsum académico con ciclos de competencias laborales, técnico en seguridad y tecnólogo en seguridad dirigido a los guardias de seguridad, supervisores, escoltas, operadores de medios tecnológicos y manejadores caninos según corresponda. Para ello, podrá celebrar convenios con las Empresas de Vigilancia y Seguridad Privada y con las Cooperativas Especializadas de Vigilancia y Seguridad Privada.

En su parágrafo, la norma dispone que esta implementación del pénsum no será tenida en cuenta para determinar la cuota de aprendices obligatoria para las empresas de vigilancia y seguridad privada y las cooperativas especializadas de vigilancia y seguridad privada

Este artículo fue aprobado dentro del siguiente procedimiento legislativo:

La Ley 1920 de 2018 correspondió al proyecto de ley No. 25 de 2016 en Senado y No. 288 de 2017 en Cámara.

La exposición de motivos, publicada en la Gaceta del Congreso No. 527 de 2016, muestra la intención del proyecto de ley, la cual era “delimitar las competencias de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada sobre las cooperativas especializadas de vigilancia, así como establecer un marco jurídico para el adecuado ejercicio de las funciones del personal operativo de las empresas y cooperativas de vigilancia”. Para ello, contempla solo “algunos elementos específicos” considerados de vital importancia para el adecuado desempeño del personal operativo de vigilancia.

En dicha exposición, se resalta también que con este proyecto “buscan reafirmar la importancia de los vigilantes para el país, reivindicar su oficio y su importancia como actividad complementaria para la construcción de ciudades más amables. Así mismo, brindarles elementos jurídicos para que el desarrollo de su actividad pueda adelantarse en condiciones dignas, respetuosas de sus derechos y bajo la premisa de que el conjunto de la sociedad reconoce la valía de su esfuerzo”.

Este proyecto inicialmente contenía once artículos y estaba dividido en tres capítulos. El tercero, al que pertenece la norma ahora cuestionada, busca, según se lee en la exposición de motivos, “establecer una serie de medidas encaminadas a mejorar las condiciones para la prestación del servicio de los guardas. Por la naturaleza misma de la actividad que aquellos

desempeñan, la vigilancia y seguridad privada es, de facto, una actividad de altísimo riesgo que implica para el guarda una mayor probabilidad de daño a su integridad física que la que pudiese tener otra labor".

El informe de ponencia fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 687 de 2016 con el pliego de modificaciones incorporadas a algunos artículos del proyecto. El primer debate se llevó a cabo en la Comisión Segunda del Senado, sin que se hubiera incluido el artículo 11 acusado, que por demás, en ese momento no existía. No obstante, en la Gaceta del Congreso No. 986 de 2016 se advierte que este tema fue tratado por los intervinientes en la sesión de ese día. Luego de la votación de los artículos del proyecto y antes de la votación y aprobación del título, se concede el uso de la palabra al Senador Iván Leonidas Name Vásquez, quien expone que la oportunidad es buena no solo para enriquecer los exámenes psicofísicos sino para exigir idoneidad al vigilante. Al respecto manifestó:

"(…) El vigilante en Colombia hoy hace parte de la familia, está vinculado al hogar de alguna manera, nosotros tenemos que prepararlo mejor, educarlo, permitirle el acceso a unos niveles de pedagogía social que van a evitarnos muchos problemas que hoy se generan en ese mismo ejercicio, por el trato mismo.

(…) No sé cómo cerrar la idea, algo que podamos exigir adicionalmente a este examen en lo que tiene que ver con preparación, educación y con la idoneidad para ayudarles en su mejoramiento en la prestación del servicio.

Si estamos hablando Senador Name de 250.000 vigilantes en Colombia, eso es la mitad de nuestras Fuerzas Armadas, tenemos que preocuparnos más por ver cómo los acogemos con calidez, para que no solamente tengan que presentarse a exámenes para ver si están locos o no, sino que podamos prepararlos, educarlos, favorecerlos. En ese sentido es que creo que esta es una oportunidad para enriquecer y mejorar la vida de quienes le dan la calidad al ejercicio diario de la vida a los colombianos, ya sea en la seguridad abierta o en los mismos hogares que vigilan y cuida, muchas gracias."

Seguidamente, el presidente de la comisión manifestó: "quisiera hacer una petición, nos gustaría que los gremios nutrieran el proyecto, así que podríamos hacer aquí un foro en esta misma comisión, antes de hacer el segundo debate en la Plenaria, para que podamos hacer un foro informal para nutrir el proyecto y escuchar no solamente a los empresarios sino también a los vigilantes y tener muchas más tiempo de debatir el tema."

Así, en sesión informal aprobada por los senadores para escuchar a los gremios y sindicatos, intervino un representante de los gremios, para indicar sobre este particular que, "(…) nosotros para que un hombre porte un uniforme de una compañía de vigilancia, primero tiene que hacer un curso que se llama fundamentación; luego año a año tenemos que hacer otro curso que se llama reentrenamiento, luego viene las especializaciones; de tal manera que cuando estamos viendo que a 5 años, no es que entre el año 1 y el 5 el guarda quede libre y sin ningún tipo de control, no, año a año viene el examen de reentrenamiento. Examen que tiene la profundidad de generar un nuevo título de capacitación, es la que nos habilita ante la Superintendencia para renovar la credencial de que este hombre pueda seguir prestando su servicio de guarda. (…)"

Por su parte, concedida la palabra al representante de los sindicatos, manifestó al respecto lo siguiente:

“Desafortunadamente quisiera recordarle al Senador Jimmy Chamorro y Senador Name, obviamente se habla de la idoneidad del guarda de seguridad, pero esa idoneidad nos la están debiendo las Academias y empresas de vigilancia, cuando no ejercen su función de capacitar al guarda, ahí es donde verdaderamente se presentan los incidentes de los vigilantes. Estos incidentes de los vigilantes no se presentan porque estamos mal de salud o porque nosotros no coordinamos nuestras ideas, o no tenemos una aptitud psicofísica adecuada; nosotros sí demostramos que somos coordinados y coherentes en el servicio y la prestación del servicio de vigilancia y seguridad privada. Nuestra experiencia en el ejercicio de esta función de vigilancia, nos enseña la idoneidad pero desafortunadamente vemos que las escuelas de capacitación están no ejerciendo el debido cumplimiento de su función al no capacitar a los trabajadores, es ahí donde vemos el gran riesgo de perder la idoneidad de no generar un servicio adecuado en algunos de nuestros compañeros, porque no están capacitados y porque no saben lo que están ejerciendo”.

El informe de ponencia para segundo debate se publicó en la Gaceta del Congreso No. 276 de 2017 sin que en este apareciera el tema del artículo 11 demandado. En la sesión plenaria del 17 de mayo de 2017, contenida en el acta No. 75 de la fecha y publicada en la Gaceta del Congreso No. 691 de 2017, se observa que durante el debate no se discutió nada en relación con el tema contenido en la norma cuestionada y los artículos existentes hasta ese momento se votaron en bloque, por existir consenso. El texto aprobado en la plenaria del Senado se publicó en la Gaceta del Congreso No. 411 de 2017.

Posteriormente, en la Gaceta No. 1067 de 2017 se publicó el informe de ponencia para primer debate ante la Cámara de Representantes. En este informe, se hace un recuento de las intervenciones a favor y en contra del proyecto, de conformidad con una audiencia pública realizada el 22 de agosto de 2017 sobre este tema, proponiéndose que el mismo debía ser archivado.

Un segundo informe de ponencia positiva para que se diera el primer debate en la Cámara de Representantes, se publicó en la Gaceta del Congreso No. 231 de 2018 sin que en su contenido se incluyera el artículo 11 cuestionado. En el primer debate en la Cámara de Representantes, publicado en la Gaceta del Congreso No. 401 de 2018 se propone como artículo nuevo la profesionalización de la actividad. En este primer debate el artículo fue sometido a consideración de los miembros de la comisión y finalmente aprobado. Al respecto se advierte:

“Hace uso de la palabra el Presidente (E) de la Comisión Segunda, honorable Representante Alfredo Rafael Deluque Zuleta: Aprobado este artículo, entonces vamos con el artículo nuevo, propuesto por el Representante Alirio Uribe. Señor Secretario, por favor, sírvase leer el artículo (…) En consideración el artículo nuevo y vamos a darle primero el uso de la palabra a su autor, el Representante Alirio Uribe y luego al doctor José Ignacio Mesa.

Hace uso de la palabra el honorable Representante Alirio Uribe Muñoz:

Quisiera, Presidente, explicarles a los colegas el sentido del artículo, aunque ha sido leído

obviamente completo, pero de lo que se trata es de mejorar la calidad del servicio hacia los usuarios, tratando de crear, diciéndole al Sena que haga una profesionalización de la actividad de seguridad y vigilancia, de tal manera que puedan mejorarse la calidad de los vigilantes, bien sea como tecnólogos o bien sea con cursos especiales etc., para mejorar la calidad de este servicio, pues, que es tan sensible para la sociedad colombiana. Se deja abierta la posibilidad igualmente, de que el Sena celebre convenios con empresas para esas capacitaciones, el Sena ya hace hoy en día convenios con muchísimas empresas para hacer formación, recordemos que el Sena es una entidad que tiene flexibilidad en los horarios, incluso, el Sena tiene sedes como las de Bogotá, donde funcionan 24 horas, tienen clase a las 2 de la mañana, 3 de la mañana, 4 de la mañana, para hacer cursos de todo tipo.

Yo entiendo que no les gusta mucho el Artículo a las empresas, porque consideran que, si el personal de vigilancia está mejor formado, tendrán que pagarle más salarios, yo creo que ese no es el objetivo, es decir, el objetivo es que tengamos mejores competencias laborales por parte de los empleados de seguridad y que pueden también estimular los ascensos dentro de las empresas como guardias, como supervisores, como escoltas, etc., operadores de medios tecnológicos, entonces, pues, yo invito a la Comisión a que apoyen este Artículo y obviamente pues, con el respeto de la posición del doctor Mesa, que ya la expondrá, me parecía que era importante y que era una forma de mejorar el servicio y de darle más reconocimiento a la función que cumple este personal en el país. Muchas gracias.

Hace uso de la palabra el Secretario de la Comisión Segunda, doctor Benjamín Niño Flórez: Ha sido aprobado el artículo nuevo, Presidente, tal cual como lo presentó el doctor Alirio, con las observaciones propuestas para segundo debate por usted."

El informe de ponencia para segundo debate fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 315 de 2018, con la adición, entre otras cosas, del artículo nuevo relacionado con la profesionalización de la actividad por parte del Sena.

Finalmente, la Plenaria de la Cámara de Representantes luego de realizar algunas modificaciones y discusiones aprobó el proyecto de ley con la inclusión del nuevo artículo, tal como consta en la Gaceta del Congreso No. 981 de 2018. El texto aprobado en la plenaria de la Cámara de Representantes se publicó en la Gaceta del Congreso No. 499 de 2018.

El proyecto de ley, no obstante ser aprobado, fue sometido a conciliación y en ella los representantes de ambas cámaras del Congreso decidieron "acoger en su totalidad el texto aprobado en segundo debate por la Plenaria de la Cámara. (...)". El texto conciliado fue aprobado por la Plenaria del Senado y por la Plenaria de la Cámara de Representantes.

6. Análisis del vicio alegado en la formación del artículo 11 de la Ley 1920 de 2018

6.1. Cargo por desconocimiento de los principios de identidad flexible y consecutividad

De conformidad con lo expuesto, encuentra esta Sala que si bien el artículo demandado fue incluido de manera textual durante el primer debate en la Cámara de Representantes, el mismo no vulnera los principios de consecutividad e identidad flexible como se explica a continuación.

En primer lugar, la ley 1920 de 2018 tiene como eje temático, entre otros, “establecer una serie de medidas encaminadas a mejorar las condiciones para la prestación del servicio de los guardas”. Permitir que los guardas y vigilantes cuenten con una opción de formación académica y técnica contribuiría a tal fin.

En segundo lugar, la modificación o adición realizada en este caso es de las permitidas para el legislador. Es de aquellas que el legislador podía realizar, por cuanto existe un vínculo razonable y estrecho con el tema general del proyecto de ley y con sus propósitos específicos. En efecto, este tema estuvo presente desde el primer debate en el Senado de la República. Ello lo evidencia la intervención del senador Iván Leonidas Name quien considera que además del examen psicofísico debían exigir una mejor preparación académica para contribuir a la prestación del servicio.

Igualmente, uno de los reproches del representante del sindicato presente en el primer debate tenía que ver precisamente con la falta de formación idónea por parte de las escuelas autorizadas para tal fin. Haciendo énfasis en que los problemas se presentaban no por la falta de aptitud psicofísica sino académica. De manera que el haber recogido estas inquietudes en el tercer debate no rompe con la consecutividad e identidad necesarias.

Al respecto, es preciso recordar que si bien estas intervenciones gremiales y sindicales tuvieron lugar en una sesión informal, ello no obsta para restarle validez a los planteamientos en la medida en que la misma fue aprobada por los senadores presentes y con el fin de nutrir el proyecto. Sobre este particular, el presidente de la comisión manifestó: “quisiera hacer una petición, nos gustaría que los gremios nutrieran el proyecto, así que podríamos hacer aquí un foro en esta misma comisión, antes de hacer el segundo debate en la Plenaria, para que podamos hacer un foro informal para nutrir el proyecto y escuchar no solamente a los empresarios sino también a los vigilantes y tener muchas más tiempo de debatir el tema.”

En tercer lugar, la jurisprudencia constitucional permite la introducción al proyecto de modificaciones, adiciones y supresiones que se estimen necesarias por los congresistas, exigiendo en esos eventos que esta novedad guarde relación de conexidad con lo discutido en el primer debate o que no sea contraria a lo allí decidido. Ello, en tanto durante el proceso legislativo el texto legal puede irse transformando a la luz de las deliberaciones.

En ese contexto, el análisis de estos principios y la intensidad con la que se establece su satisfacción, debe tener en cuenta la materia de que trate la ley sometida a estudio. De manera que el juicio de consecutividad e identidad flexible podrá acentuarse cuando se regulan materias sometidas a reserva estricta de ley o sometidas a un procedimiento legislativo agravado, como sería el caso de asuntos relacionados con temas tributarios, penales o estatutarios.

En el caso sometido a estudio, desde el inicio y en los dos debates que surtió el proyecto en el Senado de la República, quedó establecido el propósito de la ley y en todo momento se persiguió mejorar la calidad de la prestación del servicio. Por esta razón, los senadores estuvieron dispuestos a escuchar no solo a los gremios y a la Superintendencia sino también a los representantes de los sindicatos de trabajadores de este sector de la vigilancia. Este último grupo, se reitera, manifestó su inconformidad con la formación que ofrecen las escuelas actuales. De manera que el contenido de este artículo debe apreciarse a la luz del

proyecto de ley en su conjunto, no de un asunto específico.

En cuarto lugar, y de acuerdo con lo anterior, la Sala insiste que incluir un programa de formación alternativo para los trabajadores del sector de vigilancia y seguridad privada está intrínsecamente relacionado con la finalidad de mejorar las condiciones laborales de este sector, tema que estuvo presente a lo largo de los cuatro debates del proyecto de ley y sobre el cual todos los participantes del debate estuvieron de acuerdo y por tanto, se aprobaron normas en ese sentido, entre ellas, el artículo 11 acusado. Frente a este particular, en el que se introduce una norma nueva que guarda relación con las materias discutidas y votadas en el primer debate, en reciente jurisprudencia se indicó que es posible que en estos casos la norma novedosa "implica en lo fundamental una materia autónoma e independiente" de aquellas.

En este caso, el precepto incorporado en el primer debate de la Cámara de Representantes no es extraño a los temas del proyecto de ley conocidos en primer debate ni plantea una regulación sustancialmente distinta a ellos. De su lectura no es posible afirmar que la temática contenida en la norma cuestionada es autónoma o independiente. Por el contrario, está dentro de los objetos de la ley y de los escenarios que generan preocupación en el sector de la vigilancia privada.

Bajo ese contexto, se declarará la constitucionalidad del artículo 11 de la Ley 1920 de 2018, por no existir afectación del procedimiento legislativo.

7. Principio de unidad de materia. Reiteración de jurisprudencia

El principio de unidad de materia se encuentra consagrado en el artículo 158 de la Constitución Política, según el cual "todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella". Esta disposición es complementada con lo dispuesto en el artículo 169 del mismo texto superior, que establece que "el título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido".

De conformidad con lo anterior, esta Corporación ha señalado que el principio de unidad de materia "se traduce en la exigencia de que en toda ley debe existir correspondencia lógica entre el título y su contenido normativo, así como también, una relación de conexidad interna entre las distintas normas que la integran". De manera que el Congreso de la República tendría dos condiciones para el ejercicio de su función legislativa, pues está obligado "a definir con precisión, como lo exige la Carta, desde el mismo título del proyecto, cuáles habrán de ser las materias en que se ocupe al expedir esa ley, y simultáneamente ha de observar una estricta relación interna, desde el punto de vista sustancial, entre las normas que harán parte de la ley, para que todas ellas estén referidas a igual materia, la cual, desde luego, deberá corresponder al título de aquélla." En caso de no observar tales condiciones, estaría actuando el Congreso en contra del principio de unidad de materia.

Con este principio, de acuerdo con la jurisprudencia, se persigue un ejercicio transparente y coherente de la función legislativa con el fin de que la ley contenga aquellas materias previamente definidas y sea el "resultado de un sano debate democrático en el que los diversos puntos de regulación han sido objeto de conocimiento y discernimiento". Contribuyendo así "a la coherencia interna de las normas y facilita su cumplimiento y

aplicación al evitar, o al menos reducir, las dificultades y discusiones interpretativas que en el futuro pudieran surgir como consecuencia de la existencia de disposiciones no relacionadas con la materia principal a la que la ley se refiere".

Respecto de este propósito, de contribuir a la transparencia del debate, la Corte ha explicado que la exigencia de conexidad material, "trata de evitar que se aprueben como parte de una ley, normas, que se hayan introducido de manera subrepticia o sorpresiva y sobre las cuales no se ha surtido un verdadero debate". Igualmente, se busca que la "tarea legislativa se concentre en asuntos específicos definidos por el propio Congreso, de manera tal que el debate se desarrolle en torno a un hilo conductor que le dé sentido y no sobre materias aisladas y carentes de conexidad".

En ese entendido, el principio de unidad de materia constituye un límite al ejercicio del poder de configuración normativa del Congreso de la República, "en cuanto le impone al debate legislativo una medida de orden, y al mismo tiempo, como un parámetro de control de las leyes, en el entendido que una vez surtido el proceso legislativo, las mismas pueden ser sometidas al juicio de inconstitucionalidad con el fin de verificar el cumplimiento de la aludida regla constitucional".

Ahora bien, este principio debe diferenciarse del de identidad flexible, pues aunque existe una cercanía conceptual en el uso de ambas nociones, en palabras de esta Corporación, el principio de unidad de materia "persigue que los artículos que conforman la ley o el proyecto correspondiente estén directamente relacionados con el tema general que les provee cohesión. En cambio, el mandato de identidad relativa busca que los cambios introducidos en las plenarias de las cámaras guarden relación con los diversos temas o asuntos tratados y aprobados en primer debate. De esta forma, los dos mandatos buscan garantizar el principio democrático y el régimen jurídico de formación de las leyes diseñado por el Constituyente".

Por consiguiente, la Corte ha sostenido que la unidad de materia "no significa simplicidad temática", de forma tal que implique que un proyecto de ley solo puede referirse a un mismo o único tema. En criterio de esta Corporación, la expresión "materia" contemplada en el artículo 158 superior, debe entenderse desde una perspectiva amplia y global "permita comprender diversos temas cuyo límite, es la coherencia que la lógica y la técnica jurídica suponen para valorar el proceso de formación de la ley". Ello, se reitera, en tanto la Constitución lo que no permite es que los temas de los artículos no se relacionen con la materia de la ley, es decir, que el proyecto contenga normas que no persiguen un mismo fin, sin llegar a comprometer la atribución constitucional reconocida al legislador para "determinar el contenido de las normas que expide de la manera que considere más conveniente y acorde con los objetivos de política pública que lo guían".

En ese contexto, la relación de conexidad interna no tiene que ser directa ni estrecha, por lo tanto, ésta se puede manifestar de distintas formas, pudiendo ser de tipo causal, temática, sistemática o teleológica.

En la Sentencia C-400 de 2010, la Corte se refirió a los distintos criterios de conexidad que permiten determinar el cumplimiento del principio de unidad de materia, en el siguiente sentido:

7.1. En cuanto a la conexidad temática, indicó que la misma “puede definirse como la vinculación objetiva y razonable entre la materia o el asunto general sobre el que versa una ley y la materia o el asunto sobre el que versa concretamente una disposición suya en particular. Como se hizo ver ad supra, la Corte ha explicado que la unidad temática, vista desde la perspectiva de la ley en general, no significa simplicidad temática, por lo que una ley bien puede referirse a varios asuntos, siempre y cuando entre los mismos exista una relación objetiva y razonable. Así mismo, como igualmente se reseñó anteriormente, la jurisprudencia ha considerado que el escrutinio judicial sobre la conexidad temática que determina la unidad de materia, no ha de ser rígido sino amplio y flexible.”

7.2. En cuanto a la conexidad causal y teleológica, señaló que “puede ser definida como la identidad en los motivos que ocasionaron su expedición. En otras palabras, tal conexidad hace relación a que las razones de la expedición de la ley sean las mismas que dan lugar a la consagración de cada uno de sus artículos en particular, dentro del contexto de la posible complejidad temática de la ley.”

7.3. Respecto de la conexidad teleológica, indicó que ella “consiste en la identidad de objetivos perseguidos por la ley vista en su conjunto general, y cada una de sus disposiciones en particular. Es decir, la ley como unidad y cada una de sus disposiciones en particular deben dirigirse a alcanzar un mismo designio o designios, nuevamente dentro del contexto de la posible complejidad temática de la ley.”

7.4. Respecto de la conexidad sistemática, explicó que “puede ser entendida como la relación existente entre todas y cada una de las disposiciones de una ley, que hace que ellas constituyan un cuerpo ordenado que responde a una racionalidad interna”.

En este escenario, para efectos de establecer el cumplimiento del principio de unidad de materia, la interpretación debe ser razonable con el fin de verificar si entre las normas de una ley y ésta existe conexidad causal, teleológica, temática o sistémica. Así, “solamente aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto de los cuales, razonable y objetivamente, no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistémica con la materia dominante de la misma, deben rechazarse como inadmisibles si están incorporados en el proyecto o declararse inexequibles si integran el cuerpo de la ley”.

Así las cosas, aunque el legislador está habilitado para incluir diversos temas en una misma ley, este ejercicio será legítimo en la medida en que los temas incluidos guarden una relación de conexidad interna, ya sea causal, temática, sistemática o teleológica. Ello, con el fin de evitar las incongruencias normativas en las leyes.

8. Análisis del cargo en contra del artículo 6 de la Ley 1920 de 2018 por vulneración del principio de unidad de materia

De acuerdo con la demanda, la norma acusada vulnera el principio de unidad de materia, sobre la base de considerar la accionante, que en ella se regulan asuntos que no guardan ninguna relación con el tema de la ley a la que pertenecen.

El artículo 6, hace referencia a los incentivos que recibirían las empresas de vigilancia y

seguridad privada y/o las cooperativas especializadas de vigilancia y de seguridad privada que en personal operativo tengan a mujeres, a personas con discapacidad y/o personas mayores de 45 años , contratadas con todas las exigencias y garantías legalmente establecidas.

Ahora, en virtud de los criterios previamente expuestos, este Tribunal ha definido la metodología a seguir en el examen de constitucionalidad por vulneración del principio de unidad de materia. En ese entendido, se determinará inicialmente, (i) el alcance material o contenido temático de la ley parcialmente demandada, para, posteriormente, (ii) proceder a verificar si la norma que ha sido cuestionada guarda con la materia de la ley alguna relación de conexidad causal, temática, sistemática o teleológica, que justifique su incorporación al texto de la ley objeto de revisión.

8.1. El núcleo temático de la Ley 1920 de 2018

La Ley 1920 de 2018, "por la cual se dictan disposiciones relacionadas con las cooperativas especializadas de vigilancia y seguridad privada y se busca mejorar las condiciones en las que el personal operativo de vigilancia y seguridad privada presta el servicio de vigilancia y seguridad privada. Ley del vigilante" fue expedida por el Congreso de la República, a iniciativa del Senado de la República, con el propósito específico de "delimitar las competencias de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada sobre las cooperativas especializadas de vigilancia, así como establecer un marco jurídico para el adecuado ejercicio de las funciones del personal operativo de las empresas y cooperativas de vigilancia". Este objetivo se infiere, sin discusión alguna, tanto del título de la ley, como de los antecedentes que hacen parte de la historia legislativa.

En la exposición de motivos, se resalta también que con este proyecto "buscan reafirmar la importancia de los vigilantes para el país, reivindicar su oficio y su importancia como actividad complementaria para la construcción de ciudades más amables. Así mismo, brindarles elementos jurídicos para que el desarrollo de su actividad pueda adelantarse en condiciones dignas, respetuosas de sus derechos y bajo la premisa de que el conjunto de la sociedad reconoce la valía de su esfuerzo".

En cuanto a la generación de empleos en el sector, se indica que de conformidad con cifras de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada al 30 de junio de 2016 hay un total de 244.757 trabajadores en el sector, entre escoltas, supervisores, vigilantes, etc. Sin embargo, la potencialidad en términos de la generación de empleo del sector no se ha desarrollado por completo. Al respecto, indica:

"En primer lugar, del total de trabajadores de la vigilancia solo 24.540 son mujeres, lo que corresponde a un 11.53% del total, mientras 216.543 son hombres (Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, 2016).

En segundo lugar, si se revisa el rango de edad de la población puede evidenciarse que, en la medida en que aumenta la edad del personal operativo, del mismo modo disminuye la posibilidad de mantener su vínculo con la empresa o cooperativa de vigilancia. Así, del total del personal operativo, que para el 2014 corresponde a 240.103 trabajadores, el 77.03% se ubica entre los 18 y los 45 años. (…)

En tercer lugar, es importante revisar las cifras sobre inclusión laboral de personas en condición de discapacidad. Sobre esta cuestión, la información disponible (Tabla 2.) evidencia que para el 2014 solo el 0.06% del personal operativo del sector de la vigilancia tiene algún tipo de discapacidad. (…)

Estas cifras arrojan luz acerca de dos cuestiones fundamentales. Primero, que el sector de la vigilancia y la seguridad privada en Colombia tiene un potencial enorme para la generación de empleo. Segundo y a pesar de lo anterior, evidencian también que dicho potencial es susceptible de ser un foco de inclusión para mujeres, para personas con algún tipo de discapacidad y para personas mayores de 45 años. En este sentido, el artículo 7º del proyecto de ley establece incentivos para la vinculación laboral de esta población."

Este proyecto desde sus inicios estaba dividido en tres capítulos. El tercero, "desempeño de la labor del personal operativo de vigilancia" al que pertenece la norma ahora cuestionada, busca según se lee en la exposición de motivos, "establecer una serie de medidas encaminadas a mejorar las condiciones para la prestación del servicio de los guardas. Por la naturaleza misma de la actividad que aquellos desempeñan, la vigilancia y seguridad privada es, de facto, una actividad de altísimo riesgo que implica para el guarda una mayor probabilidad de daño a su integridad física que la que pudiese tener otra labor".

En las condiciones anotadas, la Corporación considera que no le asiste razón a la accionante en su censura contra el artículo 6 de la Ley 1920 de 2018, porque existe vínculo suficiente, -temático, causal, teleológico y sistemático-, entre él y la materia de la ley a la que pertenece, como pasará a explicarse.

8.2. Cumplimiento del principio de unidad de materia por parte del artículo 6 de la Ley 1920 de 2018

El artículo 6, hace referencia a los incentivos que recibirían las empresas de vigilancia y seguridad privada y/o las cooperativas especializadas de vigilancia y de seguridad privada que en personal operativo tengan a mujeres, a personas con discapacidad y/o personas mayores de 45 años, contratadas con todas las exigencias y garantías legalmente establecidas.

A juicio de la accionante esta norma no guarda relación temática en tanto esta disposición no crea un marco jurídico para el ejercicio de la inspección, control y vigilancia de las cooperativas ya que hace referencia a la contratación pública y a la manera cómo las empresas pueden acceder a un puntaje adicional. Como se indicó, el principio de unidad de materia no equivale a simplicidad temática y cabe, entonces, el tratamiento de variados asuntos en un mismo texto normativo, siempre y cuando exista una relación objetiva y razonable.

Aunque el artículo 6 hace referencia efectivamente a los incentivos para las empresas de vigilancia y seguridad privada y/o las cooperativas especializadas de vigilancia y de seguridad privada que vinculen el personal allí descrito, la finalidad de esta norma es claramente compatible con el objeto de la ley, especialmente con el de mejorar las condiciones en las que se ejerce el servicio. Contrario a lo afirmado por la accionante, esta norma sí guarda relación con el propósito de la ley, ya que al garantizar la vinculación de

mujeres, personas mayores o en condición de discapacidad en el sector dentro del personal operativo, incentiva el desempeño de las labores de aquel personal vulnerable que en virtud de estas calidades, podría ser desvinculado o no contratado por las empresas de vigilancia.

Al respecto, debe recordarse que como se explicó en la exposición de motivos, el rango de edad de las personas contratadas no sobrepasa los 45 años, de manera que una vez pasada esa edad, la posibilidad de ser vinculado en el sector se ve disminuida. Lo mismo ocurre en aquellos en que por alguna circunstancia los trabajadores o aspirantes están en condición de discapacidad, pues esta población tiene un nivel de participación laboral muy bajo dentro de las estadísticas registradas por el Congreso de la República, así como el porcentaje de mujeres vinculadas a estas empresas.

Así, es claro que esta norma persigue, entre otras cosas, que la vinculación de los trabajadores del sector se produzca y permanezca a pesar de la edad, del género o de la condición física. Es decir, que estas características no sean un motivo para la firma o terminación de los contratos y el estímulo ofrecido a las empresas para que se cumpla este objetivo, es el incentivo en materia contractual.

Se advierte igualmente una relación causal en tanto existe identidad entre los motivos que dieron lugar a la expedición de la ley y esta norma. Uno de los motivos que llevaron a la expedición de la ley era el de brindar elementos jurídicos para que la actividad se desarrolle en condiciones dignas, respetuosas de sus derechos y bajo la premisa de que el conjunto de la sociedad reconoce la valía de su esfuerzo, situación que se concreta con el reconocimiento de la utilidad y servicio de los trabajadores del sector que se encuentran inmersos en alguna de las características exigidas por la disposición. Buscando solucionar así, que un grupo de la población en edad laboral y en condiciones bajo las cuales puede prestar el servicio quede desprotegido y desempleado, por el solo hecho de pertenecer a un género o cumplir una edad o tener una discapacidad cualquiera. Medida que, además, está en consonancia con mandatos superiores.

En cuanto a la conexidad teleológica, se insiste en que uno de los objetivos perseguidos por la ley se puede ver desarrollado en esta disposición. Finalmente, la conexidad sistemática se desarrolla en la medida en que, como se ha indicado, el propósito de mejorar las condiciones laborales de las personas vinculadas a este sector requiere de medidas que garanticen, entre otras cosas, su permanencia luego de haber cumplido cierta edad o haber adquirido una discapacidad cualquiera, con independencia del género al que pertenezcan. De manera que el incentivo allí contemplado adquiere especial relevancia para el cumplimiento de dicho objetivo.

8.3. Así las cosas, concluye la Sala que el artículo 6 de la Ley 1920 de 2018 no vulnera el principio de unidad de materia, contemplado en los artículos 158 y 169 superiores, en la medida en que dicha disposición contempla medidas que desarrollan uno de los objetivos de la ley, cual es el de mejorar las condiciones laborales del personal operativo de vigilancia.

9. Levantamiento de la suspensión de términos

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1º del Decreto Ley 469 de 2020 la Sala Plena

de la Corte Constitucional levantará los términos suspendidos por el Consejo Superior de la Judicatura.

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

RESUELVE

PRIMERO.- LEVANTAR, respecto del presente asunto, la suspensión de términos ordenada por el Consejo Superior de la Judicatura.

SEGUNDO.- Declarar EXEQUIBLE, por los cargos analizados en esta sentencia, el artículo 11 de la Ley 1920 de 2018.

TERCERO.- Declarar EXEQUIBLE, por los cargos analizados en esta sentencia, el artículo 6 de la Ley 1920 de 2018.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase y archívese el expediente.

ALBERTO ROJAS RÍOS

Presidente

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

Con salvamento parcial de voto

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

Con aclaración de voto

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

Con salvamento parcial de voto

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General