C-243-25

REPÚBLICA DE COLOMBIA

Corte Constitucional

-Sala Plena-

SENTENCIA C-243 de 2025

Referencia: expediente D-16236.

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 3º (parcial) del Decreto Ley 356 de 1994 "Por el cual se expide el Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada".

Magistrada ponente:

Natalia Ángel Cabo.

Bogotá, D. C., once (11) de junio de dos mil veinticinco (2025).

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

Síntesis de la decisión

En este proceso, la Sala examinó un cargo de inconstitucionalidad dirigido contra las expresiones “con base en potestad discrecional” y “con base en esa misma potestad, podrá suspender o cancelar la licencia o credencial expedida” contenidas en el artículo 3º del Decreto Ley 356 de 1994. La disposición establece que los servicios de vigilancia y seguridad privada solamente podrán prestarse mediante la obtención de licencia o credencial expedida por la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, con base en potestad discrecional. Además, según el artículo 3º del Decreto Ley 356 de 1994, dicha Superintendencia con fundamento en esa misma potestad, puede suspender o cancelar la licencia. Para el ciudadano, el presidente no podía otorgar una facultad discrecional a la entidad en la medida en que la ley habilitante, esto es, la Ley 61 de 1993 no otorgó esa competencia. En consecuencia, para el actor, las expresiones demandadas eran contrarias al artículo 150 numeral 10, de la Constitución y al literal j) del artículo 1º de la Ley 61 de 1993.

La Corte examinó la aptitud sustantiva del cargo y encontró que no cumplía con las condiciones que permitieran un examen de fondo. Esta Corporación concluyó que el demandante no presentó razones ciertas, específicas, pertinentes ni suficientes para demostrar que existe una prohibición constitucional de utilizar una competencia discrecional en un decreto ley, sin que la ley de habilitación lo permita expresamente. En relación con el cargo admitido, en primer lugar, la Sala Plena encontró que el demandante no presentó razones ciertas, pues su argumentación partió de una conclusión inferida por él que no se desprende ni de la norma constitucional cuya violación alega ni de la jurisprudencia de la Corte en la materia. Esto es, que la Ley habilitante debe otorgar la competencia discrecional de manera expresa para que el Gobierno Nacional pudiera hacer uso de ella en el Decreto Ley 356 de 1994. Esta falencia en la argumentación afectó la especificidad, pertinencia y suficiencia del cargo.

En síntesis, se encontró que el cargo carecía de especificidad por dos razones. Por un lado, para el actor, según el precedente constitucional, el Congreso de la República debía delegarle expresamente la competencia discrecional al presidente. Sin embargo, ni de la Constitución ni de las sentencias citadas por el ciudadano, así como tampoco de la jurisprudencia constitucional en la materia se desprendía dicha norma o deber. En ese sentido, el ciudadano no expuso cuál es el parámetro de control constitucional, es decir, el mandato que presuntamente fue violado al hacer uso de una facultad discrecional en el Decreto Ley 356 de 1994.

Por otro lado, el ciudadano afirmó que la facultad discrecional debe estar previamente establecida en una ley para que la administración pueda hacer uso de ella. En este caso, según el actor, dicha ley debía ser la Ley 61 de 1993. Al respecto, la Sala Plena manifestó que, si bien las facultades discrecionales deben ser otorgadas en una ley, lo cierto es que el actor no explicó cómo dicha exigencia se traduce en que sea la ley habilitante la que deba permitir el uso de la facultad discrecional y no el decreto ley expedido por el presidente de la República, el cual también tiene fuerza material de ley.

En relación con el requisito de pertinencia, la Sala Plena encontró que el ciudadano hizo uso de argumentos de carácter doctrinal para sustentar la violación constitucional y, además, no explicó cómo el artículo que demanda extralimitó las facultades extraordinarias. En cuarto y último lugar, las falencias advertidas con anterioridad no permitían el cumplimiento de la carga de suficiencia pues la demanda no generó una duda mínima de inconstitucionalidad.

Con fundamento en lo expuesto, la Corte decidió inhibirse para emitir un pronunciamiento de fondo por ineptitud sustantiva de la demanda.

I. ANTECEDENTES

1. En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, Juan Carlos García Sánchez presentó una demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 3º (parcial) del Decreto Ley 356 de 1994. Para el demandante, la disposición acusada desconoce el literal j) del artículo 1º de la Ley 61 de 1993 y los numerales 10 y 23 del artículo 150 de la Constitución.

2. En un auto del 1º de noviembre de 2024, la magistrada sustanciadora inadmitió la demanda y le otorgó al actor el término de 3 días hábiles para corregirla. El 7 de noviembre de 2024, el demandante presentó el escrito de subsanación. En dicho escrito, el accionante señaló que formulaba un único cargo, en virtud del cual pidió declarar que la disposición acusada vulnera el literal j) del artículo 1° de la Ley 61 de 1993 y el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución. En consecuencia, el actor desistió del argumento relacionado con la vulneración del numeral 23 del artículo 150 de la Constitución Política.

3. Mediante un auto del 27 de noviembre de 2024, la magistrada sustanciadora: (i) admitió la demanda en contra del artículo 3º (parcial) del Decreto Ley 356 de 1994 por la presunta violación del numeral 10 del artículo 150 de la Constitución y el literal j) del artículo 1º de la Ley 61 de 1993; (ii) comunicó el inicio del proceso al presidente de la República, al presidente del Senado de la República, al presidente de la Cámara de Representantes, al Ministerio de Defensa Nacional y a la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada; (iii) corrió traslado a la procuradora general de la Nación; (iv) fijó en lista el proceso[1] para permitir la intervención ciudadana de acuerdo con el artículo 7 del Decreto 2067 de 1991; e (vi) invitó a participar a diferentes organizaciones[2].

A. NORMA DEMANDADA

4. A continuación, se transcribe el artículo demandado y se subrayan los apartes acusados por el accionante:

“DECRETO 356 DE 1994

(febrero 11)

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

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

En ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el literal j) del artículo 1º de la Ley 61 de 1993, y oído el concepto de la Comisión Parlamentaria de que trata el artículo 2º de la misma Ley,

DECRETA:

(…)

ARTÍCULO 3o. PERMISO DEL ESTADO. Los servicios de vigilancia y seguridad privada, de que trata el artículo anterior, solamente podrán prestarse mediante la obtención de licencia o credencial expedida por la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, con base en potestad discrecional, orientada a proteger la seguridad ciudadana.

La Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada con base en esa misma potestad, podrá suspender o cancelar la licencia o credencial expedida."

B. LA DEMANDA

5. El demandante consideró que el artículo 3º (parcial) del Decreto Ley 356 de 1994 desborda el literal j) del artículo 1º de la Ley 61 de 1993 y el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política.

6. El demandante expuso que, en virtud del numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, el Congreso de la República expidió la Ley 61 de 1993, mediante la cual otorgó facultades extraordinarias al presidente de la República para dictar normas sobre armas, municiones y explosivos, así como para reglamentar la vigilancia y seguridad privada. En concreto, según el actor, en el literal j) de dicha ley se otorgó al presidente de la República la facultad extraordinaria para expedir el estatuto de vigilancia y seguridad privada sobre algunos aspectos[3]. Sin embargo, el ciudadano afirmó que esta norma no asignó al presidente de la República una facultad discrecional para suspender las licencias de funcionamiento de las empresas que prestan el servicio de seguridad privada.

7. Luego, el ciudadano manifestó que, con fundamento en la Ley 61 de 1993, el Gobierno Nacional expidió el Decreto Ley 356 de 1994. El actor expuso que, sin competencia para hacerlo, el Gobierno Nacional asignó en el artículo 3º de dicho cuerpo normativo la competencia a la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada para otorgar y suspender discrecionalmente las licencias de funcionamiento que autorizan la prestación de los servicios de vigilancia y seguridad privada.

8. En concreto, el ciudadano explicó la violación del literal j) del artículo 1º de la Ley 61 de 1993 y el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política de la siguiente manera:

(ii) Según la Sentencia C-031 de 1995, la existencia de una ley es importante para asignar la facultad discrecional, de lo contrario se vulnera el principio de legalidad. “En el presente caso, el Gobierno Nacional vía decreto asignó una competencia discrecional a la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, sin que previamente existiera una ley que le asignara de manera directa y con precisión la regulación de esa facultad”[5]. Según la demanda, este caso, dicha ley debía ser la Ley 61 de 1993 como norma habilitante.

(iii) En consecuencia, la facultad discrecional no se puede incluir en la interpretación de la regulación de la materia relacionada con las licencias de funcionamiento y renovación de empresas de vigilancia y seguridad privada. Así, la disposición acusada de manera parcial en el marco de la facultad discrecional excedió la delegación extraordinaria que el Congreso otorgó al Gobierno en el del literal j) del artículo 1º de la Ley 61 de 1993

9. Además, el demandante citó la Sentencia C-159 de 2021, en la cual, la Corte Constitucional señaló que la ley que otorga facultades extraordinarias funciona como un parámetro de control de constitucionalidad. En este punto, el actor reiteró que, el artículo 3º del Decreto Ley 356 de 1994 vulnera la Ley 61 de 1993, en la medida en que esta no le asignó, de manera expresa, a la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada la facultad discrecional para regular los procedimientos de suspensión de las licencias de funcionamiento. Sumado a lo anterior, el demandante elevó un argumento de carácter doctrinal[6] según el cual:

“los entes públicos solo pueden desarrollar aquellas actividades para la cuales dispone de expresa atribución normativa, es decir lo que se enmarca en el marco de la competencia, de modo que no puede haber actividad de la administración que no tenga un fundamento, directo o indirectamente, en una ley formal. De ahí que la potestad discrecional debe tener igualmente su fundamento y razón de ser en una ley.”[7]

10. Igualmente, como se señaló anteriormente, el demandante citó la Sentencia C-092 de 2020, de la cual derivó la conclusión según la cual, la facultad extraordinaria que el Congreso otorga al Gobierno Nacional debe cumplir con dos condiciones: (i) ser atribuida de manera precisa, lo que implica claridad y nitidez respecto de la materia objeto de regulación; y (ii) no admite facultades implícitas, motivo por el cual se prohíbe su interpretación extensiva o analógica.

11. Finalmente, el actor reiteró, en relación con las facultades discrecionales que pueden otorgarse al Gobierno Nacional, la Sentencia C-031 de 1995 de la cual extrajo las siguientes conclusiones: (i) la facultad discrecional debe enmarcarse dentro los límites establecidos por la ley; y (ii) debe provenir directamente de una norma legal. En el caso concreto, el Gobierno Nacional, mediante decreto, asignó una competencia discrecional a la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, sin que existiera previamente una ley que otorgara de manera directa y precisa esa facultad discrecional. En efecto, la posibilidad de negar o revocar las licencias de funcionamiento de forma discrecional no quedó registrada de manera individualizada en la Ley 61 de 1993.

12. Por último, el demandante elevó como pretensión la siguiente:

“PRIMERA: Que se declare contrario a la Constitución Política (numeral 10 del art 150) y la

ley (Literal j del artículo 1 de la ley 61 de 1993); los subrayados y en negrilla del artículo 3 del Decreto 356 del 11 de febrero de 1994:

ARTÍCULO 3: Permiso del Estado. Los servicios de vigilancia y seguridad privada, de que trata el artículo anterior, solamente podrán prestarse mediante la obtención de licencia o credencial expedida por la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad privada, con base en potestad discrecional, orientada a proteger la seguridad ciudadana.

La Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada con base en esa misma potestad, podrá suspender la licencia o credencial expedida"[8]

C. INTERVENCIONES

13. Durante el término para intervenir, se recibieron cuatro (4) escritos presentados por entidades públicas, privadas y un ciudadano. El Colegio Colombiano de Abogados Administrativistas intervino en virtud de la invitación del despacho ponente en el auto admisorio de la demanda. El señor Alejandro Ramelli Arteaga, quien afirmó actuar en calidad de ciudadano y presidente de la Jurisdicción Especial para la Paz, intervino con fundamento en el artículo 7º del Decreto 2067 de 1991. Por su parte, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada intervinieron conforme a lo dispuesto en el artículo 11 del Decreto 2067 de 1991. A continuación, se relacionan dichos documentos en orden en que fueron recibidos.

1. Colegio Colombiano de Abogados Administrativistas

14. El Colegio Colombiano de Abogados Administrativistas[9] solicitó a la Corte declarar la exequibilidad condicionada del artículo 3º del Decreto Ley 356 de 1994, bajo el

entendido de que la facultad de la Superintendencia opera “con base en potestad discrecional, orientada a proteger la seguridad ciudadana y con base en esa misma potestad podrá suspender la licencia o credencial expedida”[10]. El Colegio aseguró que el artículo 1º de la Ley 61 de 1993, expedido con fundamento en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, otorgó facultades extraordinarias al presidente de la República por un término de 6 meses para expedir el estatuto de vigilancia y seguridad privada.

15. Para fundamentar su postura, el interviniente hizo una breve exposición sobre las condiciones de la delegación legislativa y señaló que el Decreto Ley 356 de 1994 respondió a la necesidad de regular la actividad de la vigilancia y seguridad privada. A partir de esta exposición, el Colegio concluyó que: (i) la Ley 61 de 1993 facultó al ejecutivo para expedir la norma demandada; y (ii) el Decreto Ley 356 de 1994 no regula ninguna de las materias excluidas de la delegación legislativa, esto es, no constituye un código, no trata asuntos reservados a una ley orgánica, no corresponde a una ley marco ni modifica o decreta un impuesto.

16. Luego, el Colegio Colombiano de Abogados Administrativistas diferenció la seguridad pública de la privada y señaló que esta última se encuentra regulada en el artículo 2º del Decreto Ley 356 de 1994. Según dicha norma, los servicios de vigilancia y seguridad privada comprenden las actividades que, de forma remunerada o en beneficio de una organización pública o privada, desarrollan personas naturales o jurídicas con el propósito de prevenir o detener perturbaciones a la seguridad y tranquilidad individual, en relación con la vida y los bienes propios o de terceros. Esta actividad se halla sujeta a vigilancia por parte del Estado, y su inadecuada ejecución puede dar lugar a sanciones[11] impuestas por la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada.

17. Por último, el interviniente se refirió al concepto de discrecionalidad administrativa[12] y concluyó que la norma acusada permite ejercer funciones de inspección y vigilancia por parte de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada en un asunto

que lo exige, al tratarse de temas relacionados con la seguridad y el manejo de armas de fuego, entre otros aspectos. A juicio del Colegio, el artículo 3º del Decreto Ley 356 de 1994 no vulnera el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución. Por el contrario, el interviniente considera que la disposición demandada concreta varios principios y normas de la Constitución, ya que regula el servicio de vigilancia y seguridad privada bajo el principio de legalidad. En efecto, fue el Congreso quien facultó al presidente de la República para expedir la disposición demandada.

2. Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada

18. La Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada[13] solicitó a la Corte Constitucional declarar la exequibilidad del artículo 3º del Decreto Ley 356 de 1994. Para fundamentar su solicitud, la entidad expuso el contenido y alcance del poder legislativo extraordinario del presidente de la República, establecido en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución. Con base en dicha exposición, la interviniente concluyó que el presidente de la República expidió el Decreto Ley 356 de 1994 en ejercicio de la potestad constitucional.

19. La Superintendencia interviniente citó la Sentencia de la Corte Constitucional C-199 de 2001, en la cual esta Corporación se pronunció sobre la inexequibilidad del numeral 4º del artículo 3º del Decreto Ley 2453 de 1993[14], así como de sus artículos 67, 68, 69, 70, 71 y 72. En aquella ocasión, esta Corte manifestó que el Gobierno Nacional ejerció la competencia legislativa en forma apropiada, pues: (i) los decretos cuestionados fueron expedidos en el término de los 6 meses; (ii) las facultades fueron concedidas para, por una parte, asignarle a la Superintendencia de Vigilancia la función de controlar e inspeccionar los servicios de capacitación y entrenamiento en seguridad privada y, por la otra, a regular el proceso de constitución y otorgamiento de licencias de operación a las escuelas de capacitación. Es decir, que su alcance estuvo circunscrito a una materia específica, esto es, la regulación del servicio público de vigilancia y seguridad privada, a su

vez limitada por los criterios temáticos establecidos en el literal j) del artículo 1º de la Ley 61 de 1993 y en el numeral 7º del artículo 35 de la Ley 62 de 1993, arriba citados.

20. Para la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, la sentencia antes transcrita constituye un precedente aplicable al caso concreto. En su criterio, si bien la ley que otorga facultades extraordinarias debe ser precisa, ello no significa que deban ser minuciosas, detalladas o exhaustivas, sino que el ámbito de aplicación debe estar claramente delimitado y libre de ambigüedades. En este caso, la Ley 61 de 1993 definió con claridad el campo normativo dentro del cual debía circunscribirse el presidente y le otorgó facultades amplias, pero precisas.

21. Según la entidad interviniente, no es necesario que la ley habilitante mencione expresamente la facultad discrecional, siempre que esta pueda entenderse como implícita en el cumplimiento de los objetivos legislativos previstos. En otras palabras, exigirle al Congreso incluir términos exactos como “potestad discrecional” o “con base en potestad discrecional”, desnaturaliza las facultades extraordinarias y reduce la delegación legislativa a un ejercicio rígido.

22. Luego, la Superintendencia señaló que la seguridad es un servicio público primario y esencial para garantizar el orden, la paz y el disfrute efectivo de los derechos fundamentales. Así, el Decreto Ley 356 de 1994 estableció quienes pueden prestar ese servicio bajo el principio del interés general. Además, dicha norma con fuerza material de ley estableció que la Superintendencia ejerce la función de vigilancia dentro del ámbito de sus competencias, con facultades discrecionales que no equivalen a arbitrariedad.

23. Para la entidad interviniente, la discrecionalidad administrativa constituye una herramienta fundamental y necesaria para que la Administración Pública pueda cumplir con los propósitos que le han sido encomendados. Además, el artículo 113 de la Constitución

que consagra el deber de colaboración armónica entre las entidades y las ramas del poder público legitima la discrecionalidad como un mecanismo idóneo que permite materializar las normas generales en el Estado de Derecho. La discrecionalidad también está regulada en el artículo 44 de la Ley 1437 de 2011 según el cual "en la medida en que el contenido de una decisión de carácter general o particular sea discrecional, debe ser adecuada a los fines de la norma que la autoriza, y proporcional a los hechos que le sirven de causa".

24. Finalmente, la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada expuso que solamente cuando un acto discrecional involucre un vicio de procedimiento en su formación, o sea constitutivo de error de apreciación o de desviación de poder, o suponga la falta de aprobación de los juicios de necesidad y proporcionalidad, puede considerarse arbitrario y contrario al principio de legalidad sobre el cual se cimienta el derecho fundamental al debido proceso administrativo. En criterio de la interviniente, dichos vicios no se presentan en el caso concreto.

3. Alejandro Ramelli Arteaga – presidente de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP)

25. El señor Alejandro Ramelli Arteaga, quien adujo actuar en calidad de ciudadano y de presidente de la JEP, solicitó a la Corte declarar la exequibilidad de las expresiones demandadas del artículo 3º del Decreto Ley 356 de 1994. En primer lugar, el interviniente realizó una exposición sobre el monopolio de la fuerza establecido en el artículo 223 de la Constitución[15], la importancia de dicho monopolio en la transición hacia la paz[16] y la excepcionalidad en la posesión de armas por los particulares, la cual, según las sentencias C-296 de 1995 y C-082 de 2018 involucra un margen de discrecionalidad en su regulación. De lo anterior, el señor Ramelli Arteaga concluyó que la demanda debe ser analizada bajo el marco normativo que recoge los elementos de excepcionalidad, discrecionalidad y control estricto presentes en la jurisprudencia constitucional sobre el uso de armas de fuego por parte de particulares.

26. En segundo lugar, el interviniente se refirió al juicio de constitucionalidad de la ley de facultades extraordinarias. Sobre este punto, el señor Ramelli Arteaga explicó que, aunque el demandante fundamenta su reparo en que el legislador no incluyó expresamente la facultad discrecional como criterio para el otorgamiento y cancelación de licencias a las empresas de seguridad privada, ello no implica que la norma acusada sea contraria a la Constitución. En su criterio, la exigencia de precisión en las facultades normativas delegadas por el Legislativo al Ejecutivo no debe confundirse con una obligación de completitud absoluta ni con la necesidad de una literalidad estricta en la ley habilitante.

27. En tercer lugar, el interviniente se refirió a los límites fijados en la norma habilitante por parte de las normas contenidas en el Decreto Ley 356 de 1994. Al respecto, el señor Ramelli Arteaga señaló que en la gaceta del Congreso 049 del 2 de septiembre de 1992[17], el Gobierno Nacional manifestó la necesidad de legislar sobre un tema que requería conocimientos técnicos y especializados sobre armamento, hoplología y balística. En la gaceta mencionada, el Gobierno Nacional destacó la relación de la materia a legislar con la seguridad y defensa nacional, de lo cual se desprende la necesidad en la expedición de la disposición demandada.

28. Por último, el interviniente concluyó que, el hecho de que el artículo 3° del Decreto Ley 356 de 1994 incorpore la discrecionalidad orientada a la ciudadanía es coherente con el objetivo amplio perseguido por la Ley 61 de 1993 respecto a la regulación del porte y tenencia de armas. Dicho objetivo incluye las empresas de seguridad privada, el marco constitucional aplicable al tema, la jurisprudencia de la Corte Constitucional en la materia, y la necesidad lógica jurídica de que el otorgamiento y cancelación de las licencias correspondientes resulte útil para la actividad del sector referido. Así, para el interviniente el haber incluido la discrecionalidad en el artículo 3° del Decreto Ley 356 de 1994 no cambia el sentido de la habilitación contenida en la Ley 61 de 1993 ni comporta un exceso en el ejercicio de la potestad legislativa delegada.

4. Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado

29. Inicialmente, el interviniente solicitó a la Corte declararse inhibida para emitir un pronunciamiento de fondo por el incumplimiento de los requisitos de especificidad, pertinencia y suficiencia. De manera subsidiaria, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado afirmó que las expresiones demandadas del artículo 3º del Decreto Ley 356 de 1994 no son contrarias al literal j) del artículo 1º de la Ley 61 de 1993 ni al numeral 10 del artículo 150 de la Constitución.

30. Respecto de la ineptitud sustantiva de la demanda, en relación con el requisito de especificidad, la Agencia señaló que los argumentos elevados en la corrección de la demanda no contienen una proposición concreta en contra de la facultad discrecional regulada en el artículo 3º demandado. Para la entidad interviniente, el demandante no corrigió este aspecto y solo se limitó a repetir las razones inicialmente expuestas en el escrito de demanda. En criterio de la interviniente, no existe una norma constitucional que prohíba la asignación de potestades discrecionales a la administración pública a través de un decreto con fuerza de ley. En realidad, las únicas limitaciones para la delegación de facultades extraordinarias corresponden a las siguientes: (i) no puede exceder los 6 meses; (ii) no puede ser solicitada por el Gobierno Nacional; (iii) se requiere de mayoría absoluta de los miembros del Congreso para otorgarla y; (iv) no se pueden expedir códigos, leyes estatutarias ni orgánicas, crear servicios administrativos ni técnicos de las cámaras del Congreso ni decretar impuestos. Según la Agencia, ninguna de esas limitaciones impide que se otorguen facultades discrecionales como ocurrió en el caso concreto.

31. Sobre el requisito de pertinencia, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado manifestó que la argumentación presentada en la demanda no demuestra una incompatibilidad entre la disposición demandada, es decir, la norma que contiene la facultad discrecional otorgada a la Superintendencia de Vigilancia, y el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución. Según la entidad, el actor incurre en una confusión, al sostener que, para

otorgar facultades discrecionales, estas deben estar expresamente consagradas en la ley habilitante. Sin embargo, el ciudadano no ofrece un argumento jurídico o constitucional que sustente esa exigencia. La entidad también señaló que la facultad discrecional se otorgó única y exclusivamente para desarrollar los temas autorizados en el literal j) del artículo 1º de la Ley 61 de 1993, entre los cuales se encuentran: las licencias de funcionamiento y renovación de empresas de vigilancia privada y departamentos de seguridad, el régimen del servicio de vigilancia y seguridad privada, y el control sobre las empresas del sector.

32. Frente al requisito de suficiencia, la Agencia afirmó que los argumentos propuestos por el actor no generan una duda mínima sobre la inconstitucionalidad de las expresiones demandadas. Según la entidad, el demandante hizo una lectura aislada y descontextualizada de la potestad discrecional, ya que dicha facultad está enmarcada en la regulación consagrada en los títulos V y VI del Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada.

33. En conclusión, para la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, no es posible que la Corte se pronuncie de fondo ni siquiera en aplicación del principio pro actione debido a las significativas deficiencias argumentativas de la demanda.

34. En el estudio de fondo, la entidad resumió las reglas jurisprudenciales para el control de las facultades extraordinarias[18]. En el caso del Decreto Ley 356 de 1994, la interviniente indicó que esa norma se expidió dentro de la temporalidad definida por la Constitución. Asimismo, consideró que el decreto mencionado respetó las materias para las cuales se otorgó facultades extraordinarias al presidente de la República y cumplió con la finalidad de la facultad otorgada. Para la Agencia, la facultad asignada a la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada en la disposición demandada no implica arbitrariedad, pues está enmarcada dentro de las normas del mismo Decreto Ley 356 de 1994[19]. Además, se trata de una medida que resulta proporcional y no excede la libertad de configuración del legislador extraordinario. Según el interviniente, al aplicar el test de proporcionalidad, se concluye que el artículo 3º acusado es exequible con base en las

siguientes razones: (i) tiene como finalidad regular la prestación de los servicios de vigilancia y seguridad privada, la cual es compatible con el artículo 2º de la Constitución Política; (ii) la medida es adecuada, ya que permite el correcto desarrollo de las funciones de inspección, control y vigilancia propias de las superintendencias; (iii) la medida es necesaria para que la prestación de los servicios de seguridad privada se ejerza bajo las condiciones constitucionales y legales y no resulta restrictiva de los derechos fundamentales; y (iv) la medida es enteramente proporcional, dado que reporta un beneficio para la comunidad en general que se traduce en una adecuada prestación de los servicios de vigilancia y seguridad privada.

D. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

35. El procurador general de la Nación solicitó a la Corte declarar la exequibilidad del artículo 3º del Decreto Ley 356 de 1994. Para fundamentar su petición, el funcionario expuso: (i) las facultades extraordinarias conferidas al presidente de la República por el legislador y los parámetros de control de los decretos leyes; (ii) el monopolio de la fuerza en cabeza del Estado y las condiciones para su ejercicio por parte de los particulares; y (iii) la discrecionalidad en el ejercicio de las funciones públicas.

36. Frente al primer punto, el procurador explicó que el otorgamiento de facultades extraordinarias al presidente de la República debe ser preciso. Dicha exigencia no se traduce en minuciosidad y detalle de cada uno de los temas objeto de delegación. En realidad, se requiere que la norma habilitante sea clara en la determinación y delimitación de la materia, objetivos y fines de las facultades sin importar la generalidad o amplitud de la habilitación en cuestión.

37. Luego, el procurador general de la Nación señaló que no solamente se debe tener en cuenta el enunciado que expresamente concede las facultades, sino que también se deben analizar los demás componentes de la ley, como su título. En este punto, el

procurador manifestó que el título de la ley constituye un criterio de interpretación de las disposiciones en ella contenidas y sirve como elemento orientador para fijar el alcance del articulado, su finalidad y ámbito de aplicación.

38. Frente al segundo punto, el procurador general de la Nación citó el artículo 223 de la Constitución Política y concluyó que el Estado es el único que puede poseer y portar armas por medio de su fuerza pública y de los miembros de los organismos y cuerpos oficiales de seguridad. Este monopolio persigue el cumplimiento de los fines constitucionales, por lo que los particulares solo pueden hacer uso de armas de fuego si poseen la autorización Estatal correspondiente[20]. Luego el procurador manifestó que mediante la Ley 61 de 1993 el legislador le otorgó facultades extraordinarias al presidente de la República para dictar normas sobre, entre otras cosas, la vigilancia y seguridad privada, tema que se incluyó por estar íntimamente ligado con las armas, municiones y explosivos.

39. En particular, el legislador advirtió una necesidad de regular el tema de la vigilancia y seguridad privada en razón a los altos niveles de inseguridad que obligaban a los particulares a buscar protección adicional a la que ofrecía el Estado. En consecuencia, se admitió el servicio de vigilancia y seguridad privada como una excepción al monopolio de la fuerza estatal y se les sometió a condiciones especiales.

40. Finalmente, en relación con el tercer punto, luego de explicar el concepto de discrecionalidad administrativa, el procurador afirmó que esta tiene fundamento constitucional en el ejercicio de la función pública. Además, señaló que constituye una herramienta jurídica necesaria e indispensable para una buena administración "pues le brinda al gestor público la posibilidad de decidir, bajo un buen juicio, sin la camisa de fuerza de una reglamentación detallada que no corresponda a la situación que se quiera superar o enfrentar[21]".

41. En relación con el caso concreto, el procurador general de la Nación puso de presente lo siguiente: (i) las facultades reconocidas al presidente de la República por parte del Congreso eran necesarias y convenientes, ya que la materia objeto de regulación era altamente especializada y requería de conocimientos técnicos. Para el procurador, la facultad discrecional en esta materia actúa como una salvaguardia del monopolio de la fuerza estatal, dado que responde a la necesidad del Estado de controlar el uso y porte de armas por parte de los particulares. (ii) Desde el título de la ley de facultades se desprende con claridad que la voluntad del Congreso consistía en encargar al Gobierno Nacional la reglamentación de la vigilancia y seguridad privada. En este sentido, los procedimientos para la obtención de licencias de funcionamiento y los criterios para su otorgamiento, suspensión o cancelación se encuentran comprendidos dentro de la habilitación general otorgada para expedir el Estatuto de vigilancia y seguridad privada. (iii) La facultad discrecional atribuida a la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada resulta razonable, pues, el manejo de las armas por parte de particulares constituye una excepción al monopolio de la fuerza. Por ello, es necesario que dicha entidad cuente con un margen de acción que le permita restringir esta actividad cuando sea indispensable garantizar la seguridad ciudadana. (iv) Finalmente, reconoció que la discrecionalidad conferida está limitada por el mismo Decreto Ley 356 de 1994, toda vez que no autoriza a la Superintendencia a actuar de forma caprichosa, sino que la obliga a atender criterios técnicos al momento de conceder, suspender o cancelar las licencias de funcionamiento.

II. CONSIDERACIONES

2.1. COMPETENCIA

42. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241.5 de la Constitución Política, la Corte es competente para conocer y decidir definitivamente sobre la demanda de

inconstitucionalidad de la referencia, dado que la norma acusada es de rango legal.

2.2. Cuestión previa: aptitud sustantiva de la demanda

43. En este caso, corresponde a la Sala inicialmente pronunciarse sobre la aptitud sustantiva de la demanda porque la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado debatió este aspecto, en particular denunció el incumplimiento de los requisitos de especificidad, pertinencia y suficiencia del concepto de violación. Sin embargo, con fines pedagógicos, la Corte analizará el cumplimiento de todos los requisitos de admisibilidad de la demanda de inconstitucionalidad.

2.2.1. Los requisitos de la demanda de inconstitucionalidad[22]

44. El numeral 3° del artículo 2° del Decreto Ley 2067 de 1991 establece que las demandas de inconstitucionalidad deben contener las razones por las cuales se estima que las normas cuestionadas vulneran la Constitución, es decir, el concepto de la violación. Inicialmente, corresponde al magistrado sustanciador verificar la satisfacción de este requisito al decidir si la demanda es apta para ser admitida[23]. Sin embargo, esto no impide que la Sala Plena examine de nuevo el cumplimiento de dicha exigencia en la sentencia, más cuando para ese momento ya se cuenta con las intervenciones de los ciudadanos, de las entidades y organizaciones invitadas a participar en el trámite, así como de la Procuraduría General de la Nación. Tales intervenciones, necesariamente presentadas con posterioridad a la admisión de la demanda, pueden aportarle a la Sala Plena elementos de juicio sobre los presupuestos de aptitud sustantiva de la demanda, los cuales son indispensables para que la Corte pueda emitir un pronunciamiento de fondo[24].

45. En la sentencia C-1052 de 2001, esta Corte determinó que el correcto planteamiento del concepto de la violación exige que los cargos de inconstitucionalidad estén fundamentados en razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes, atributos que han sido objeto de cuantiosos pronunciamientos por parte de esta Corporación[25]. En la sentencia C-385 de 2022[26], la Corte sintetizó el contenido de tales requisitos en los siguientes términos:

46. En este caso, la Sala pone de presente que, en aplicación del principio de pro actione se admitió la demanda. Al respecto, la jurisprudencia de la Corte ha reiterado que si bien las demandas de inconstitucionalidad deben ser analizadas a la luz del principio mencionado, habida cuenta de la naturaleza pública de esta acción, lo cierto es que la propia Corte ha reconocido que dicho principio "no puede llevar a que se declare la exequibilidad ante una demanda que no presente suficientes argumentos, cerrando la puerta para que otro ciudadano presente una acción que sí cumpla con las condiciones para revisarla"[27]. Por lo tanto, ante demandas de inconstitucionalidad que no cumplen los requisitos antes señalados, la declaratoria de inhibición se justifica, entre otras razones, para evitar que el control constitucional rogado por vía de acción se torne en un control oficioso[28].

2.2.2. Estudio de aptitud de la demanda

47. Como se explica a continuación, la Corte encuentra que el cargo propuesto contra el artículo 3º (parcial) del Decreto Ley 356 de 1994 no cumple con las condiciones argumentativas mínimas necesarias para pronunciarse de fondo ni siquiera en aplicación del principio pro actione.

2.2.3. Resumen del cargo e intervenciones que ponen en duda la aptitud de la demanda

48. Según la demanda, el presidente de la República excedió las facultades extraordinarias concedidas en el literal j) del artículo 1º de la Ley 61 de 1993 al conferir a la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada una facultad discrecional para otorgar, suspender o cancelar las licencias de funcionamiento de los servicios de vigilancia y seguridad privada, sin que la ley habilitante autorizara de manera expresa dicha discrecionalidad. En consecuencia, de acuerdo con la demanda, se habría vulnerado el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución, al no haber previsto la ley habilitante que el presidente pudiera conceder este tipo de facultades a las autoridades administrativas.

49. Por su parte, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado señaló que los argumentos de la corrección de la demanda no superaron los requisitos de especificidad, pertinencia y suficiencia. Para la Agencia, no se cumple con el requisito de especificidad, pues la argumentación no contiene una proposición concreta en contra de la facultad discrecional regulada en el artículo 3º demandado. Además, no existe una norma constitucional que prohíba la asignación de potestades discrecionales a la administración pública a través de un decreto con fuerza de ley. En relación con el requisito de pertinencia, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado manifestó que, el actor incurre en una confusión según la cual, para otorgar facultades discrecionales la ley habilitante debe autorizarlas expresamente. Sin embargo, el ciudadano no ofrece un argumento jurídico o constitucional del cual se desprenda tal exigencia. Por último, frente al requisito de suficiencia, la Agencia afirmó que los argumentos propuestos por el actor no generan una duda mínima sobre la inconstitucionalidad de las expresiones demandadas. Según la entidad, el demandante hizo una lectura aislada y descontextualizada de la potestad discrecional, ya que dicha facultad está enmarcada en la regulación consagrada en los títulos V y VI del Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada.

2.2.4. Estudio de aptitud del cargo presentado en la demanda por violación del numeral 10

del artículo 150 de la Constitución y el literal j) del artículo 1º de la Ley 61 de 1993

50. Los argumentos que sustentan el cargo propuesto por el demandante no cumplen todas las condiciones argumentativas mínimas exigidas en el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991 y en la jurisprudencia constitucional. En concreto, la demanda si bien cumple con la carga de claridad, no lo hace en relación con las de certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia.

51. En primer lugar, esta Corporación observa que los fundamentos de la demanda son claros, pues siguen un hilo conductor que permite identificar los argumentos propuestos. En efecto, de la lectura de la demanda se entiende que para el accionante se debe confrontar la norma impugnada con el literal j) del artículo 1º de la Ley 61 de 1993 y el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución. Según el actor, la disposición acusada viola la ley que otorgó las facultades extraordinarias porque aquella no autorizó, en forma expresa, la regulación de los procedimientos de otorgamiento, suspensión o cancelación de las licencias de funcionamiento de forma discrecional. En ese sentido, para el demandante era indispensable que la ley habilitante, de manera expresa, le permitiera al Gobierno Nacional regular discrecionalmente la materia para que la norma demandada fuera constitucional.

52. En segundo lugar, el demandante no presentó razones ciertas, pues su argumentación partió de una conclusión inferida por él que no se desprende ni de la norma constitucional cuya violación alega ni de la jurisprudencia de la Corte en la materia. Esto es, que la Ley habilitante debe otorgar la competencia discrecional de manera expresa para que el Gobierno Nacional pudiera hacer uso de ella en el Decreto Ley 356 de 1994. El error mencionado se tradujo en que el ciudadano asignó una consecuencia subjetiva que no puede verificarse en la disposición impugnada.

53. En tercer lugar, la falta de certeza previamente advertida también evidencia la

ausencia de especificidad. En concreto, como se expuso en los antecedentes de esta decisión, el ciudadano explica la violación de las normas antes mencionadas de la siguiente manera:

(i) De conformidad con la Sentencia C-092 de 2020, la facultad extraordinaria que el congreso otorga al Gobierno debe ser atribuida de manera precisa por lo que no se aceptan facultades implícitas. En el literal j del artículo 1º de la Ley 61 de 1993, el actor sostuvo que "el Congreso delimitó con precisión lo que el Gobierno Nacional podía regular, vía decreto, sin que se individualizara nada relacionado con la regulación de la facultad discrecional para la cancelación de licencias de funcionamiento"[29].

(iii) En consecuencia, la facultad discrecional no se puede incluir en la interpretación de la regulación de la materia relacionada con las licencias de funcionamiento y renovación de empresas de vigilancia y seguridad privada. Así, la disposición acusada de manera parcial en el marco de la facultad discrecional excedió la delegación extraordinaria que el Congreso otorgó al Gobierno en el del literal j) del artículo 1º de la Ley 61 de 1993.

54. El hilo argumentativo expuesto por el señor Juan Carlos García Sánchez es global y no formula un cargo específico y concreto que permita identificar una contradicción entre la Constitución y la Ley, o cómo la norma impugnada extralimitó la competencia otorgada. En este sentido, el ciudadano no explicó de qué manera la disposición acusada vulnera una o varias normas constitucionales. En concreto, el actor omitió explicar cómo dentro de la carga de precisión que tiene el Congreso al otorgar facultades extraordinarias conforme al artículo 150.10 Superior, se encuentra la exigencia, que él considera omitida, es decir, que la facultad discrecional debe ser expresa en la ley habilitante.

55. Por la relevancia para el caso concreto, a continuación, se expondrán los criterios que rigen la expedición de los decretos extraordinarios del artículo 150.10 de la Constitución. Al respecto, la jurisprudencia de la Corte Constitucional, al pronunciarse sobre las facultades extraordinarias otorgadas al presidente de la República con fundamento en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución ha explicado que uno de los fines de la reforma introducida con la Constitución de 1991 fue garantizar el principio democrático desde, entre otros, el fortalecimiento del Congreso de la República[31], como la institución democrática y foro político por excelencia. Así, el artículo 150 de la Constitución otorgó al Congreso la función de hacer las leyes, por lo que en el modelo de división de poderes tiene en su cabeza la función legislativa. No obstante, el numeral 10 de la norma superior antes mencionada otorgó la competencia al Congreso de revestir al presidente de la República de facultades extraordinarias para expedir normas con fuerza de ley. En relación con esta facultad, la Corte Constitucional ha dicho que, "la posibilidad de que el Ejecutivo asuma esa competencia a través de decretos es excepcional y de interpretación restrictiva, pues constituye una alteración al reparto ordinario de facultades normativas"[32].

56. La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha explicado el alcance del artículo 150.10 superior[33], el cual contiene las condiciones y límites al otorgamiento de facultades extraordinarias. Aquellas tienen la finalidad de evitar posibles abusos por parte del Gobierno Nacional. Así, la jurisprudencia de la Corte se ha pronunciado sobre el numeral décimo analizado en punto de las condiciones y límites allí establecidos[34] de la siguiente manera[35]:

Tabla 1. Condiciones y límites de las facultades extraordinarias

Condiciones: las facultades legislativas deben

1. Ser expresamente solicitadas por el Gobierno Nacional.

2. Concederse por la mayoría absoluta de los miembros del Senado y de la Cámara de representantes.

3. Otorgarse cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje.

Límites

1. Temporales: la habilitación para legislar no pueda superar los 6 meses.

2. Materiales: se subdividen en dos: (i) la ley habilitante debe ser precisa, es decir, suficientemente detallada en cuanto a las materias o los asuntos que podrán ser legislados mediante decretos leyes, para delimitar adecuadamente la actividad legislativa delegada. (ii) la legislación mediante decretos leyes no puede ser empleada para expedir códigos, recaer sobre materias de reserva de ley estatutaria y de ley orgánica, ni para aprobar leyes marco o decretar o modificar impuestos. Finalmente, el Congreso podrá, en todo tiempo y por iniciativa propia, modificar los decretos leyes dictados por el Gobierno.

57. En relación con la carga de precisión señalada dentro de los límites materiales y de la cual el ciudadano pretende imputar el requisito, según el cual la ley habilitante debía mencionar expresamente la facultad discrecional para que el Gobierno Nacional pueda hacer uso de ella, la jurisprudencia ha señalado los siguientes componentes: "1) indicar la materia que delimita el ámbito sustantivo de acción del Ejecutivo; 2) señalar la finalidad a la cual debe apuntar el presidente de la República al ejercer las facultades; y 3) enunciar los criterios que han de orientar las decisiones del Ejecutivo respecto de las opciones de diseño de política pública dentro del ámbito material general de la habilitación"[36]. Para la Sala es claro que, el actor no demostró cómo de la carga de precisión se deriva el requisito que echa de menos en la ley habilitante.

58. En este punto, resulta relevante citar la sentencia C-186 de 2003 en la cual la Corte estudió una demanda de inconstitucionalidad contra el literal j) del artículo 1º de la Ley 61 de 2002. Sobre esta decisión, la Sala resalta, en primer lugar, que el actor omitió pronunciarse en su demanda sobre una eventual cosa juzgada. En segundo lugar, se tiene que en aquella ocasión el cargo de inconstitucionalidad consistía en la violación del numeral 10 del artículo 150 de la Carta, pues, según la demanda, el Congreso le otorgó facultades

extraordinarias al presidente de la República para elaborar un código sobre vigilancia y seguridad privada. La Corte declaró la exequibilidad de la disposición acusada, al considerar que:

"la norma impugnada no facultó al Gobierno para que al dictar el estatuto de vigilancia y seguridad privada regulara una materia en forma plena, completa, integral, sistemática, armónica y coordinada, características estas que corresponden a la noción de código, sino para que regulara unas actividades -la vigilancia y seguridad privada-, en los aspectos determinados por el propio legislador".

59. En consecuencia, tras revisar la demanda y el escrito de subsanación, la Corte concluye que no se cumple con la carga de especificidad. No se identifica con claridad cuál es el parámetro de control invocado por el ciudadano para afirmar que, como parte de la carga de precisión, el Congreso de la República debe otorgar de manera expresa la facultad discrecional para que el Gobierno pueda hacer uso de ella. En ese sentido, le asiste razón a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado al manifestar que el actor no señaló una norma constitucional que prohíba la asignación de potestades discrecionales a la administración pública a través de un decreto con fuerza de ley.

60. Por otro lado, el señor Juan Carlos García Sánchez manifestó que, en virtud del principio de legalidad, se debe contar con una ley previa que le permita al ejecutivo hacer uso de las facultades extraordinarias. Para sustentar su argumento y acreditar el requisito de especificidad, el actor citó la sentencia C-031 de 1995[37] en la cual la Corte Constitucional estudió la constitucionalidad de la expresión "con base en la potestad discrecional" contenida en el artículo 3º del Decreto Ley 2535 de 1993[38]. El cargo formulado en aquella ocasión estaba relacionado con la violación de los artículos 4º, 6º, 15, 29 y 30 de la Constitución.

61. Con el fin de revisar si el argumento del ciudadano relacionado con la sentencia C-031 de 1995 cumple la carga de especificidad, la Corte resumirá lo definido en dicha decisión.

62. Según la sentencia citada, el ejercicio de la facultad discrecional está ligado al cumplimiento de los fines esenciales del Estado consagrados en el artículo 2º de la Constitución. Además, en esa decisión la Corte señaló que la discrecionalidad en el ejercicio de las funciones públicas debe orientarse en los principios que guían la función administrativa establecidos en el artículo 209 superior. Esta Corporación también puso de presente que, el anterior Código Contencioso Administrativo[39] (como el actual Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo[40]) establece que en la medida en que el contenido de una decisión de carácter general o particular sea discrecional, debe ser adecuada a los fines de la norma que la autoriza, y proporcional a los hechos que le sirven de causa.

63. Según la Sentencia C-031 de 1995, la aplicación de las normas constitucionales y legales antes citadas significa que "los funcionarios administrativos no gozan, en el ejercicio de sus funciones, de una potestad absoluta, sino que deben tener en cuenta para el cumplimiento de los cometidos estatales, la adecuada prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados, reconocidos por la Constitución y las leyes"[41]. En ese sentido, la Corte afirmó que todos los actos discrecionales están sometidos al control jurisdiccional como lo están las actuaciones regladas.

64. Al estudiar el régimen discrecional de concesión de permisos para poseer o portar armas, sus partes, piezas, municiones, explosivos y sus accesorios, contenido en el artículo 3º del Decreto Ley 2535 de 1993, en la sentencia C-031 de 1995 la Corte afirmó que se trataba de una materia que puede ser adoptada por el legislador. Como fundamento de la decisión, esta Corporación citó el artículo 223 de la Constitución Política, según el cual

existe una prohibición de poseerlas o portarlas “sin permiso de autoridad competente”. Además, la Corte citó la sentencia C-077 de 1993, según la cual el Estado puede hacer uso de la técnica administrativa del permiso para regular la tenencia y porte de armas. Finalmente, la Corte afirmó que, la discrecionalidad de la autoridad para conceder, supeditar, suspender o revocar los permisos de porte de armas, es una materia que corresponde determinar a la ley.

65. De la regla de decisión expuesta en la sentencia C-031 de 1995 no se desprende la conclusión a la que llega el ciudadano en este caso, esto es, que la facultad discrecional deba estar consagrada en la ley habilitante de manera expresa para que su concesión por parte del Gobierno Nacional a una autoridad no sea constitucional o contraria al principio de legalidad. En consecuencia, dicho argumento no cumple con la carga de especificidad, ya que el ciudadano no demostró que de la jurisprudencia constitucional citada en la demanda se desprendiera el deber que él alega. En efecto, si bien el ciudadano citó la jurisprudencia de la Corte que estimó pertinente, no logró concretar el parámetro de control y, particularmente la regla jurisprudencial que exige que las facultades discrecionales tienen reserva de ley en sentido formal y material. Además, pese a que el demandante enunció una norma de rango constitucional que, supuestamente, fue desconocida, su argumentación –su cargo– no “muestra cómo la norma demandada vulnera la Carta Política”[42].

66. Así, las falencias de la demanda impiden que la Corte realice un análisis de constitucionalidad del enunciado legislativo demandado, dado que hace falta uno de los extremos del juicio de validez necesarios para contrastar su conformidad con el texto constitucional.

67. Si bien, en un primer momento pareció necesario indagar el planteamiento del ciudadano, un examen detallado de sus argumentos revela que el cargo propuesto carece de un parámetro de control claro. Por esta razón, la demanda resulta excesivamente genérica respecto del estudio que propuso a la Corte. En consecuencia, de proseguir con el

estudio de constitucionalidad, correspondería a la Corte construir dicho parámetro de control, lo cual “no es acorde con el carácter del control de constitucionalidad rogado”[43].

68. Esta corporación ha llegado a la misma conclusión en otros casos, en los que los demandantes no identifican el parámetro de control. Por ejemplo, en la Sentencia C-031 de 2022, la Corte analizó una demanda de inconstitucionalidad contra el literal j) del artículo 1° de la Ley 61 de 1993 y contra los artículos 76 y 77 del Decreto Ley 356 de 1994. La demanda planteó la vulneración del artículo 150 numerales 1º, 2º y 10 de la Constitución. A juicio del actor, el Legislador transgredió el alcance constitucional del otorgamiento de facultades extraordinarias al presidente de la República, tras haberlo autorizado a adoptar un régimen sancionatorio mediante Decreto Ley.

69. Al revisar la aptitud de la demanda, esta Corporación concluyó que el cargo propuesto no mostraba un parámetro de control claro en la estructura del argumento. Lo anterior por cuanto no existía una norma del bloque de constitucionalidad que prohibiera la delegación del Legislador al presidente para reglar asuntos sancionatorios de carácter administrativo. En consecuencia, la Corte se inhibió de emitir un pronunciamiento de fondo.

70. Por su parte, en la sentencia C-750 de 2015, la Corte analizó una demanda contra los incisos 3º, 4º y 5º del artículo 6º de la Ley 1742 de 2014[44] y otros, por presuntamente vulnerar el artículo 58 de la Constitución. Al estudiar la aptitud de la demanda, esta Corporación concluyó que dicho cargo no cumplía con los requisitos que exige el numeral tercero del artículo 2º del Decreto Ley 2067 de 1991 pues carecía de especificidad y de suficiencia. Para la Corte, los demandantes propusieron un concepto de violación que no se oponía de manera objetiva y verificable al artículo 58 Superior[45]. En ese sentido, los ciudadanos equivocaron el parámetro de control, por lo que la demanda quedaba sin norma constitucional que le sirviera de base para efectuar el juicio de validez.

En consecuencia, la Corte se inhibió de emitir un pronunciamiento de fondo.

71. En cuarto lugar, en relación con el requisito de pertinencia, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado manifestó que, el actor incurrió en una confusión según la cual, para otorgar facultades discrecionales la ley habilitante debe autorizarlas expresamente. Sin embargo, para la interviniente el ciudadano no ofreció un argumento jurídico o constitucional del cual se desprenda tal exigencia. Para la Corte, el cargo carece de pertinencia, pues no se funda en razones constitucionales. En efecto, el demandante elevó un argumento de carácter doctrinal[46] según el cual:

"los entes públicos solo pueden desarrollar aquellas actividades para la cuales dispone de expresa atribución normativa, es decir lo que se enmarca en el marco de la competencia, de modo que no puede haber actividad de la administración que no tenga un fundamento, directo o indirectamente, en una ley formal. De ahí que la potestad discrecional debe tener igualmente su fundamento y razón de ser en una ley."[47]

72. Por otro lado, la demanda tampoco cumplió con el requisito de pertinencia, debido a que el demandante no explicó cómo las disposiciones acusadas extralimitaron las facultades extraordinarias. En ese sentido, el actor no desarrolló un hilo argumentativo que explicara la violación constitucional que alega, a pesar de que la norma habilitante le confiere la facultad al presidente de la República de expedir el estatuto de vigilancia y seguridad privada, concretamente en temas relacionados con las licencias de funcionamiento y renovación de empresas de vigilancia y seguridad privada. Por otro lado, el demandante omitió tener en cuenta que, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte[48] discrecionalidad no significa arbitrariedad.

73. En quinto y último lugar, como lo afirma la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, el cargo incumple el requisito de suficiencia porque no genera una duda mínima sobre la conformidad del artículo acusado al artículo 150.10 de la Constitución y al literal j)

del artículo 1º de la Ley 61 de 1993. La demanda no propuso una verdadera cuestión de constitucionalidad generada con la no inclusión de la facultad discrecional en la ley habilitante y otorgada por el presidente de la república en el Decreto Ley 356 de 1994. Así, los argumentos elevados por el señor Juan Carlos García Sánchez no generan una duda acerca de si resulta constitucional esta disposición respecto de la potestad de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada para otorgar, suspender o cancelar las licencias de funcionamiento en la prestación del servicio de vigilancia y seguridad privada de forma discrecional.

74. Por las razones antes expuestas, la Sala encuentra que, el argumento relacionado con la presunta vulneración del artículo 150.10 de la Constitución y al literal j) del artículo 1º de la Ley 61 de 1993 no cumple con las exigencias de la jurisprudencia constitucional, lo cual no permite su estudio.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

ÚNICO. Declararse INHIBIDA para emitir un pronunciamiento de fondo sobre el cargo formulado por el ciudadano Juan Carlos García Sánchez contra el artículo 3º (parcial) del Decreto Ley 356 de 1994, por ineptitud sustantiva de la demanda.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase,

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Presidente

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

Ausente con comisión

CAROLINA RAMÍREZ PÉREZ

Magistrada (e)

CÉSAR HUMBERTO CARVAJAL SANTOYO

Magistrado (e)

MIGUEL POLO ROSERO

Magistrado

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General

[1] El proceso se fijó en lista el 9 de noviembre de 2024 a las 8:00 am por el término de 10 días.

[2] Específicamente, se invitó a participar a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, a la Asociación Colombiana de Empresas de Seguridad (Aces), a la Asociación Nacional de Entidades de Seguridad Privada (Andevip), a la Asociación Colombiana de Academias en Seguridad Privada (Acasep), al Colegio Colombiano de Abogados Administrativistas, al Centro de Estudios sobre Seguridad y Drogas de la Universidad de los Andes (Cesed), y a las facultades de Derecho de las siguientes universidades: Universidad de Antioquia, Universidad del Cauca, Universidad EAFIT, Universidad Externado de Colombia, Universidad ICESI, Universidad Libre de Colombia, Pontificia Universidad Javeriana, Universidad Nacional de Colombia, Universidad del Norte y Universidad del Rosario.

[3] Principios generales, constitución, licencias de funcionamiento y renovación de

empresas de vigilancia privada y departamentos de seguridad, régimen laboral; régimen del servicio de vigilancia y seguridad privada y control de las empresas; seguros, garantías del servicio de la vigilancia privada; reglamentación sobre adquisición y empleo de armamento; reglamento de uniformes; regulación sobre equipos electrónicos para vigilancia y seguridad privada y equipos de comunicaciones y transporte; mecanismos de inspección y control a la industria de la vigilancia privada protección, seguridad y vigilancia no armada, asesorías, consultorías en seguridad privada e investigación privada; colaboración de la vigilancia y seguridad privada con las autoridades; régimen de sanciones, regulación de establecimientos de capacitación y entrenamiento en técnicas de seguridad de vigilancia privada.

[4] Página 7 del escrito de subsanación de la demanda.

[5] Página 7 del escrito de subsanación de la demanda.

[6] El ciudadano citó a Marín Hernández, Hugo Alberto. Discrecionalidad administrativa. Bogotá: editorial universidad externado de Colombia, 2007, pág. 156-157.

[7] Expediente digital, Archivo D0016236-Corrección a la Demanda. Página 6.

[8] Expediente digital, Archivo D0016236-Corrección a la Demanda.

[9] Mediante escrito radicado el 13 de enero de 2025.

[10] Expediente digital. Archivo "D0016236-Conceptos e Intervenciones-(2025-01-13 13-54-55).pdf", página 10.

[11] El interviniente citó el artículo 76 del Decreto 356 de 1994: "La Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada impondrá a los vigilados que infrinjan lo dispuesto en este Decreto t en especial lo dispuesto en los títulos V y VII de este Decreto, las siguientes sanciones: 1. Amonestación y plazo perentorio para corregir las irregularidades. 2. Multas sucesivas en cuantía de 5 hasta 100 salarios mínimos legales mensuales vigentes. 3. Suspensión de la licencia de funcionamiento o credencial hasta por seis meses. 4. Cancelación de la licencia de funcionamiento del vigilado, sus sucursales o agencias, o de las credenciales respectivas".

[12] El Colegio citó la sentencia de la Corte Constitucional C-734 de 2000 y del Consejo de Estado radicado 25000-23-42-000-2013-01223-02 (4578-16).

[13] Mediante escrito radicado el 13 de enero de 2025.

[14] Por el cual se determina la estructura orgánica, objetivos, funciones y régimen de sanciones de la superintendencia de vigilancia y seguridad privada y se dictan otras disposiciones.

[15] El interviniente citó la sentencia C-082 de 2018.

[16] Para el interviniente: “el Acuerdo Final de Paz contiene compromisos que, atendiendo la importancia de evitar la reconfiguración de las violencias, buscan garantizar el pluricitado monopolio de la fuerza y desde allí la protección de los firmantes y las comunidades; el Acto Legislativo 05 de 2017 afianzó la titularidad exclusiva del Estado sobre el ejercicio de la fuerza, y la jurisprudencia traída a colación mostró la importancia de garantizar la seguridad de quienes participan en la reincorporación a la vida civil, al ser un presupuesto esencial para alcanzar los objetivos del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición de que trata el Acto Legislativo 01 de 2017, cuyo énfasis está en los derechos de las víctimas. El uso privativo de la fuerza por parte de las autoridades es determinante no solo en la vida ciudadana e institucional en condiciones normales, sino además en el desarrollo de la transición para avanzar en la superación del conflicto armado interno colombiano”.

[17] Respecto al Proyecto de Ley número 130 de 1992, “Por el cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias para dictar normas sobre armas, municiones y explosivos”, que a la postre se convertiría en la Ley 61 de 1993.

[19] La Agencia citó la sentencia C-296 de 1995.

[20] El procurador general de la Nación citó la sentencia C-031 de 1995.

[21] El procurador general de la Nación citó la sentencia T-928 de 2004.

[22] Este capítulo retoma textualmente lo dispuesto en la sentencia C-395 de 2024.

[23] El artículo 6 del Decreto Ley 2067 de 1991 establece que, si la demanda no cumple alguno de los requisitos señalados en el artículo 2 ibidem, el magistrado sustanciador no podrá admitirla, sino que le otorgará al accionante tres días para que la corrija, so pena de rechazo.

[24] Sentencias C-623 de 2008, C-894 de 2009, C-281 de 2013, C-240 de 2014, C-542 de 2017, C-220 de 2019, C-035 de 2020, C-050 de 2021, C-076 de 2021, C-189 de 2021, C-056 de 2022, C-260 de 2022, C-366 de 2022, C-262 de 2023, entre otras.

[25] Por ejemplo, sentencias C-1031 de 2002, C-1042 de 2003, C-1177 de 2004, C-798 de 2005, C-507 de 2006, C-401 de 2007, C-673 de 2008, C-713 de 2009, C-840 de 2010, C-807 de 2011, C-909 de 2012, C-330 de 2013, C-418 de 2014, C-721 de 2015, C-330 de 2016, C-189 de 2017, C-134 de 2018, C-165 de 2019, C-094 de 2020, C-050 de 2021, C-018 de 2022, C-322 de 2023, C-097 de 2024, entre otras.

[26] Reiterada en sentencia C-262 de 2023.

[27] Sentencia C-584 de 2016.

[28] Sentencia C-016 de 2017.

[29] Página 7 del escrito de subsanación de la demanda.

[30] Página 7 del escrito de subsanación de la demanda.

[31] Sentencia C-159 de 2021 citada en la sentencia C-479 de 2024.

[32] Sentencias C-261 de 2016 y C-479 de 2024.

[33] “Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: (…) 10. Revestir, hasta por seis meses, al presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje. Tales facultades deberán ser solicitadas expresamente por el Gobierno y su aprobación requerirá la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara. El Congreso podrá, en todo tiempo y por iniciativa propia, modificar los decretos leyes dictados por el Gobierno en uso de facultades extraordinarias.

Estas facultades no se podrán conferir para expedir códigos, leyes estatutarias, orgánicas, ni las previstas en el numeral 20 del presente artículo, ni para decretar impuestos".

[34] Sentencias C-479 de 2024, C-161 de 2024, C-159 de 2021, C-092 de 2020, C-249 de 2019, C-261 de 2017 y C-562 de 2015 entre otras.

[35] En la sentencia C-199 de 2001 la Corte analizó una demanda contra, entre otras, los artículos 67, 68, 69, 70, 71 y 72 del Decreto Ley 356 de 1994. Como parte del estudio, la Corte analizó si el Ejecutivo ajustó su competencia legislativa a los requisitos de temporalidad y precisión fijados en las respectivas leyes habilitantes. Al respecto, la Corte concluyó que "en lo que se relaciona con el ejercicio de las competencias legislativas transitorias, los dispositivos acusados observaron los mandatos contenidos en las respectivas leyes habilitantes, y de contera, unos y otras se ajustaron estrictamente a lo ordenado por el articulo 150 numeral 10º del Estatuto Superior".

[36] Sentencias C-159 de 2021, C-092 de 2020, C-249 de 2019, C-172 de 2017, C-645 y C-335 de 2016, C-562 y C-219 de 2015, C-235 de 2014, C-097 de 2013, C-366 de 2012, C-734 de 2005, C-306 y C-151 de 2004, C-097 de 2003, C-979 de 2002, C-1252 y C-503 de 2001, C-398 de 1995, C-514 y C-416 de 1992.

[37] En este caso, la Corte formuló y resolvió el siguiente problema jurídico: "El problema jurídico planteado por el demandante se reduce a examinar si la potestad discrecional de la autoridad competente en expedir los permisos para poseer o portar armas, municiones de guerra y explosivos, viola la Constitución en cuanto es ilimitada, pues el funcionario competente para expedirlos no está obligado a motivar en derecho las razones de su decisión, tornándose así en caprichosa y arbitraria".

[38] DECRETO 2535 DE 1993. Por el cual se expiden normas sobre armas, municiones y explosivos. El presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por los literales a), b), c), d), e), f), g), h), i) de la Ley 61 de 1993 y teniendo en cuenta las recomendaciones de la Comisión del Congreso de que trata el artículo 2° de la misma, DECRETA: (…) "ARTICULO 3°. Permiso del Estado. Los particulares, de manera excepcional, sólo podrán poseer o portar armas, sus partes, piezas, municiones,

explosivos y sus accesorios, con permiso expedido con base en la potestad discrecional de la autoridad competente.

[39] Decreto 01 de 1984 artículo 36.

[40] Ley 1437 de 2011 artículo 44.

[41] Sentencia C-031 de 1995.

[42] Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-508 de 2014.

[43] Ver al respecto la sentencia C-031 de 2022.

[44] ARTÍCULO 6o. El artículo 37 o de la Ley 1682 de 2013 quedará así:

Artículo 37. El precio de adquisición en la etapa de enajenación voluntaria será igual al valor comercial determinado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), los catastros descentralizados o por peritos privados inscritos en lonjas o asociaciones, de conformidad con las normas, métodos, parámetros, criterios y procedimientos que sean fijados por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC).

El valor comercial se determinará teniendo en cuenta la reglamentación urbanística municipal o distrital vigente al momento de la oferta de compra en relación con el inmueble a adquirir y su destinación económica y, de ser procedente, la indemnización que comprenderá el daño emergente y el lucro cesante.

El daño emergente incluirá el valor del inmueble. El lucro cesante se calculará según los rendimientos reales del inmueble al momento de la adquisición y hasta por un término de seis (6) meses.

En la cuantificación del daño emergente solo se tendrá en cuenta el daño cierto y consolidado.

En caso de no llegarse a acuerdo en la etapa de enajenación voluntaria, el pago del predio será cancelado de forma previa teniendo en cuenta el avalúo catastral y la indemnización calculada al momento de la oferta de compra, en la etapa de expropiación judicial o administrativa.

El valor catastral que se tenga en cuenta para el pago será proporcional al área requerida a expropiar para el proyecto que corresponda.

Con el fin de evitar la especulación de valores en los proyectos de infraestructura a través de la figura del autoavalúo catastral, la entidad responsable del proyecto o quien haga sus veces, informará al IGAC o a los catastros descentralizados el área de influencia para que proceda a suspender los trámites de autoavalúo catastral en curso o se abstenga de recibir nuevas solicitudes.

Para el cumplimiento de este artículo se deberá tener en cuenta lo preceptuado por la Ley 1673 de 2013".

[46] El ciudadano citó a Marín Hernández, Hugo Alberto. Discrecionalidad administrativa. Bogotá: editorial universidad externado de Colombia, 2007, pág. 156-157.

[47] Expediente digital, Archivo D0016236-Corrección a la Demanda. Página 6.

[48] Ver por ejemplo la sentencia SU-172 de 2015 "la discrecionalidad, en nuestro sistema jurídico, tiene un límite fuerte en la prohibición de la arbitrariedad, que implica una garantía para el administrado y constituye, al propio tiempo, una pauta de control que ejercer los jueces para proteger los derechos e intereses de las personas con la mira puesta, fundamentalmente, en la defensa de sus libertades, y someter a la Administración al Derecho".

This version of Total Doc Converter is unregistered.