

C-253-25

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Plena

SENTENCIA C-253 DE 2025

Referencia: Expediente D-16123

Demanda de inconstitucionalidad en contra de los artículos 1 (parcial) y 50, así como el parágrafo 3 del artículo 51 del Decreto Ley 2535 de 1993

Magistrada ponente (e):

CAROLINA RAMÍREZ PÉREZ

Bogotá D.C., doce (12) de junio de dos mil veinticinco (2025)

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

siguiente

SENTENCIA

Síntesis de la decisión

La Sala Plena resolvió una demanda de inconstitucionalidad en contra de los artículos 1 (parcial) y 50, así como el parágrafo 3 del artículo 51 del Decreto Ley 2535 de 1993, «[p]or el cual se expiden normas sobre armas, municiones y explosivos». El demandante sostuvo que el presidente de la República se extralimitó al ejercer facultades legislativas extraordinarias otorgadas por el Congreso de la República mediante la Ley 61 de 1993, «[p]or la cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias para dictar normas sobre armas, municiones y explosivos, y para reglamentar la vigilancia y seguridad privadas». Esto porque, en su criterio, las disposiciones demandadas no guardan conexidad con la ley habilitante ni respetan la limitación temática dispuesta por esa ley, por lo que la expresión explosivos y sus accesorios no deberían estar contempladas dentro del ámbito del Decreto Ley 2535 de 1993 (artículo 1º). También señaló que el legislador no habilitó al presidente de la República para definir explosivos (artículo 50); ni tampoco para regular lo concerniente al control de elementos requeridos para uso industrial que, sin serlo individualmente, en conjunto, conforman sustancias explosivas y sobre los elementos que, sin serlo de manera original, mediante un proceso pueden transformarse en explosivos (parágrafo 3 del artículo 51).

Luego de concluir que la demanda era apta para que la Corte Constitucional pudiera emitir un pronunciamiento de fondo, la Sala Plena reiteró la jurisprudencia constitucional sobre los límites que el presidente de la República debe respetar al ejercer facultades legislativas otorgadas por el Congreso de la República y, posteriormente, resolvió el cargo de inconstitucionalidad. Para tal fin, la Sala Plena llevó a cabo el denominado segundo juicio, relativo a la validez de la norma demandada contenida en el decreto ley, por cuanto no

encontró pertinente analizar la constitucionalidad de la ley habilitante.

En primer lugar, la Sala Plena estudió el contexto histórico en el que las facultades legislativas fueron solicitadas por el ejecutivo, los antecedentes legislativos de la ley habilitante y el texto de la Ley 61 de 1993. En segundo lugar, la Sala constató que:

- La expresión «explosivos y sus accesorios» contenida en el artículo 1º del Decreto Ley 2535 de 1993 no extralimitó la habilitación de la Ley 61 de 1993. La Sala consideró que el presidente de la República no extralimitó la habilitación legislativa al incluir los explosivos y sus accesorios dentro del ámbito del Decreto 2535 de 1993 (artículo 1º). Esto, por cuanto (i) la exposición de motivos fue clara en enmarcar el proyecto de ley habilitante dentro del logro de un fin mayor y más amplio: la paz; y (ii) la necesidad regulativa estaba determinada por (a) la exigencia de actualizar el Decreto 1663 de 1979 y (b) el contexto fáctico de la época, que estaba marcado por la lucha contra los carteles del narcotráfico que desató una serie de atentados terroristas que implicaban el uso de explosivos, así como por el sicariato y procesos de desarme.
- El artículo 50 del Decreto 2535 de 1993 no extralimitó la habilitación de la Ley 61 de 1993. La Sala encontró que la interpretación literal de la ley habilitante en la que se fundamentaba el cargo de inconstitucionalidad no tenía en cuenta su contexto y finalidad, como tampoco la necesidad regulativa en la que se enmarcó. En concreto, la Sala explicó que el Congreso de la República facultó de manera expresa al presidente de la República para regular aspectos relacionados con explosivos, como su importación, exportación y comercialización, así como el régimen de contravenciones por la «posesión y porte irregular de [...] explosivos». Por lo tanto, es apenas lógico que se requiriera una definición legal del término explosivos, para poder dotar de eficacia y seguridad la regulación que se estaba encargando al presidente de la República.
- El párrafo 3 del artículo 51 del Decreto Ley 2535 de 1993 no extralimitó la habilitación de la Ley 61 de 1993. Esto, por cuanto era necesario que el Ejecutivo regulara lo concerniente al control de sustancias que podrían ser usadas para fabricar explosivos, a

fin de (i) darles efecto útil a las otras facultades legislativas conferidas; (ii) corresponder a los objetivos que motivaron la solicitud y aprobación de las facultades legislativas y (iii) garantizar la operatividad y respeto del monopolio estatal establecido por el artículo 223 de la Constitución Política. En consecuencia, el párrafo 3 del artículo 51 de la Ley 61 de 1993 es coherente con la ley habilitante y respeta la Constitución Política.

En consecuencia, la Sala Plena declaró la exequibilidad de la expresión «explosivos y sus accesorios» del artículo 1º del Decreto Ley 2535 de 1993, así como el artículo 50 y el párrafo 3 del artículo 51 del mismo decreto ley.

I. ANTECEDENTES

1. En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Juan Mateo Martínez Riveros presentó demanda de inconstitucionalidad en contra de los artículos 1 (parcial) y 50, así como el párrafo 3 del artículo 51 del Decreto Ley 2535 de 1993, «[p]or el cual se expiden normas sobre armas, municiones y explosivos». Luego de que la demanda fue subsanada de manera oportuna, mediante auto del 30 de septiembre de 2024, la magistrada sustanciadora admitió la demanda en contra de los artículos 1 (parcial), 50 y el párrafo 3 del artículo 51 del Decreto Ley 2535 de 1993, por la presunta vulneración de los artículos 1, 113 y 150.10 de la Constitución Política. Por medio del mismo auto, ofició a las Secretarías Generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes para que aportaran las gacetas en las que constan los antecedentes legislativos de la Ley 61 de 1993, «[p]or la cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias para dictar normas sobre armas, municiones y explosivos, y para reglamentar la vigencia y seguridad privadas»[1]. Finalmente, por medio de auto del 27 de noviembre de 2024, dispuso continuar con el proceso de constitucionalidad.

NORMA DEMANDADA

2. A continuación, se reproducen los artículos 1, 50 y 51 del Decreto Ley 2535 de 1993, con énfasis en los apartes demandados:

DECRETO [LEY] 2535 DE 1993

(diciembre 17)

Diario Oficial No 41.142, del 17 de diciembre de 1993

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL

Por el cual se expiden normas sobre armas, municiones y explosivos

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA 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 2o. de la misma,

DECRETA:

[...]

ARTICULO 1o. AMBITO. El presente Decreto tiene por objeto fijar normas y requisitos para la tenencia y el porte de armas, municiones explosivos y sus accesorios; clasificar las armas; establecer el régimen para la expedición, revalidación y suspensión de permisos, autoridades competentes; condiciones para la importación y exportación de armas, municiones y explosivos; señalar el régimen de talleres de armería y fábrica de artículos pirotécnicos, clubes de tiro y caza, colecciones y coleccionistas de armas, servicios de vigilancia y seguridad privada; definir las circunstancias en las que procede la incautación de armas, imposición de multas y decomiso de las mismas y establecer el régimen para el

registro de devolución de armas.

Las armas, municiones, explosivos y sus accesorios destinados a la Fuerza Pública para el cumplimiento de su misión constitucional y legal, así como su fabricación y comercialización en las empresas estatales no son objeto del presente Decreto.

[...]

ARTICULO 50. DEFINICION. Se entiende por explosivo, todo cuerpo o mezcla que en determinadas condiciones puede producir rápidamente una gran cantidad de gases con violentos efectos mecánicos o térmicos.

ARTICULO 51. VENTA. La venta de explosivos o sus accesorios se realizará previo el cumplimiento de los siguientes requisitos:

- a) Diligenciamiento de la respectiva solicitud;
- c) Justificación de la cantidad de explosivos y accesorios solicitados;
- d) El certificado judicial del solicitante;
- e) Los medios de que dispone la persona o entidad que adquiere los explosivos, para ejercer el control que sobre los mismos exijan las autoridades militares competentes.

PARAGRAFO 1o. La venta de explosivos será potestad discrecional de la autoridad militar competente, debiendo tenerse en cuenta la situación de orden público reinante en la zona

donde se vaya [a] utilizar el material y la conveniencia y seguridad del Estado.

La venta podrá ser permanente cuando se acredite su uso para fines industriales.

PARAGRAFO 2o. Previa coordinación, se podrá autorizar la fabricación y venta de explosivos en el sitio de trabajo.

PARAGRAFO 3o. El Gobierno Nacional, podrá ejercer control sobre los elementos requeridos para uso industrial, que sin serlo individualmente, en conjunto, conforman sustancias explosivas y sobre los elementos que sin serlo de manera original, mediante un proceso pueden transformarse en explosivos.

II. DEMANDA

3. El demandante solicitó declarar inconstitucional (i) la expresión: «explosivos y sus accesorios» del artículo 1º del Decreto Ley 2535 de 1993, así como (ii) el artículo 50 y (iii) el párrafo 3 del artículo 51, del mismo decreto ley; por considerar que vulneran los artículos 1, 113 y 150 de la Constitución Política, así como su preámbulo. En su criterio, con las disposiciones acusadas, el Gobierno nacional excedió las facultades legislativas extraordinarias otorgadas por el Congreso de la República mediante la Ley 61 de 1993. En este sentido, sostiene que las disposiciones demandadas desconocen, de un lado, los principios democráticos y de separación de poderes, contenidos en el preámbulo y en los artículos 1 y 113 de la Constitución Política; porque «fueron emitidos excediendo las precisas facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso al Ejecutivo»[2].

4. De otro lado, sostiene que las disposiciones acusadas exceden los límites de las facultades extraordinarias concedidas al poder ejecutivo, en atención a lo previsto por el artículo 150 de la Constitución Política al desconocer que esa norma constitucional exige que las facultades legislativas que el Congreso de la República otorga de manera excepcional al presidente de la República sean precisas. Esta exigencia implica «una clara delimitación y alcance en la materia bajo la cual el ejecutivo puede expedir normas con fuerza de ley»[3] y, para su ejercicio, el presidente de la República debe respetar límites de carácter temporal y material. Así, destacó que, en virtud de este último, «no puede el ejecutivo, mediante sus facultades extraordinarias, contrariar o sobrepasar su norma habilitante»[4].

5. Así las cosas, para el demandante las normas demandadas no guardan conexidad causal con la ley habilitante ni respetan la limitación temática impuesta por esta, por las razones que se reseñan a continuación:

(i) Inexistencia de conexidad causal. En opinión del demandante, las disposiciones demandadas incumplen lo exigido por la jurisprudencia constitucional, por cuanto: «(i) la referencia que hizo el Gobierno a la ley habilitante no tiene un nivel de precisión, al referirse a materias genéricas de esta; y (ii) no existe un vínculo verificable entre esa materia precisa y los contenidos del decreto respectivo»[5]. En criterio del demandante, «no existe un vínculo preciso entre la materia habilitada por el Congreso y la regulada por el Gobierno, ya que este último fue habilitado para definir “arma” y “munición”, pero definió “explosivo”. Fue habilitado para regular sobre el “porte de armas” y en el objeto [del Decreto Ley] señala que podrá regular el “porte de explosivos”. Fue habilitado para materias referentes a armas, municiones y explosivos, y expandió injustificadamente estas facultades para incluir elementos requeridos para uso industrial que, sin serlo individualmente, en conjunto conforman sustancias explosivas y sobre los elementos que, sin serlo de manera original, mediante un proceso pueden transformarse en explosivos»[6].

De igual forma, el demandante entiende que el Gobierno nacional solicitó al Congreso de la

República facultades extraordinarias «únicamente para expedir una reglamentación (sic) que restrinja las armas en poder de la población civil y para garantizar un control de armas de fuego, pues se busca[ba] combatir fenómenos como el sicariato y [la] justicia privada, prácticas que se caracterizan por la utilización de armas de fuego y no de explosivos»[7].

Asimismo, destaca «la falta de coherencia del literal a) en el cual el Gobierno solicit[ó] facultades para dictar normas sobre definición de armas y municiones y luego lo justific[ó] señalando que se requiere un glosario de armas, municiones y explosivos, [así como] que el Congreso aprobó únicamente el texto que permite al Gobierno clasificar armas y municiones, mas no explosivos»[8]. Además, repara en que el Gobierno nacional, al presentar el proyecto de ley habilitante, no se refirió a la posibilidad de regular un régimen de porte de explosivos ni a la regulación «elementos requeridos para uso industrial, que, sin serlo individualmente, en conjunto conforman sustancias explosivas y sobre los elementos que, sin serlo de manera original, mediante un proceso pueden transformarse en explosivos»[9].

(ii) Desconocimiento de la limitación temática. En opinión del demandante, las disposiciones acusadas no cumplen con «el requisito de limitación temática puesto que no logran cumplir siquiera un vínculo general entre lo decretado y lo permitido por la Ley habilitante, por el contrario, sería un error considerar que se cumple con este requisito por el simple hecho de regular elementos relativos a los explosivos, ignorando así las mismas permisiones y limitaciones dadas por la democracia»[10]. Es decir, el demandante estima que las disposiciones acusadas no se fundamentan en una interpretación precisa de la ley que otorgó las facultades legislativas extraordinarias[11].

Al respecto, el demandante recuerda en que las disposiciones demandadas desconocen que «[l]a Corte Constitucional es clara en establecer que el ejercicio de facultades extraordinarias no admite analogías»[12]. Esto, por cuanto, en su criterio, el Gobierno nacional asumió que «la potestad de clasificación de armas podía implicar la clasificación de explosivos o incluso, de elementos que, sin ser explosivos, pueden llegar a serlo». También señala que con su demanda «[n]o se exige que el Gobierno otorgara a la norma habilitante

un nivel de detalle tal que prácticamente regule la materia»[13]. Sin embargo, considera que la ley habilitante «es clara en cuanto a las materias que permite regular y, confundir estas facultades es una acción que se escuda en el uso de analogías»[14], prohibidas por la jurisprudencia constitucional para este tipo de asuntos. Así, indica que «solicitar que el Gobierno se apegue al texto de la norma habilitante no implica una interpretación literal, sino una interpretación precisa de la norma»[15].

El demandante también señala que, sin perjuicio de su afirmación de que el Congreso de la República no concedió facultades legislativas para definir explosivos, el glosario al que se refiere el proyecto de ley «buscaba efectuar un glosario basado en criterios técnicos y tácticos más (sic) no a efectuar una definición del todo arbitraria [...]». En su criterio, la definición de explosivos prevista por el Decreto Ley 2535 de 1993 es subjetiva y no técnica, porque tiene «elementos completamente genéricos que no permiten una distinción técnica de qué es explosivo, como lo ordenó el Congreso en la ley habilitante»[16]. Al respecto, considera que la vaguedad «puede dejar sustancias explosivas técnicamente como explosivos, mientras que al mismo tiempo puede incluir como explosivos cuerpos o mezclas que técnicamente nunca podían catalogarse como explosivos»[17].

III. INTERVENCIONES

6. La Corte recibió cuatro (4) intervenciones dentro del presente proceso[18], de las cuales dos (2) incluyen la solicitud de exequibilidad de las normas demandadas y las otras dos (2) a su inexecuibilidad. Uno de los cuatro intervinientes solicitó como pretensión principal que la Corte Constitucional se declare inhibida por ineptitud de la demanda y, de manera subsidiaria, la declaratoria de exequibilidad. A continuación, se presentan los argumentos que sustentan cada una de estas solicitudes.

7. Solicitud de inhibición. Como pretensión principal, el Ministerio de Defensa

solicitó que la Corte Constitucional se declare inhibida por ineptitud de la demanda. Al respecto, afirmó que el demandante interpretó de manera subjetiva la ley habilitante, sin tener en cuenta su verdadero contenido y alcance. En concreto, señaló que «una lectura simple y desprevenida de la Ley 61 de 1993 permite advertir, sin dificultad alguna, que la habilitación otorgada al Gobierno nacional incluía regular la materia de explosivos en general y de sus diferentes facetas en cuanto a uso, composición, producción, comercialización, exportación, importación y control, tal y como lo hacen las normas impugnadas»[19]. Al respecto, destacó que esa atribución tiene también fundamento en el artículo 223 de la Constitución Política, que establece el monopolio estatal de la fabricación de armas, municiones de guerra y explosivos[20]. En criterio del Ministerio, esa habilitación amplia y general se deriva del título y de las secciones c, g y h del artículo 1 la Ley 61 de 1993[21]. Así, en su opinión, los argumentos del demandante son de mera conveniencia y pretende forzar cambios en la regulación del uso industrial de los explosivos por medio de la acción pública de inconstitucionalidad, cuando se trata de un asunto del resorte del poder legislativo[22].

8. Intervenciones a favor de exequibilidad. El Ministerio de Defensa, de manera subsidiaria, e Indumil[23] solicitaron a la Corte Constitucional que declare la exequibilidad de las disposiciones demandadas. Esto, por cuanto encuentran en la exposición de motivos del proyecto de ley habilitante[24] el Gobierno nacional hizo mención al artículo 223 de la Constitución Política, por lo que concluyen que la voluntad del legislador era que el Gobierno nacional regulara lo atinente al monopolio de las armas, municiones y explosivos[25]. Este sentido, Indumil señaló que, a partir de la lectura sistemática de la Ley 61 de 1993 es posible entender que su propósito «fue siempre regular todo lo referente sobre todas las actividades relacionadas a los explosivos» y, por ende, era necesario contar con una definición de explosivos para que existiera un objeto sobre el que recayera dicha regulación y esta tuviera sentido[26].

9. También afirmaron que la solicitud de facultades extraordinarias del Gobierno nacional que llevaron a la expedición de la Ley 61 de 1993 no se fundamentó únicamente en

la necesidad de restringir el acceso de los particulares a las armas, para combatir el sicariato y la justicia privada, sino que esa fue una de las formas que se encontró en su momento para alcanzar el objetivo más amplio de lograr la paz, mediante la eliminación de los diversos factores de violencia que estuvieron presentes a finales de década de 1980 y comienzos la década de 1990[27].

10. Asimismo, tanto el Ministerio de Defensa como Indumil defendieron la necesidad de hacer una interpretación sistemática del Decreto Ley 2535 de 1991, para entender que «las referencias a los explosivos efectuadas en el artículo 1 se relacionan con la custodia derivada desde la venta hasta su eventual consumo, por lo que no pueden equipararse de forma alguna con los permisos de porte y tenencia sobre las armas»[28]. Al respecto, Indumil explicó que los explosivos son bienes fungibles y consumibles, por lo que, mientras para las armas sí se prevé la posibilidad de otorgar a los particulares un permiso para su porte, para el caso de los explosivos el permiso que se otorga es para su adquisición. Por lo tanto, las dos instituciones intervinientes advirtieron que el demandante se equivoca al entender que el Decreto Ley 2535 de 1993 reguló el porte de explosivos, el cual no existe en el ordenamiento jurídico debido a la naturaleza de estos[29].

11. En relación con los argumentos esgrimidos por el demandante para sustentar la declaratoria de inexecutable del artículo 50 del Decreto Ley 2535 de 1993, el Ministerio de Defensa e Indumil afirmaron que desde la exposición de motivos se consideró necesario contar con una clasificación de explosivos para que el resto de las disposiciones del decreto puedan producir efectos[30]. Además, sostuvieron que la definición de explosivos contenida en la norma acusada «cuenta con sustento técnico»[31] y que fue establecida con la participación de «expertos en explosivos de esta industria y del Gobierno Nacional en su momento»[32]. El Ministerio destacó que la definición, además de técnica, es amplia por razones de seguridad nacional -debido al potencial destructivo de estos elementos- y pretende «extender esto a elementos que puedan poner en riesgo la seguridad nacional por indebida manipulación»[33]. La modificación de la definición prevista por el artículo 50 acusado o su inexistencia impediría que el Estado hiciera un control efectivo sobre la

importación, exportación, fabricación y comercialización de explosivos, con lo que se perdería el monopolio estatal sobre la materia[34].

12. En cuanto al parágrafo 3 del artículo 51, el Ministerio de Defensa e Indumil indicaron que el monopolio establecido por el artículo 223 de la Constitución Política exige que el gobierno determine «qué elementos individuales componen la definición y cuáles pueden alcanzar un grado de potencialidad que derive en una amenaza y, sobre esos, ejercer el control respectivo para propósitos de conservar la seguridad y paz nacional»[35]. Así, Indumil expidió la Resolución 291 del 10 de octubre de 2024, por la cual fijó la lista de las sustancias químicas que deben ser controladas debido a que «pueden ser usadas como insumos o materias primas de fabricación de explosivos»[36].

13. En este sentido, Indumil destacó la importancia de «controlar en el territorio nacional las materias primas o sustancias que, sin serlo individualmente, en conjunto conforman un explosivo», para (i) evitar que cualquier persona, natural o jurídica, pueda fabricar un explosivo, «al tener acceso libre a las materias primas o sustancias químicas usadas para la fabricación de explosivos»[37]; (ii) tener control y trazabilidad sobre las personas que «pueden usar estas sustancias para la fabricación intencional y/o ilícita de explosivos en Colombia»[38], y (iii) evitar riesgos para la seguridad nacional derivado de la posibilidad de que particulares fabriquen explosivos y que estos sean usados por grupos armados al margen de la ley y delincuencia común[39].

14. Por último, el Ministerio de Defensa e Indumil coincidieron en destacar que, de accederse a las pretensiones del demandante, se generaría un grave riesgo para (i) la seguridad nacional al debilitar el control estatal sobre «aquellos elementos que pueden ser objeto de conformación de explosivos»[40], con la consecuente pérdida parcial del monopolio estatal sobre la fabricación de explosivos[41]; (ii) la seguridad industrial y ambiental; pues antes de autorizar la venta de explosivo verifican el proyecto al que va dirigido su uso, el cumplimiento de las normas de seguridad industrial y de las normas

ambientales para su utilización en el proyecto[42]; y (iii) para la sostenibilidad fiscal del Estado, porque generaría «una pérdida económica para el Estado, relativa a las ventas de explosivos y la recaudación de impuestos de los mismos»[43].

15. Sobre el particular, las referidas instituciones indicaron que el artículo 224 de la Ley 100 de 1993 prevé el impuesto social a los explosivos[44]. Explicaron que Indumil es la entidad encargada de su recaudo, que la venta de explosivos es «una línea de negocio que representa más de un 80% de la utilidad al Estado» y que «una gran parte de este porcentaje está destinada exclusivamente al Sistema de Seguridad Social Integral del Estado colombiano, a través de transferencias a la ADRES»[45]. De igual forma, señalaron que «la definición y regulación de los explosivos en Colombia genera certidumbre tributaria frente a la venta de estos a los particulares (minería, gran minería, petroleras e infraestructura), así como sostenibilidad financiera al SGSSI y utilidad económica a otras inversiones del Estado»[46].

16. Intervenciones a favor de la inexecutable. La Asociación Colombiana de Minería (ACM)[47] y la ciudadana Ana María Barbosa Rodríguez solicitaron a la Corte declarar la inexecutable de las normas demandadas. De un lado, la ACM explicó que el gremio que representa tiene la necesidad de «abordar las implicaciones negativas que la aplicación del Decreto 2535 de 1993 ha tenido sobre la industria minera, particularmente en lo que respecta a la clasificación indiscriminada de materiales y sustancias como explosivos». Afirmó que esa normativa «ha impuesto restricciones desproporcionadas que (i) no eran deseadas por el legislador; y (ii) afectan la cadena de suministro y la operatividad de las empresas mineras»[48]. Así, indicó que el referido decreto ley incluyó materiales «que, en su estado natural o en su uso industrial común, no son considerados explosivos», con lo cual generaron incertidumbre jurídica que desincentiva la inversión y la innovación[49].

17. De otro lado, la ACM y la ciudadana Ana María Barbosa coincidieron en apoyar los argumentos del demandante, en tanto consideran que con las normas demandadas el ejecutivo se extralimitó en el ejercicio de sus funciones legislativas extraordinarias. Así, consideran vulnerado el artículo 150.10 de la Constitución Política porque, en su criterio, el

ejecutivo clasificó como explosivos materiales que, «aunque pueden ser utilizados en la composición de explosivos, no lo son per se»[50]. En particular, insistieron que el Congreso de la República habilitó al ejecutivo para (i) establecer el porte de armas, no el porte de explosivos; y (ii) clasificar las armas y municiones, no para clasificar los explosivos. Aunado a que la ley habilitante no otorgó la facultad para «clasificar como explosivos materiales distintos a los explosivos, puntualmente, materias que, por sí solas, nunca explotarán»[51]. También resaltaron que en la exposición de motivos del proyecto de ley habilitante solo se mencionó la necesidad de otorgar facultades legislativas extraordinarias al presidente de la República para garantizar el control del porte de armas de fuego, por su relación con el sicariato, mientras que el régimen de control de explosivos «no [hizo] parte de la finalidad del proyecto explicada al legislativo, ni de las facultades otorgadas por este último»[52].

18. De igual forma, estas dos intervenciones sostienen que la definición de explosivos prevista por el artículo 50 del Decreto Ley 2535 de 1993 es demasiado amplia y no responde a criterios técnicos[53] ni a las necesidades reales del sector minero[54] que, además, según afirmó la ciudadana Barbosa Rodríguez, ha sido utilizada «de forma abusiva por el ejecutivo para ejercer controles que exceden por completo las facultades otorgadas por el legislador»[55]. Para esta interviniente, tal definición es ambigua porque (i) no prevé parámetros de medición para determinar si una sustancia es o no un explosivo; (ii) utiliza la expresión cuerpo, «de inexistente utilización técnica», y (iii) no establece «las consecuencias concretas que deben analizarse para determinar la existencia de un explosivo»[56]. Además, indicó que esa definición deja por fuera sustancias que sí son explosivos, como las pirotécnicas[57].

19. En relación con el párrafo 3 del artículo 51 del Decreto Ley 2535 de 1993, la ciudadana Barbosa Rodríguez señaló que el control que entrega al Gobierno nacional sobre «“elementos” que puedan ser sustancias explosivas ya sea mediante un proceso o en conjunto con otras sustancias» es completamente indeterminado, pues estima que no es claro si dicho control se refiere solo a la importación, exportación y comercialización de explosivos, así como al establecimiento del régimen de contravenciones, «ni tampoco si se

trata de una homologación de tales “elementos” como “explosivos”»[58]. Así, advierte que, «si fuera esta última opción tal facultad no fue otorgada en ningún apartado de la Ley 61 de 1993, máxime cuando la misma norma establece regulaciones particulares para materias primas, artefactos y maquinaria para su fabricación, tres conceptos ajenos a la expresión “elementos”»[59].

20. En síntesis, la ciudadana Barbosa Rodríguez solicitó a la Corte declarar «la inexecutable de las normas demandadas por cuanto estas (i) no se limitaron temáticamente a las materias autorizadas por el Congreso, definiendo explosivos, cuando el Congreso únicamente permitió definir armas; (ii) excedieron los motivos establecidos en la exposición de motivos presentada por el mismo Gobierno al ignorar que la verdadera razón de emisión de este Decreto correspondía a combatir la práctica del sicariato y por ello llamaba a crear un mayor control sobre las armas no sobre explosivos y mucho menos sobre sustancias que no son explosivos; y (iii) excedieron los propósitos establecidos en la exposición de motivos pues fijó un glosario de explosivos que no respeta las características técnicas y tácticas de un asunto tan especializado»[60].

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

21. El procurador general de la Nación solicitó a la Corte declarar la executable de las normas demandadas, por cuanto considera que respetan los límites temporales y materiales. En relación con los segundos, sostuvo que, con las normas acusadas, se respetó el principio democrático y la relación directa con la norma habilitante pues no regulan una materia distinta para la que fue autorizado, sino una que resulta intrínsecamente relacionada», por las siguientes razones:

22. Primera, desde su título, la Ley 61 de 1993 advirtió que se revestía al presidente de la República de facultades extraordinarias para expedir normas referidas a cuatro

temáticas, dentro de las cuales está la de explosivos[61]. Recordó que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, el título de las leyes es un criterio importante para la interpretación de su articulado porque delimita el tema regulado[62]. Segunda, de la lectura del título y del artículo 1º, secciones c, g, y h, de la Ley 61 de 1993 es claro que el Congreso de la República habilitó al presidente de la República para regular lo atinente a los explosivos[63]. Tercera, era necesario definir qué se entiende por explosivos, para regular lo concerniente a su importación, exportación y comercialización, así como las materias primas, maquinaria y artefactos utilizados para su fabricación y el régimen de contravenciones y medidas correctivas para su posesión y porte; la incautación y el decomiso de esas sustancias; máxime cuando la legislación existente en ese momento no preveía una definición de explosivos[64]. Cuarta, para las personas naturales y jurídicas que «están en contacto con estos elementos es trascendental que el legislador estableciera de manera precisa qué es lo que se puede utilizar, tener, transportar, comercializar en lo que a esta materia se refiere, por lo que el decreto ley bajo revisión tenía que partir de la definición de explosivos y sus accesorios», como quedó expresado en la exposición de motivos del proyecto de ley habilitante[65].

23. Quinta, si el decreto ley no estableciera una definición de explosivos la regulación de estas sustancias «carecería de efectos, porque no sería posible determinar la manera en la que se pueden establecer mecanismos de control relacionadas con la producción, importación y comercialización de este tipo de elementos [...], que es uno de los objetivos para los cuales se le concedieron las atribuciones extraordinarias al ejecutivo»[66]. Sexta, para el momento de aprobación de la ley habilitante, Colombia atravesaba una grave situación de orden público y seguridad ciudadana. El año 1992 «se caracterizó no solo por la violencia sicaria [...], sino por una escalada terrorista por parte de la guerrilla, en la que utilizaba no solo armas, sino también explosivos, lo que dio origen a la declaración de conmoción interior decretada mediante decretos 1155 y 1793 del citado año, así como un paquete de medidas para conjurar la tensión que vivía nuestro país»[67].

24. Finalmente, el procurador sostuvo que, no le asiste razón al demandante cuando

señala que el gobierno «se atribuyó facultades de control, no solo sobre los explosivos, sino además sobre sustancias que no son explosivas, aunque puedan llegar a serlo»[68]. Porque, por expresa disposición constitucional, el Estado tiene el monopolio sobre las armas, municiones y explosivos, por lo que le corresponde «regular y controlar su uso, porte, tenencia y comercialización, a partir de las definiciones que el Congreso le autorizó hacer en el decreto parcialmente demandado»[69]. Es decir, solo el Gobierno nacional, «a través de la Industria Militar como entidad vinculada al Ministerio de Defensa, puede importar o autorizar la importación, insumos o materias primas a las que se refiere el Decreto 2535 como explosivos»[70].

V. CONSIDERACIONES

1. Competencia

25. En virtud de lo establecido en el numeral 5 del artículo 241 de la Constitución, la Corte es competente para conocer la demanda de inconstitucionalidad de la referencia dado que se dirige en contra de los artículos 1 (parcial) y 50, así como el párrafo 3 del artículo 51, del Decreto Ley 2535 de 1993.

2. Cuestión previa. Aptitud de la demanda

26. La Sala Plena estima necesario analizar, previo a la identificación del problema jurídico a resolver, la aptitud de la demanda debido a los reparos formulados por el Ministerio de Defensa en los que fundamenta su solicitud de inhibición. Al respecto, cabe recordar que el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991 exige a los ciudadanos que, entre otros requisitos, presenten las razones que sustentan la acusación de inconstitucionalidad[71], que ha sido denominado por la jurisprudencia constitucional como el «concepto de la violación»[72]. Este requisito exige que el demandante exponga argumentos claros, ciertos,

pertinentes, específicos y suficientes para sustentar la demanda inconstitucionalidad de una norma.

27. En opinión del Ministerio de Defensa, la solicitud de inexecutable se fundamenta en argumentos de mera conveniencia y tiene como finalidad provocar cambios en la regulación del uso industrial de los explosivos por medio de la acción pública de inconstitucionalidad, eludiendo al poder legislativo[73]. También acusó al demandante de hacer una interpretación subjetiva de la ley habilitante porque, contrario a lo que este sostiene, para el Ministerio es evidente que el legislador habilitó de manera amplia al presidente de la República para regular los explosivos en sus diferentes facetas, a la luz del título y de las secciones c, g y h del artículo 1 la Ley 61 de 1993[74].

28. La Sala considera que la demanda tiene la aptitud suficiente para que la Corte se pronuncie de fondo sobre la solicitud de inconstitucionalidad por la presunta vulneración de los artículos 1, 113 y 150.10 de la Constitución Política. En efecto, la demanda es clara en la medida en que contiene un hilo argumentativo que permite comprender el sentido de la argumentación y está redactada con un lenguaje comprensible. De igual forma, la demanda satisface los requisitos de pertinencia y especificidad. De un lado, al subsanar la demanda, el ciudadano acudió a la jurisprudencia constitucional sobre los límites materiales impuestos por la Constitución Política, por los artículos señalados, al ejercicio de las facultades legislativas extraordinarias por parte del presidente de la República.

29. De otro lado, y en conjunto con lo anterior, el demandante presentó argumentos concretos que confrontan el contenido normativo de las disposiciones demandadas con lo establecido por los artículos 1, 113 y 150.10 de la Constitución Política a la luz de la jurisprudencia constitucional. Sobre el particular, la demanda tiene como premisa fundamental que el presidente de la República excedió los límites de las facultades legislativas extraordinarias que le concedió el Congreso de la República en los términos del numeral 10 del artículo 150 superior y, como consecuencia de esto, las normas acusadas

contravienen los principios democrático y de separación de poderes, reconocidos por los artículos 1 y 113 de la Constitución Política, respectivamente[75]. Así, explicó que en su criterio las disposiciones demandadas ignoran las limitaciones establecidas por la ley habilitante, es decir, «por la democracia»[76] y, al mismo tiempo, «ignora la separación de poderes», porque no respeta las funciones asignadas al ejecutivo pues este termina por «arrogarse competencias que no le fueron concedidas por el legislador»[77].

30. Al respecto, esta Corte ha sostenido que la posibilidad de que el presidente de la República sea revestido de facultades legislativas de manera extraordinaria «es el resultado de la colaboración armónica entre las ramas del poder público»[78] es necesario que se respeten los límites previstos por la Constitución para el ejercicio de tales facultades, «porque buscan el fortalecimiento de los principios democrático y de separación de poderes, así como la expansión del principio de reserva de ley»[79]. Así las cosas, la demanda presenta argumentos precisos que confrontan el ejercicio de las facultades legislativas extraordinarias del presidente de la República mediante las disposiciones acusadas con los límites previstos por el artículo 150.10 constitucional, así como con los principios democrático y de separación de poderes reconocidos por los artículos 1 y 113 superiores que es coherente con la convergencia de estas normas que ha sido explicada por la jurisprudencia constitucional.

31. Ahora bien, a juicio del Ministerio de Defensa Nacional, la demanda se sustenta en una interpretación subjetiva de la ley habilitante y de las normas acusadas, por lo que la acusa de incumplir con el requisito de certeza. Para el Ministerio, el demandante no tuvo en cuenta el verdadero contenido y alcance de la ley habilitante pues se trataría de una habilitación amplia y general derivada de la mención que se incluye en el título para dictar normas sobre explosivos, así como de la existencia de las secciones c, g y h del artículo 1 la Ley 61 de 1993. Esta últimas se refieren, respectivamente, a la facultad del presidente de la República para (i) «[r]egular la importación, exportación y comercialización de armas, municiones, explosivos, y maquinaria para su fabricación»; (ii) «[e]stablecer el régimen de contravenciones, y medidas correctivas para la posesión y porte irregular de armas de

fuego, municiones, explosivos, materias primas, maquinaria y artefactos para su fabricación», y (iii) prever la «[i]ncautación, multa convertible en decomiso y decomiso de armas, municiones y explosivos, material decomisado» (destacado fuera del original).

32. Si bien el título y las secciones reseñadas del artículo 1 de la Ley 61 de 1993 pueden resultar útiles para interpretar el contenido y alcance la habilitación legislativa, es cierto que ninguno de ellos se refiere de manera precisa a la facultad para regular los aspectos que cuestiona el demandante, por lo que su interpretación de la ley habilitante no es subjetiva, sino que parte de su tenor y es consecuente con la exigencia constitucional de que el ejercicio de las facultades legislativas extraordinarias sea conforme a los precisos términos en que fueron otorgadas por el Congreso de la República. En efecto, la Constitución exige que las facultades legislativas extraordinarias que se le concedan al presidente de la República sean precisas (artículo 150.10) y, en coherencia con esta exigencia, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que el alcance de las facultades «es de interpretación restrictiva, por lo que se circunscriben al tenor literal de la norma habilitante, sin extensiones ni analogías, no hay facultades implícitas, ni proceden los llamados por la jurisprudencia “encadenamientos artificiales” que buscan extensiones veladas»[80]. Esto sin perjuicio de la posibilidad de acudir a «otros criterios que analizan las relaciones entre motivos, objetivos y medios expresados en las normas, manifestados tanto por el Congreso como del Presidente, a fin de determinar el alcance de las facultades»[81].

34. Ahora bien, el demandante también afirmó que el Gobierno nacional se extralimitó al incluir la expresión «explosivos y sus accesorios» en el artículo 1º del Decreto Ley 2535 de 1993, porque en su criterio el Congreso de la República solo lo habilitó para regular el porte de armas, mas no de explosivos y sus accesorios. Al respecto, el Ministerio de Defensa e Indumil explicaron que no es preciso hablar de porte de explosivos porque, debido a su naturaleza consumible, los explosivos no se portan y, por ende, tampoco existe un permiso o salvoconducto para portar explosivos. En cambio, el Estado otorga un permiso para la compra de explosivos que comprende la autorización para su transporte y tenencia

hasta el momento de su uso. Sobre el particular, la Sala considera que el reproche de las instituciones intervinientes corresponde a una discusión terminológica que no tiene la entidad para afectar la aptitud de la demanda, pues como se ha explicado esta parte de una interpretación restrictiva de la ley habilitante en la que le otorga gran valor a su tenor, por lo que el argumento del demandante se limita a señalar que la Ley 61 de 1993 solo menciona de manera expresa el porte de explosivos, mientras que el Decreto Ley 2535 de 1993 se ocupó también del porte de explosivos.

35. Asimismo, la demanda cumple con el requisito de suficiencia puesto que logra despertar una mínima duda sobre la inconstitucionalidad de las disposiciones acusadas. Esto, por cuanto la Ley 61 de 1993 no contiene de manera expresa una habilitación para que el presidente de la República definiera el término explosivos ni para que regulara el control sobre elementos requeridos para uso industrial que, sin serlo individualmente, en conjunto, conforman sustancias explosivas y sobre los elementos que, sin serlo de manera original, mediante un proceso pueden transformarse en explosivos. Como se indicó, si bien el título incluye la palabra explosivos esto no es per se suficiente para derivar una habilitación amplia para regular cualquier aspecto relacionado con ellos y las secciones c, g y h del artículo 1 de la Ley 61 de 1993 no se refieren de manera precisa a los asuntos regulados por las disposiciones del decreto ley demandadas.

36. Sin perjuicio de lo anterior, es importante señalar que la suficiencia que se exige al demandante se predica de la capacidad de generar una duda sobre la constitucionalidad de la norma demandada, mas no de la acreditación de su inconstitucionalidad. Es decir, que la demanda cumpla con el requisito de suficiencia no implica que esté dando o deba dar todos los argumentos necesarios y suficientes para demostrar la inconstitucionalidad alegada. Por consiguiente, para el presente asunto será necesario adelantar un análisis de fondo que permita determinar si la interpretación literal y restrictiva propuesta por el demandante es adecuada y suficiente para concluir que el Congreso de la República no habilitó al presidente de la República para definir explosivos y pronunciarse sobre elementos que en su forma individual u original no son explosivos pero que podrían serlo en conjunto

con otros o luego de cierto proceso y que, por lo tanto, el ejecutivo se extralimitó en el ejercicio de las facultades legislativas concedidas.

37. Finalmente, por las razones que se acaban de exponer, la Sala concluye que la demanda cumple con los requisitos argumentativos mínimos para permitir un pronunciamiento de fondo de la Corte Constitucional sobre el cargo de inconstitucionalidad propuesto.

3. Presentación del caso, problema jurídico y esquema de solución

38. Mediante la Ley 61 de 1993, el Congreso de la República otorgó facultades legislativas al presidente de la república «para dictar normas sobre armas, municiones y explosivos, y para reglamentar la vigilancia y seguridad privadas»[84]. En ejercicio de estas facultades extraordinarias, el presidente de la república expidió el Decreto Ley 2535 de 1993, relativo a normas sobre armas, municiones y explosivos. El demandante considera los artículos 1 (parcial), 50 y 51 del referido decreto vulneran los artículos 1, 113 y 150.10 de la Constitución Política porque, en su criterio, exceden las facultades legislativas otorgadas por medio de la Ley 61 de 1993.

39. El demandante sostuvo que, de acuerdo con la exposición de motivos, el Gobierno nacional solicitó al Congreso de la República que le otorgara facultades legislativas para adoptar medidas en contra del sicariato y la justicia privada, que son «prácticas que se caracterizan por la utilización de armas de fuego y no de explosivos», por lo tanto, entiende que el ejecutivo no fue habilitado para regular lo concerniente a estos últimos. También indicó que, debido a que en la exposición de motivos no se hizo referencia a la regulación del porte de explosivos, el presidente de la República no estaba autorizado para hacerlo como sí lo anuncia en el artículo 1 del Decreto Ley 2535 de 1993. Por lo tanto, en su criterio, debería declararse inexecutable la expresión explosivos y sus accesorios (artículo 1), pues su

inclusión dentro del ámbito de regulación del Decreto Ley 2535 de 1993 excede la habilitación de la Ley 61 de 1993, al no existir conexidad causal entre las dos normas y no respetar la limitación temática dispuesta por esa ley.

40. Asimismo, sostuvo que, aunque al solicitar las facultades legislativas (exposición de motivos del proyecto de ley habilitante) el Gobierno nacional se refirió a la necesidad de contar con un glosario que definiera armas, municiones y explosivos, el texto aprobado por el Congreso de la República no incluyó dentro de la habilitación facultades para definir la categoría explosivos. En consecuencia, solicitó la inexecutable del artículo 50, que establece la definición de explosivo, por considerar que no existe conexidad causal entre esta norma y la ley habilitante ni tampoco se enmarca en la limitación temática dispuesta por la Ley 61 de 1993. Para el demandante, si en gracia de discusión, se aceptara que el Gobierno nacional sí estaba habilitado para definir explosivos, la definición continuaría siendo contraria a la Constitución, porque no responde a criterios técnicos.

41. Por último, el ciudadano sostuvo que en la exposición de motivos del proyecto de ley habilitante ni siquiera se mencionaron «elementos requeridos para uso industrial, que, sin serlo individualmente, en conjunto conforman sustancias explosivas y sobre los elementos que, sin serlo de manera original, mediante un proceso pueden transformarse en explosivos»[85]. En consecuencia, solicitó la inexecutable del párrafo 3 del artículo 51 del Decreto Ley 2535 de 1993, por considerar que tampoco respeta el requisito de conexidad causal con la norma habilitante ni la limitación temática definida por esta.

42. Problema jurídico. Así las cosas, la Sala Plena debe resolver los siguientes problemas jurídicos:

42.1. ¿Podía el presidente de la República incluir a los explosivos y sus accesorios dentro ámbito de regulación del Decreto Ley 2535 de 1993, expedido en ejercicio de las facultades

legislativas otorgadas mediante la Ley 61 de 1993, sin excederlas?

42.2. ¿Podía el presidente de la República definir el concepto de explosivo en ejercicio de la habilitación legislativa efectuada mediante la Ley 61 de 1993, tal como lo hizo en el artículo 50 del Decreto Ley 2535 de 1993, sin exceder tal habilitación?

42.3. ¿Podía el presidente de la República, en ejercicio de las facultades legislativas otorgadas mediante la Ley 61 de 1993, determinar que el Gobierno nacional «podrá ejercer control sobre los elementos requeridos para uso industrial, que sin serlo individualmente, en conjunto conforman sustancias explosivas y sobre los elementos que sin serlo de manera original, mediante un proceso pueden transformarse en explosivos»; como lo hizo mediante el parágrafo 3 del artículo 51 del Decreto Ley 2535 de 1993, sin exceder las facultades legislativas otorgadas?

43. Esquema de solución. Con el fin de resolver los tres problemas jurídicos planteados, la Sala (i) reiterará la jurisprudencia constitucional sobre los límites que el presidente de la República debe respetar al ejercer facultades legislativas otorgadas por el Congreso de la República y (ii) analizará si las normas demandadas respetaron tales límites.

4. Límites constitucionales y jurisprudenciales al ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas al presidente de la República por el Legislador. Reiteración de jurisprudencia

44. La Constitución Política prevé la posibilidad del que el Congreso de la República revista de facultades legislativas extraordinarias al presidente de la República. El artículo 150, numeral 10, de la Constitución incluyó dentro de las funciones del órgano legislativo revestir, hasta por seis meses, al presidente de la República de precisas facultades

extraordinarias para expedir normas con fuerza de ley (decretos leyes), cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje. Tanto el Congreso como el presidente de la República deben actuar dentro de los límites impuestos por la propia Constitución y desarrollados por la jurisprudencia constitucional. Esta posibilidad, en conjunto con los límites que le fueron impuestos por el Constituyente, materializan el principio democrático (artículo 1º), así como los principios de separación de poderes y de colaboración armónica entre poderes (artículo 113)[86].

45. De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 150.10 de la Constitución Política, las facultades legislativas deben ser (i) expresamente solicitadas por el Gobierno nacional, (ii) concedidas por mayoría absoluta de los miembros del Senado y de la Cámara de Representantes, (iii) precisas y (iv) otorgadas hasta por seis meses[87]. El Congreso de la República podrá, en todo tiempo y por iniciativa propia, modificar los decretos leyes dictados por el Gobierno en ejercicio de tales facultades extraordinarias que, en ningún caso, podrán conferirse para expedir códigos, leyes estatutarias, orgánicas, leyes marco o decretar impuestos[88].

46. Así las cosas, para analizar la constitucionalidad de las normas expedidas en ejercicio de facultades legislativas extraordinarias conferidas al presidente de la República, la Corte Constitucional lleva a cabo tres tipos de juicios[89]. El primer juicio recae sobre la ley de facultades extraordinarias y «supone verificar el cumplimiento de las condiciones y límites constitucionales para la delegación legislativa»[90]. Estos límites comprenden la precisión de las facultades otorgadas[91] y las reglas indicadas en el párrafo anterior, así como el deber de que el proyecto de la ley habilitante contenga «una expresa motivación que sustente su concesión y las leyes de facultades extraordinarias deben responder al logro de un determinado fin que justificó su solicitud»[92]. Por su objeto, este juicio tiene lugar cuando la demanda se dirige en contra de la norma habilitante, de ahí que no sea necesario examinarlo cuando la demanda se dirige en contra de un decreto ley. Salvo que, de manera excepcional, la Sala Plena encuentre necesario estudiar la constitucionalidad de la norma habilitante por reunirse los requisitos para la integración de la unidad normativa[93].

47. El segundo juicio corresponde a la verificación de los límites fijados en la norma habilitante por parte de las normas contenidas en el decreto ley[94]. Para efectuarlo, la ley de facultades extraordinarias opera como parámetro de constitucionalidad por lo que el desconocimiento de los límites allí establecidos genera la inconstitucionalidad de la norma contenida del decreto ley[95]. Este juicio comprende (i) la verificación de la congruencia de las normas del decreto con los motivos que manifestó el Gobierno nacional para solicitar las facultades extraordinarias y (ii) la interpretación restrictiva de los términos empleados por la ley habilitante. A su vez, el primer elemento, comprende el análisis de (a) la coherencia entre las normas del decreto ley y los motivos que fundaron la solicitud de las facultades extraordinarias y (b) la relación directa material entre el decreto ley y la habilitación.

48. El tercer juicio consiste en verificar que las normas del decreto ley respeten materialmente la Constitución Política[96]. La garantía de los principios democrático y de separación de poderes exigen que la intensidad del control de constitucionalidad material sea «mayor si se trata de un decreto ley, que si la norma estuviera incluida en una ley»[97]. Este juicio debe llevarse a cabo cuando la demanda plantee un cargo de inconstitucionalidad que se fundamente en la incompatibilidad de la norma demandada (prevista por el decreto ley) y las normas constitucionales, por lo que, en principio, no es necesario agotarlo cuando la solicitud de inexecuibilidad se fundamenta en la presunta extralimitación de la habilitación legislativa.

5. La congruencia de las normas del decreto con los motivos que manifestó el Gobierno nacional para solicitar las facultades extraordinarias

49. Coherencia entre las normas del decreto ley y los motivos que fundaron la solicitud de facultades extraordinarias. Este elemento tiene como finalidad examinar si el decreto ley excede «el preciso ámbito de la ley de facultades, no solo en razón de la

descripción que en dicha ley se haya hecho del objeto de las facultades, sino en virtud de la evaluación de las disposiciones del decreto a la luz de los motivos que llevaron al Legislador a concederlas»[98]. Así, debe estudiarse «primero, el alcance de la solicitud de facultades extraordinarias; y, segundo, la congruencia entre los motivos que llevaron al Legislador a otorgar facultades extraordinarias al presidente de la República y las normas demandadas. Para este análisis, se pueden examinar la exposición de motivos de la ley habilitante u otros textos del trámite legislativo»[99].

50. Relación directa material entre el decreto ley y la norma habilitante. Este elemento implica el análisis de los límites temáticos establecidos por la ley que otorgó las facultades extraordinarias[100]. En este sentido, es necesario recordar que la precisión de las facultades legislativas conferidas no supone que el Congreso de la República regule integralmente la materia en la norma habilitante. Por el contrario, tal forma de delimitación llevaría al Congreso de la República a ocupar «el campo de acción que la Constitución le otorga al Ejecutivo»[101] y desnaturalizaría el mecanismo extraordinario de delegación legislativa previsto por el Constituyente en el artículo 150.10 constitucional.

51. Así las cosas, es necesario verificar que el decreto ley respete la delimitación temática que el Congreso de la República debe establecer en la ley que otorga las facultades. Es decir, la Corte debe verificar que «las disposiciones acusadas sean coherentes con el tema general del decreto ley y que este, a su vez, sea coherente con el tema de la habilitación»[102]. Para la identificación de ese límite temático es preciso tener en cuenta (i) la exposición de motivos del proyecto de la ley habilitante, (ii) «el contexto y necesidad regulativa a partir de la cual tuvo lugar la habilitación»[103] y (iii) «la parte considerativa del decreto ley»[104]. A la luz de estos aspectos, la Corte debe hacer «una interpretación sistemática y teleológica de la habilitación legislativa, y no de un estudio fragmentario y descontextualizado de las atribuciones conferidas al presidente»[105].

52. La Corte Constitucional también ha sido enfática al señalar que para concluir que

el presidente de la República excedió las facultades legislativas conferidas, el exceso debe ser evidente, «pues la trasgresión del numeral 10º del artículo 150 de la Carta Política sólo se puede establecer cuando resulte claro que el Presidente de la República reguló un asunto para el que no se le concedieron facultades o desbordó un límite que le fue impuesto»[106].

6. Interpretación restrictiva de los términos empleados por la ley habilitante

53. Debido a que la posibilidad de conferir facultades legislativas al presidente de la República es extraordinaria y constituye una alteración al reparto ordinario de competencias normativas[107], la jurisprudencia constitucional ha sostenido que no es posible entender que existe habilitación legislativa implícita para el ejecutivo, pues esto implicaría «una invasión de la órbita constitucional del Congreso [de la República]»[108]. En consecuencia, la interpretación de las facultades legislativas extraordinarias en la ley habilitante debe ser «literal y restrictiva o, en otras palabras, de ningún modo amplia, extensiva o por analogía»[109].

54. Sin perjuicio de lo anterior, la Corte Constitucional también ha reconocido que «el presidente de la República tiene un margen razonable de apreciación respecto del contenido de los términos empleados en la norma habilitante, de acuerdo con el contexto fáctico de la situación objeto de regulación y otras disposiciones del ordenamiento jurídico»[110]. En todo caso, la apreciación o valoración que haga el presidente de la República de la norma habilitante «debe coincidir con la teleología de la delegación legislativa, es decir, con los fines que motivaron esa habilitación»[111].

55. Así las cosas, la interpretación de la norma habilitante es una actividad compleja que debe tener en cuenta el tenor de las facultades extraordinarias otorgadas y, por ende, la interpretación literal es un punto de partida importante. Sin embargo, la exégesis no es el

único método interpretativo válido. De hecho, a la luz de la jurisprudencia constitucional, no es recomendable quedarse únicamente con la interpretación literal[112]. Por el contrario, es necesario acudir también a la interpretación sistemática y teleológica de la norma habilitante. Así, «[c]ada caso concreto requiere diversas formas de aproximación, dado que elementos importantes en el análisis de lo delegado, como lo son la afinidad temática y el cumplimiento del telos, trascienden el ejercicio de interpretación literal [de la norma demandada]»[113].

7. Solución del cargo de inconstitucionalidad

56. La Corte únicamente llevará a cabo el segundo juicio, relativo a la validez de la norma demandada contenida en el decreto ley. A continuación, se procederá a resolver los tres problemas jurídicos derivados del cargo de inconstitucionalidad formulado para el accionante. Estos consisten en si se excedieron las facultades extraordinarias otorgadas al presidente del República mediante la Ley 61 de 1993 al (i) incluir a los explosivos y sus accesorios dentro del ámbito de regulación del Decreto Ley 2535 de 1993; (ii) definir el concepto de explosivos en el artículo 50 del citado Decreto Ley; y (iii) establecer, en el parágrafo 3º del artículo 51, la facultad del Gobierno nacional para controlar los elementos que en conjunto conforman sustancias explosivas o que puedan transformarse en explosivos y que sean requeridos para uso industrial. A pesar de que algunos intervinientes señalaron que la definición de explosivos, realizada en el artículo 50, no corresponde a criterios técnicos, la Sala aclara que el problema jurídico a resolver respecto a dicho artículo se limita al exceso en el uso de las facultades extraordinarias.

57. Para resolver los problemas jurídicos derivados del cargo de inconstitucionalidad formulado por el demandante, no es necesario analizar la validez de la norma habilitante, pues no se cumplen los supuestos para la integración de la unidad normativa. En el caso bajo estudio, las normas demandadas tienen un contenido normativo autónomo y su análisis no compromete también el examen de la validez de la norma habilitante[114]. Esto, sin perjuicio de que la Ley 61 de 1993 opere como parámetro de constitucionalidad de las normas demandadas, en el sentido que ha sido señalado por la jurisprudencia

constitucional[115].

58. Contexto histórico. A finales de 1980 y comienzos de 1990, Colombia vivía una delicada situación de orden público y seguridad. En ese periodo, ocurrieron graves y dolorosos atentados terroristas, asesinatos debidos al actuar de los carteles del narcotráfico y/o grupos armados al margen de la ley que operaban en esa época. Por ejemplo, a finales de 1989 el país vivió dos hechos terroristas que se han quedado gravados en la memoria colectiva por su crudeza: (i) el 27 de noviembre de 1989, un avión de la aerolínea Avianca que llevaba 107 personas a bordo, explotó pocos minutos de haber despegado dejando sin vida a todos sus ocupantes; y (ii) el 6 de diciembre de 1989, un carro-bomba con cerca de 500 kilos de dinamita explotó en inmediaciones del edificio del entonces Departamento Administrativo de Seguridad (DAS).

59. Como lo señaló el procurador General de la Nación en su concepto, 1992 «fue un año que se caracterizó no solo por la violencia sicarial de la que daban cuenta las noticias de la época, sino por una escalada terrorista por parte de la guerrilla, en la que utilizaba no solo armas, sino también explosivos, lo que dio origen a la declaración de conmoción interior [...] así como un paquete de medidas para conjurar la tensión que vivía nuestro país»[116].

60. En efecto, mediante el Decreto 1155 del 10 de julio de 1992, el presidente de la República decretó el estado de conmoción interior, que fue declarado constitucional mediante la Sentencia C-556 de 1992. Como quedó explicado en esa providencia, «[e]n los últimos ocho años el país ha vivido un clima de perturbación del orden público político que se ha manifestado en el asesinato de jueces (más de doscientos en los últimos años), y de otros ciudadanos en estado de indefensión, magnicidios, atentados con carro bomba y otros actos terroristas»[117].

61. De igual forma, los primeros años de 1990 estuvieron marcados por procesos de

paz que llevaron a la desmovilización y al desarme de grupos armados, como el M-19 (1990), el Ejército Popular de Liberación (1991), el Quintín Lame (1991) y Corriente de Renovación Socialista (1994). Asimismo, mediante los decretos 2047 y 3030 de 1990, el Gobierno nacional adoptó medidas para incentivar el sometimiento a la justicia de quienes hayan cometido delitos relacionados con los motivos de perturbación del orden público, que contemplaba el deber de entregar las armas que tuvieran en su poder ante el juez al que compareciera y, en caso de no tenerlas en su poder, debía «posibilitar su incautación de manera efectiva»[118].

62. Exposición de motivos de la ley habilitante. La Ley 61 de 1993, «[p]or la cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias para dictar normas sobre armas, municiones y explosivos, y para reglamentar la vigilancia y seguridad privadas», tuvo origen en el proyecto de ley 130 de 1992 -Senado-, de iniciativa gubernamental. Este proyecto de ley, junto a su exposición de motivos, fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 49 del 2 de septiembre de 1992. El contenido de la exposición de motivos se sintetiza en el siguiente cuadro en el que se utilizan los mismos títulos del texto original:

Fundamento legal

Indicó que la materia objeto de habilitación no corresponde a las restricciones previstas por el inciso 3° del artículo 150.10 de la Constitución Política. También agregó que se cumplen los presupuestos de necesidad y conveniencia, «toda vez que se trata de legislar sobre una materia altamente especializada que requiere conocimientos técnicos en armamento, hoplología y balística; además, se debe tener en cuenta la estrecha relación de estos temas con la seguridad y la defensa nacional, que por su naturaleza exigen cierto grado de reserva»[119].

Finalidad del proyecto

Señaló que «[d]entro de los programas del Gobierno, el logro de la paz, es quizá el objetivo que reviste la mayor prioridad, para lo cual es preciso diseñar y concretar mecanismos

eficaces que conduzcan a eliminar los diversos factores de violencia que se han desencadenado a lo largo de las últimas décadas en el país»[120]. Al respecto, agregó que «uno de los mecanismos» para lograr esa finalidad es «la expedición de una reglamentación adecuada para restringir las armas en poder de la población civil, pues esta inveterada costumbre arraigada en nuestra sociedad, ha dado paso a las funestas prácticas del sicariato, y la justicia privada»[121].

Contenido del proyecto

El gobierno lo sintetizó en siete aspectos:

- (i) «Dictar normas sobre definiciones, clasificación y uso de armas y municiones»[122], en donde precisó que el ordenamiento jurídico nacional necesitaba «un glosario de definiciones precisas sobre armas, municiones y explosivos y su clasificación de acuerdo con sus características técnicas y tácticas, a fin de determinar su destinación y empleo»[123].
- (ii) «Establecer el régimen de propiedad, porte y tenencia de las armas, y la devolución voluntaria de las mismas al Estado»[124].
- (iii) «Regular la importación, exportación y comercialización de armas, municiones, explosivos, materias primas y maquinaria para su fabricación»[125].
- (iv) «Señalar las normas sobre clasificación, expedición y revalidación de salvoconductos, para porte y tenencia de armas de fuego»[126].
- (v) «Reglamentar lo relativo al funcionamiento y control de asociaciones de coleccionistas de armas, clubes de tiro y caza, industrias y talleres de armería»[127].
- (vi) «Regular la propiedad y tenencia de armas de fuego de las compañías de vigilancia privada y los departamentos de seguridad de las personas jurídicas»[128].
- (vii) «Establecer un régimen de contravenciones y medidas correctivas para la posesión y porte irregular de armas de fuego, municiones, explosivos, materias primas, maquinaria

y artefactos para su fabricación»[129].

63. Otros antecedentes legislativos de la Ley 61 de 1993[130]. La elaboración de las ponencias para los debates ante la Comisión Segunda y la Plenaria del Senado de la República[131], primer y segundo debate respectivamente, estuvo a cargo del entonces senador Humberto Peláez Gutiérrez. Allí, el ponente informó que «[e]n dos ocasiones se ha reunido la Comisión con el señor Ministro de la Defensa y altos dignatarios del Comando General de las Fuerzas militares, en compañía de asesores y funcionarios militares encargados de los asuntos materia del proyecto, teniendo la oportunidad de comentar los propósitos y objetivos que persigue y de absolver interrogantes de los honorables Senadores»[132]. Además del hecho de que la legislación que estaba vigente en 1992 sobre el control y comercio de armas, municiones y explosivos, era «anticuad[a], confus[a] e inoperante en muchos aspectos», destacó que es un asunto revestido de tecnicismo y complejidad debido[133]. Por lo que sostuvo que «no es conveniente ni aconsejable que dicha legislación sea abocada por el Congreso, de manera directa, por la misma diversificación de los detalles, criterios, aspectos, alta especialización, reserva, etc.»[134].

64. Asimismo, el ponente indicó que él mismo hizo un estudio pormenorizado «no solo del proyecto y su exposición de motivos, sino de las disposiciones legales que actualmente rigen la materia y del proyecto de decreto-ley que se expedirá por el Gobierno en caso de otorgarse las facultades solicitadas»[135] (destacado fuera del original). Es decir, en aquella oportunidad, los congresistas tuvieron la oportunidad de conocer y estudiar el proyecto de decreto-ley que expediría el Gobierno nacional, en caso de que el Congreso de la República aprobara la ley habilitante. Así, el senador ponente manifestó que, de manera inusual, el Ministerio de Defensa Nacional les dio acceso al proyecto de decreto ley, con lo cual les permitió conocer «cómo aplicaría dichas facultades solicitadas y permitiendo el estudio del mismo con adopción de la mayor parte de las sugerencias hechas por los senadores de [esa] Comisión y por el ponente»[136].

65. El ponente sintetizó algunos de los objetivos del proyecto de ley habilitante de la siguiente manera[137]:

- (i) Modernizar y adoptar a las circunstancias actuales todos los aspectos legales concernientes a la adquisición y uso de armas.
- (ii) Elevar el nivel de responsabilidades del Estado y los usuarios de armas.
- (iii) Establecer procedimientos que tanto las autoridades como los ciudadanos deben seguir en caso de incautación y decomiso de armas.
- (iv) Establecer sanciones que dependan de la gravedad de la falta, convirtiendo en meras infracciones muchas de las que ahora se tipifican como una violación a la ley penal.
- (v) Evitar la tenencia y el comercio ilegal de armas y municiones, Estableciendo por 180 días una amnistía que permita la revalidación de salvoconductos vencidos y expedición de ellos a quien no los posean, previa comprobación de su precedencia. Las personas honestas de Colombia, que son la mayoría, podrán así adquirir y mantener de manera legal sus armas y municiones que requieran para su defensa personal.
- (vi) Diferenciar entre armas de guerra, de defensa personal, deportivas y de colección, reglamentando el uso de cada una de ellas.

66. En línea con los objetivos señalados que, en todo caso eran solo algunos, el ponente concluyó, «después de haber revisado con responsabilidad artículo por artículo de todas las disposiciones contenidas en el Decreto-ley que emitirá el Gobierno Nacional en uso de estas facultades, que no habrá peligro alguno de extralimitación ni de radicalización hacia los extremos de los conceptos que actualmente dividen la opinión nacional (armamentismo o desarme total), sino que por el contrario, en la seguridad de la seriedad de la propuesta, contaríamos en un breve término, muy inferior al que se otorgaría, con un reglamento que organice el porte y tenencia de armas en el país en manos de quienes harán buen uso de ellas, así como todo lo relacionado con su propiedad, permisos, diferentes utilizaciones,

sanciones administrativas y no panales para infracciones no graves, etc., llenando así los vacíos que hoy existen»[138] (destacado fuera del original).

67. Por último, el ponente indicó que, «por sugerencia unánime de la Comisión», proponía la introducción de un nuevo artículo por el cual se designe a una comisión de seis congresistas (tres del Senado y tres de la Cámara de Representantes), para que asesore y contribuya con el Gobierno nacional en el ejercicio de las facultades legislativas extraordinarias que se le otorgaría por medio del mencionado proyecto de ley habilitante. Asimismo, propuso adicionar las secciones h) e i) al artículo 1° del proyecto de ley, con el siguiente tenor[139]:

h) Incautación, multa convertible en decomiso y decomiso de armas, municiones y explosivos. Material decomisado.

i) Venta y asignación de armas decomisadas y material en desuso.

68. Por su parte, los entonces representantes Rafael Quintero García y Felipe de Jesús Namen fueron designados como ponentes del proyecto de ley 130/92 Senado - 175/92 Cámara, tanto para el debate ante la Comisión Segunda como para la Plenaria de la Cámara de Representantes[140]. Ellos destacaron que, debido a la situación de orden público que presentaba el país en ese momento, el proyecto de ley era de la mayor trascendencia, «porque de alguna manera tiene que ver con la consecución de la paz entre los colombianos», a lo que agregó «[n]o solo nos tenemos que desarmar los espíritus, sino que es necesario crear las condiciones propicias desde el punto de vista objetivo para el buen comportamiento ciudadano, y una de esas condiciones necesariamente tiene que ver con la tenencia y porte de armas, municiones y explosivos»[141].

69. Igual que lo hicieron sus homólogos del Senado, estos ponentes destacaron que era necesario modernizar la normativa dispuesta por el Decreto 1663 de 1979, que correspondía al estatuto nacional para el control y comercio de armas, municiones,

explosivos y sus accesorios. Al respecto, destacaron que se trata de un «tema especial y profundo que demanda un alto y también específico conocimiento en la materia y lamentablemente el Congreso no dispone de asesores o funcionarios preparados sobre el particular, que puedan dar[les] orientaciones precisas sobre el manejo y estructuras de armas, municiones y explosivos»[142], aunado al hecho de que esa industria está innovando permanentemente «apareciendo día a día diversas formas de armas, municiones y explosivos»[143] (destacado fuera del original).

70. Finalmente, manifestaron su respaldo a las modificaciones introducidas en el Senado de la República al proyecto de ley, a saber: la adición de las secciones h) e i) y la comisión asesora conformada por seis parlamentarios, durante el término por el que se otorgarían las facultades legislativas. Sobre el particular, destacaron la importancia de esa comisión parlamentaria, «porque de una u otra forma velará por que el Ejecutivo no se extralimite en estas facultades y, por consiguiente, no vaya más allá de las circunstancias que rodean y justifican la presencia de esta iniciativa»[144]. Al respecto, en la ponencia para el debate ante la Plenaria de la Cámara de Representantes, se dijo que gracias a esa comisión asesora «el Congreso Nacional no se despoja totalmente de su función legislativa, porque una Comisión de su seno estar[ía] atenta a que el Gobierno no se extralimite en las facultades concedidas»[145]. En consecuencia, el Senado de la República y la Cámara de Representantes designaron tres de sus miembros para conformar dicha comisión asesora para el ejercicio de las facultades legislativas extraordinarias[146].

71. Contenido de Ley 61 de 1993. El título de la Ley 61 de 1993[147] comprende el otorgamiento de facultades legislativas al presidente de la República para dictar normas sobre (i) armas, (ii) municiones, (iii) explosivos y (iv) la vigilancia y seguridad privadas. Esta ley tiene solo dos artículos. El primero, dispone que se reviste al presidente de la República de facultades legislativas, por seis meses, para los siguientes efectos:

a) Dictar normas sobre definición, clasificación y uso de armas y municiones.

b) Establecer el régimen de propiedad, porte, tenencia de las armas, y la devolución voluntaria de las mismas al Estado.

c) Regular la importación, exportación y comercialización de armas, municiones, explosivos, y maquinaria para su fabricación.

d) Señalar las normas sobre clasificación, expedición y revalidación de salvoconductos, para porte y tenencia de armas de fuego.

e) Reglamentar lo relativo al funcionamiento y control de asociaciones de coleccionistas de armas, clubes de tiro y caza, industrias y talleres de armería.

f) Regular la propiedad y tenencia de armas de fuego de las compañías de vigilancia y los departamentos de seguridad de las personas jurídicas;

g) Establecer el régimen de contravenciones y medidas correctivas para la posesión y porte irregular de armas de fuego, municiones, explosivos, materias primas, maquinaria y artefactos para su fabricación;

h) Incautación, multa convertible en decomiso y decomiso de armas, municiones y explosivos, material decomisado;

i) Venta y asignación de armas decomisadas y material en desuso;

j) Expedir el estatuto de vigilancia y seguridad privada, concretamente sobre los siguientes aspectos [...].

72. El segundo artículo designó una comisión de 6 parlamentarios, 3 del Senado y 3 de la Cámara de Representantes, pertenecientes a las comisiones segundas de cada cámara, «para que durante el término otorgado en el artículo 1o. asesore y contribuya con el Gobierno nacional en los fines y propósitos de la presente ley».

73. La expresión «explosivos y sus accesorios» contenida en el artículo 1º del Decreto Ley 2535 de 1993 no extralimitó la habilitación de la Ley 61 de 1993. La Sala considera que el presidente de la República no extralimitó la habilitación legislativa al incluir los explosivos y sus accesorios dentro del ámbito del Decreto 2535 de 1993 (artículo 1º). Por las razones que se exponen a continuación: En primer lugar, como lo destacaron el procurador general de la Nación, el Ministerio de Defensa e Indumil, la regulación de asuntos relacionados con los explosivos estuvo presente desde la presentación del proyecto de ley habilitante y ello quedó plasmado en el título de la Ley 61 de 1993 y en las secciones c), g) y h) de su artículo primero. Es decir, aunque no de manera expresa no contienen una habilitación para definir explosivos y regular elementos que pueden convertirse en ellos, sí evidencian que la regulación de aspectos relacionados con explosivos no era una temática ajena a las facultades legislativas extraordinarias conferidas al presidente de la República. De ahí que se hubiera incluido la expresión «explosivos y sus accesorios» dentro del ámbito del decreto ley.

74. En segundo lugar, la necesidad regulativa que motivó la solicitud de las facultades legislativas y su otorgamiento comprendía la regulación de aspectos relacionados con los explosivos y sus accesorios. En efecto, en el asunto sub judice, la Sala observa que la

necesidad regulativa se enmarcó en un contexto particular de naturaleza normativa y fáctica. De un lado, tanto la exposición de motivos del proyecto de ley como las ponencias presentadas a lo largo del trámite legislativo señalaron la necesidad imperiosa de actualizar el estatuto nacional para el control y comercio de armas, municiones, explosivos y sus accesorios (Decreto 1663 de 1979). Es decir, la actualización de la regulación vigente en ese entonces comprendía no solo asuntos relacionados con armas y municiones, sino también con explosivos y sus accesorios, aunque no definía ninguno de esos conceptos, en particular, su «venta, transporte, control e importación»[148]. En otras palabras, la actualización de las normas sobre explosivos hizo parte fundamental de la necesidad regulativa que motivó la solicitud de facultades legislativas. El estatuto anterior regulaba diferentes aspectos sobre explosivos. Por ejemplo, establecía que[149]:

Cuando una persona natural o jurídica, sin el correspondiente salvoconducto o autorización, porte, conserve, mantenga o transporte por cualquier medio, dentro del territorio nacional, armas, municiones, explosivos, sus materias primas y sus accesorios, artículos pirotécnicos, pólvora, fulminantes, tacos u otros elementos explosivos, sufrirá el decomiso del material, sin perjuicio de la acción penal conforme a la legislación vigente.

75. De otro lado, la necesidad regulativa estaba determinada también por el contexto fáctico que se derivaba de la realidad nacional de la época. El final de los 80 y el comienzo de los 90 fueron años convulsionados para el país. Estuvieron marcados por el recrudecimiento de la guerra contra los carteles del narcotráfico que propició cruentos ataques terroristas, magnicidios y asesinatos selectivos. Al mismo tiempo, tuvo lugar el proceso Constituyente que culminó con la Constitución Política de 1991 que demandaba profundos cambios normativos e institucionales. El Gobierno nacional adelantó también procesos de paz, de desmovilización y de desarme con distintos grupos armados y delincuenciales. El común denominador de aquella época fue el anhelo y la búsqueda del logro de la paz que parecía más esquiua que nunca.

76. En consecuencia, la Sala advierte que no le asiste razón al demandante al afirmar que la solicitud de facultades legislativas estuvo motivada únicamente en la necesidad de contrarrestar el sicariato y la justicia privada. Si bien en la exposición de motivos del proyecto de ley habilitante se refirió de manera expresa a esos dos fenómenos, no es suficiente para concluir que las facultades legislativas solicitadas solo tenían como finalidad combatir esas dos prácticas. Por el contrario, la iniciativa gubernamental se enmarcaba en un fin mayor: el logro de la paz. El cumplimiento de ese logro, prioritario para el Gobierno nacional en ese momento, requería «diseñar y concretar mecanismos eficaces que conduzcan a eliminar los diversos factores de violencia que se han desencadenado a lo largo de las últimas décadas en el país». Como puede verse, desde la exposición de motivos, el Gobierno nacional reconoció la existencia de diversos factores de violencia, aunque se hubiere referido de manera específica al sicariato y a la justicia privada, pero sin excluir otros ni negar la realidad nacional en aquella época.

77. Ahora bien, incluso si la ley habilitante hubiese estado motivada únicamente por la necesidad de contrarrestar el sicariato y la justicia privada, no se podría desconocer que en la época acontecían hechos de sicariato y de justicia privada que incluían el uso de explosivos. Por ejemplo, como se reseñó, ocurrieron atentados terroristas que, como la explosión del avión de Avianca, involucraron el uso de explosivos, pero que, al pretender atentar contra la vida de una persona en particular, podría considerarse como una forma especial de sicariato[150].

78. Al respecto, es importante recordar que la jurisprudencia constitucional ha destacado la importancia de tener en cuenta el contexto y la necesidad regulativa en los cuales tuvo lugar la habilitación legislativa. De allí que deba considerarse el tenor del contenido de la exposición de motivos, pero sin soslayar el contexto fáctico en el que se originó la necesidad regulativa que motivó la solicitud de facultades legislativas extraordinarias.

79. Así las cosas, no es posible concluir como lo hace el demandante que el único motivo que promovió la solicitud de las facultades legislativas era la necesidad de contrarrestar el sicariato y la justicia privada, puesto que eso implicaría desconocer que (i) la exposición de motivos fue clara en enmarcar el proyecto de ley habilitante dentro del logro de un fin mayor y más amplio: la paz; y (ii) la necesidad regulativa estaba determinada por (a) la exigencia de actualizar el Decreto 1663 de 1979 y (b) el contexto fáctico de la época, que estaba marcado por la lucha contra los carteles del narcotráfico que desató una serie de atentados terroristas que implicaban el uso de explosivos, así como por el sicariato y procesos de desarme.

80. Ese último aspecto que marcó la realidad nacional a comienzos de 1990, esto es, los procesos de paz, desmovilización y desarme de grupos armados, permite entender por qué en el trámite legislativo se hizo énfasis en las normas de facultades relacionadas con la regulación de las armas y sus municiones. Por ejemplo, en el Senado de la República, el ponente se esforzó por asegurarle a los demás senadores, no solo que no habría peligro de extralimitación por parte del Ejecutivo, sino que las facultades legislativas solicitadas no implicaban un riesgo «de radicalización hacia los extremos de los conceptos que actualmente dividen la opinión nacional (armamentismo o desarme total)»[151] (destacado fuera del original). Sin embargo, este interés especial por la regulación de las armas y sus municiones no puede leerse como la voluntad del Congreso de la República de limitar las facultades legislativas a esos dos asuntos. Esto sería contra fáctico, en la medida en que implicaría desconocer el hecho de que el texto de la ley habilitante aprobada por el Congreso comprende facultades expresamente relacionadas con explosivos y, además, que por iniciativa de los congresistas se añadió la sección h) al artículo 1º de la Ley 61 de 1993, que facultó al Presidente de la República para regular lo relativo a la incautación, multa convertible en decomiso y decomiso de explosivos.

81. En suma, (i) desde el título de la ley habilitante, el legislador previó que otorgaría facultades legislativas extraordinarias sobre explosivos; (ii) la necesidad regulativa daba cuenta de que (a) la normativa vigente ya incluía provisiones sobre explosivos, pero era preciso actualizarla y (b) la realidad fáctica del país evidenciaba la necesidad de regular diversos aspectos relacionados con el uso y tenencia de explosivos como una de las medidas

a implementar para avanzar hacia el logro de la paz, pues permitía contrarrestar los hechos de terrorismo que ocurrían con frecuencia en aquella época; y (iv) el Congreso de la República incluyó la habilitación expresa para que el presidente de la República regulara lo relacionado con la incautación y decomiso de explosivos. Este conjunto de consideraciones permite concluir que existe coherencia entre la inclusión de la expresión «explosivos y sus accesorios» en el artículo 1º del Decreto ley 2535 de 1993 y los motivos que fundamentaron la solicitud de las facultades legislativas, así como una relación directa y material entre dicha expresión y la ley habilitante.

82. El artículo 50 del Decreto 2535 de 1993 no extralimitó la habilitación de la Ley 61 de 1993. La Sala considera que la facultad del presidente de la República para definir explosivos estaba comprendida dentro de la habilitación hecha por el Congreso de la República mediante la Ley 61 de 1993. El artículo 1º de esta ley, en su sección a), dispuso que las facultades legislativas otorgadas al Ejecutivo eran para «[d]ictar normas sobre definición, clasificación y uso de armas y municiones». A partir de la interpretación literal de esa sección, el demandante concluye que fue voluntad del Congreso excluir a los explosivos de los asuntos cuya definición se encargó al presidente de la República. Si bien esta interpretación restrictiva es admisible constitucionalmente, a partir de las particularidades de cada caso es necesario acudir a otros métodos interpretativos. En el presente asunto, la interpretación sistemática y teleológica de la ley habilitante permiten evidenciar que el ejecutivo no se extralimitó en el ejercicio de las facultades legislativas otorgadas al incluir una definición de explosivos en el Decreto 2535 de 1993.

83. Debido a que las leyes habilitantes constituyen una excepción dentro del sistema de separación de poderes, dado que permiten de manera excepcional que el órgano legislador habilite al poder Ejecutivo para ejercer funciones legislativas, la jurisprudencia constitucional ha advertido sobre la imposibilidad de hacer lecturas amplias o por analogía para determinar el alcance de las facultades otorgadas, pues con ello se permitiría que el presidente de la República usurpe las competencias del Congreso de la República. Sin embargo, esa limitación no supone, de manera alguna, negar la necesidad de «una

interpretación sistemática y teleológica de la habilitación legislativa, y no de un estudio fragmentario y descontextualizado de las atribuciones conferidas al presidente»[152]. Es decir, para determinar si existió o no extralimitación en el ejercicio de las facultades extraordinarias, es necesario «considerar los elementos particulares de la concesión de la facultad legislativa y su ejercicio, pues existen diversas formas de establecer el alcance de la competencia y su eventual inobservancia»[153], pero sin admitir facultades implícitas con fundamento en un encadenamiento artificial entre las materias objeto de la autorización[154].

84. En el asunto sub judice, la Sala observa que, en la exposición de motivos del proyecto de ley habilitante, el Gobierno nacional manifestó la necesidad de contar con un «un glosario de definiciones precisas sobre armas, municiones y explosivos y su clasificación de acuerdo con sus características técnicas y tácticas, a fin de determinar su destinación y empleo»[155]. Sin embargo, ni en el proyecto de ley ni en el texto final de la ley quedó incluido el término explosivos dentro del artículo 1.a, como uno de aquellos que debían ser definidos.

85. Sobre el particular, la Sala considera que esa contradicción que señala el demandante es una contradicción aparente, ya que se solventa a partir de una lectura sistemática y teleológica. Primero, porque la omisión de la palabra explosivos en el artículo 1.a de la Ley 61 de 1993 no se debe a que el Congreso la hubiera eliminado del proyecto de ley, sino que esta nunca fue incluida en el articulado propuesto por el Gobierno nacional. Esto ocurrió a pesar de que en la exposición de motivos quedó clara la necesidad de contar con las facultades para definir explosivos que, como lo indicó el procurador general de la Nación, hacía parte de la actualización de la regulación vigente en ese momento, pues el Decreto 1663 de 1979 no contemplaba esas definiciones.

86. Segundo, el Congreso de la República facultó de manera expresa al presidente de la República para regular aspectos relacionados con explosivos, como (i) su importación,

exportación y comercialización[156]; (ii) el régimen de contravenciones por la «posesión y porte irregular de [...] explosivos»[157] y (iii) la incautación, multa convertible en decomiso y decomiso de explosivos[158]. Por lo tanto, es apenas lógico que se requiriera una definición legal del término explosivos, para poder dotar de eficacia y seguridad la regulación que se estaba encargando al presidente de la República, como lo señalaron el Ministerio de Defensa e Indumil en sus intervenciones. Por lo tanto, la inclusión de la definición de explosivos no constituye una extralimitación, sino una medida funcionalmente necesaria para la operatividad de las demás competencias conferidas en las secciones c, g y h de la Ley 61 de 1993, lo cual se alinea con el juicio de conexidad objetiva y estricta que rige en estos casos.

87. Así las cosas, no se trata de asignar una facultad legislativa implícita con base en relacionamientos artificiales o en exceso amplios, sino, por el contrario, de interpretar la ley habilitante de manera sistemática y a la luz de sus antecedentes legislativos y en atención al efecto útil de las facultades legislativas extraordinarias otorgadas por el Congreso de la República, mediante la Ley 61 de 1993. De hecho, en la Sentencia C-296 de 1995, la Corte Constitucional afirmó que la definición de explosivos estaba comprendida dentro de las facultades extraordinarias concedidas al Gobierno[159].

88. Ahora bien, el demandante y algunos intervinientes también afirmaron que la definición de explosivos establecida en el artículo 50 del Decreto Ley 2535 de 1993 excedía las facultades legislativas por no responder a criterios técnicos. La Sala Plena considera que esta acusación tampoco está llamada a prosperar. Sobre el particular, el Ministerio de Defensa explicó que la definición de explosivos contenida en el Decreto Ley 2535 de 1993 «cuenta con sustento técnico» y «abarca un espectro amplio con el propósito de [...] salvaguardar la seguridad nacional [...]», así la norma «no busca solo que tengan una definición técnica, sino extender esto a elementos que puedan poner en riesgo la seguridad nacional por indebida manipulación»[160].

89. En tales términos, la vaguedad o amplitud de la definición que resiente el demandante y la aparente exclusión de sustancias pirotécnicas que señala una interviniente[161] no obedecen a falta de tecnicismo, sino a una decisión de política pública del presidente de la República que per se no implica un evidente exceso en el ejercicio de las facultades legislativas conferidas. Esto se suma al hecho de que a nivel internacional existen múltiples definiciones de explosivos con diferentes niveles de amplitud y de precisión, sin que se encuentre en este momento razones constitucionales en la ley habilitante para preferir las definiciones propuestas por el demandante y algunos intervinientes por encima de la definición establecida por el Ejecutivo con el fin de reducir los riesgos para la seguridad nacional.

90. El párrafo 3 del artículo 51 del Decreto Ley 2535 de 1993 no extralimitó la habilitación de la Ley 61 de 1993. La Sala considera que el presidente de la República no excedió las facultades legislativas conferidas al establecer que el Gobierno nacional podrá ejercer control sobre los elementos requeridos para uso industrial que, sin serlo individualmente, en conjunto, conforman sustancias explosivas y sobre los elementos que, sin serlo de manera original, mediante un proceso pueden transformarse en explosivos. Esta conclusión no se deriva de una analogía implícita que no resulta procedente respecto del ejercicio de facultades legislativas extraordinarias, sino por tres razones que se sustentan en los criterios jurisprudenciales aplicables a estos asuntos y reseñados en las consideraciones de esta sentencia.

91. Primera, como se explicó, la solicitud de facultades legislativas estuvo motivada por la necesidad de adoptar medidas para contribuir a un logro prioritario para el Gobierno nacional y para el país en ese momento: la paz. También ya quedó explicado que, de manera más concreta, la habilitación legal comprendía la regulación de varios aspectos relacionados con los explosivos y sus accesorios. Así, la regulación de los explosivos de cara a la protección de la seguridad nacional y la consecución de la paz estaba comprendida dentro de los motivos y fines de la solicitud de las facultades legislativas.

92. Segunda, en línea con el punto anterior, las facultades legislativas no tenían como única finalidad regular aspectos técnicos ni mucho menos pretendía regular su uso industrial. Por el contrario, todas las facultades legislativas otorgadas tenían como objetivo resguardar la seguridad nacional. En este sentido, es importante tener presente lo dispuesto por el artículo 223 de la Constitución Política, mencionado en la exposición de motivos del proyecto de ley habilitante[162]. Esta norma constitucional establece el monopolio estatal sobre elementos bélicos, en los siguientes términos:

Sólo el Gobierno puede introducir y fabricar armas, municiones de guerra y explosivos. Nadie podrá poseerlos ni portarlos sin permiso de la autoridad competente. Este permiso no podrá extenderse a los casos de concurrencia a reuniones políticas, a elecciones, o a sesiones de corporaciones públicas o asambleas, ya sea para actuar en ellas o para presenciarlas. (Destacado fuera del original)

93. Al respecto, desde sus inicios, la Corte Constitucional ha señalado que «[e]n el Estado democrático de derecho, el mencionado monopolio es una condición de la paz social, la cual es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento (CP. art. 22)»[163]. Así, el «Estado tiene el monopolio constitucional de la fabricación e introducción de los elementos bélicos señalados»[164], esto es, armas, municiones de guerra y explosivos, con el fin de salvaguardar la convivencia pacífica, la seguridad nacional y el orden público. En ese entendimiento, la Constitución Política de 1991 «se ocupó del tema [monopolio estatal de material bélico] en términos sustancialmente más restrictivos que el artículo 48 de la constitución de 1886»[165].

94. En otras palabras, existe una relación funcional entre los elementos a los que se refiere el párrafo del artículo 51 del Decreto Ley 2535 de 1993 y el producto final que la norma busca restringir, por lo que dicha relación no es meramente incidental, sino estructural. De manera que el control sobre elementos que, aunque carecen de capacidad destructiva autónoma, forman parte esencial de la cadena de producción de materiales

controlados por el Estado, conforme al monopolio consagrado en el artículo 223 de la Constitución. Esta aproximación no constituye una extensión indebida de las facultades extraordinarias, sino una manifestación de su desarrollo lógico, sistemático y operativo. El ordenamiento jurídico colombiano reconoce la necesidad de ejercer controles rigurosos sobre elementos que por su función o destinación pueden ser utilizados o transformados como armas, municiones de guerra y explosivos, a pesar de que no tienen esa naturaleza por sí solos. Así, por ejemplo, el uso de equipos, elementos y automotores blindados está sometido a los mismos requisitos que exige el artículo 34 del Decreto Ley 2535 de 1993[166].

95. Tercera, nuevamente, la interpretación sistemática, teleológica y de efecto útil de la ley habilitante lleva a concluir que era necesario que, para cumplir con la regulación sobre comercio, importación y exportación de los explosivos, entre otros aspectos, era necesario que el presidente de la República también estableciera un control sobre las sustancias que pueden ser utilizados para fabricar explosivos. Así, aunque el parágrafo 3 del artículo 51 del Decreto Ley 2535 de 1993 no se refiere de manera expresa a la fabricación de explosivos, es claro que dicha norma se refiere a sustancias de uso industrial que podrían ser utilizadas para fabricar explosivos, bien porque en conjunto conforman sustancias explosivas o porque, mediante un proceso, pueden transformarse en explosivos.

96. Al respecto, en la Sentencia C-296 de 1995[167], refiriéndose a un tema similar, pero concerniente a las armas, la Corte Constitucional sostuvo que «resulta obvio que de nada serviría prohibir la importación de un arma si al tiempo existe libertad de comercio sobre los insumos que integran dicho artefacto y que hacen posible su producción nacional. Controlar el comercio y la producción de las armas, municiones y explosivos implica también necesariamente controlar, en forma razonable, la comercialización y elaboración de las materias primas, maquinaria y artefactos que se necesitan para producirlas». De la misma manera, la Sala encuentra evidente que era necesario que el Ejecutivo regulara lo concerniente al control de sustancias que podrían ser usadas para fabricar explosivos, a fin de (i) darles efecto útil a las otras facultades legislativas conferidas; (ii) corresponder a los objetivos que motivaron la solicitud y aprobación de las facultades legislativas y (iii) garantizar la operatividad y respeto del monopolio estatal establecido por el artículo 223 de

la Constitución Política. En consecuencia, el párrafo 3 del artículo 51 de la Ley 61 de 1993 es coherente con la ley habilitante y respeta la Constitución Política.

97. Finalmente, la Sala Plena no pasa por alto la particularidad del asunto sub examine, consistente en que en las ponencias para primer y segundo debate en el Senado de la República se dejó constancia de que el Ministerio de Defensa puso en consideración de los senadores el proyecto de decreto ley que expediría el Gobierno nacional en caso de que le fueran otorgadas las facultades solicitadas. Como lo expuso el ponente, esa situación inusual le permitió conocer cómo el ejecutivo ejercería las facultades legislativas y constatar que no existiría extralimitación. A esta particularidad se suma el hecho de que el Congreso de la República adicionó al proyecto de ley un artículo para designar una comisión congresional para asesorar y contribuir con el Gobierno nacional en los fines y propósitos de la ley habilitante, que corresponde al artículo 2 de la Ley 61 de 1993. En las Gacetas del Congreso 218 de 1992 y 219 de 1993 consta la designación de los senadores y representantes a la Cámara que conformarían dicha comisión asesora. A su vez, el encabezado del Decreto Ley 2535 de 1993 menciona que esa norma se expidió con fundamento en las facultades extraordinarias conferidas por la Ley 61 de 1993 y «Notifíquese, comuníquese y cúmplase». Estas particularidades refuerzan las conclusiones ya expresadas sobre la constitucionalidad de las disposiciones demandadas por encontrarse dentro de los límites fijados por el Congreso de la República en la ley habilitante, pues en esa oportunidad, el órgano legislativo adoptó medidas para asegurarse de que el Gobierno nacional actuaría dentro de los límites establecidos.

98. En síntesis, la Sala Plena de la Corte Constitucional considera que la expresión «explosivos y sus accesorios», contenida en el artículo 1º del Decreto Ley 2535 de 1993, así como el artículo 50 y el párrafo 3 del artículo 51 del mismo decreto ley, respetaron los artículos 1, 113 y 150.10 de la Constitución Política, en la medida en que respetan los límites impuestos por el Constituyente para el ejercicio de facultades legislativas extraordinarias por parte del presidente de la República sin contrariar los principios democráticos y de separación de poderes.

99. Conclusión del «segundo juicio». En cuanto a la verificación de la congruencia de las normas del decreto con los motivos que manifestó el Gobierno nacional para solicitar las facultades extraordinarias, la Sala Plena constató que las normas demandadas guardaban coherencia con los motivos que fundaron la solicitud de las facultades extraordinarias en la medida en que contribuían a la consecución de la paz y la salvaguarda de la seguridad nacional, que en ese momento no solo se veían amenazadas por los fenómenos de sicariato y de la justicia privada, sino también por atentados terroristas que involucraban el uso de explosivos. Asimismo, las disposiciones acusadas son coherentes con el monopolio estatal sobre material bélico, establecido en el artículo 223 de la Constitución Política que también sirvió de sustento para la expedición de la ley habilitante.

100. De igual forma, existe una relación directa entre las normas demandadas del Decreto Ley 2535 de 1993 y la Ley 61 de 1993. En efecto, con fundamento en el proyecto de ley, los antecedentes legislativos del proyecto de ley habilitante y la necesidad regulativa en la que se enmarcó la solicitud de facultades legislativas, la Sala constató que la habilitación legislativa comprendía la regulación de aspectos relacionados con explosivos y sus accesorios, en clave de resguardar la seguridad nacional y, en últimas, contribuir a la paz. En este sentido, que el Gobierno nacional incluyera dentro del ámbito del Decreto Ley la expresión explosivos y sus accesorios guarda relación con la delimitación temática de la ley habilitante y, además, era necesario que definiera explosivos y estableciera un control sobre elementos que pueden ser utilizados para la fabricación de explosivos.

101. Al analizar la aptitud de la demanda, la Sala encontró que el demandante partió de una interpretación estricta de la ley habilitante que daba un valor preponderante a su literalidad. Al respecto, señaló que se trataba de una interpretación admisible constitucionalmente cuando se trata del ejercicio de facultades legislativas extraordinarias, pero que era necesario adelantar un análisis de fondo para determinar el contenido y alcance de la habilitación legislativa. En esa línea, advirtió que algunos elementos exgéticos de la Ley 61 de 1993 permitían evidenciar que la regulación de asuntos relacionados con

explosivos no fue ajena a la decisión del Congreso de la República de conferir facultades legislativas al presidente de la República. Sin embargo, también constató que era necesario hacer una interpretación sistemática y teleológica de la ley habilitante que tuviera en cuenta su finalidad, la necesidad regulativa y el contexto fáctico en el que se otorgaron las facultades legislativas.

102. En ese sentido, la Sala Plena constató que, en el presente asunto, la interpretación exegética de la ley habilitante iban en contra del efecto útil de las facultades legislativas conferidas de manera expresa y desconocían el monopolio estatal sobre material bélico establecido por el artículo 223 de la Constitución Política, así como la necesidad regulativa y los motivos que sustentaron el otorgamiento de facultades legislativas al presidente de la República. En consecuencia, la Sala efectuó una interpretación sistemática y teleológica de la ley habilitante a la luz de sus antecedentes legislativos y la necesidad regulativa determinada por el contexto en el que se solicitaron las facultades legislativas, como reiteradamente lo ha indicado la jurisprudencia constitucional. Este análisis permitió comprobar que las disposiciones demandadas no excedieron la habilitación legislativa, sin que esta conclusión se sustentara en interpretaciones analógicas.

103. En efecto, la expedición de normas y requisitos para la tenencia y el porte de explosivos y sus accesorios (artículo 1 del Decreto Ley 2535 de 1993), la definición de explosivos (artículo 50 del Decreto Ley 2535 de 1993) y el control sobre elementos que pueden conformar o transformarse en explosivos (parágrafo 3 del artículo 51 del Decreto Ley 2535 de 1993) hicieron parte del diseño normativo concebido por el Congreso de la República para prevenir futuros hechos de violencia y, en conjunto con otras medidas adoptadas en aquella época, avanzar hacia la consecución de la paz. Por lo tanto, existe coherencia entre las normas demandadas y los motivos que fundaron la solicitud de las facultades legislativas, así como relación material directa entre ellas y la ley habilitante. Más aún, en particular, la inclusión de una definición de explosivos en el decreto ley era necesaria para garantizar el efecto útil de habilitaciones específicas otorgadas por el legislador, como las dispuestas por las secciones c, g y h del artículo 1º de la Ley 61 de

1993. A su vez, el control sobre elementos que sin ser en sí mismos explosivos podrían conformar o transformarse en ellos responde a la necesidad de garantizar eficacia normativa y operatividad funcional al régimen integral de armas, municiones y explosivos. La regulación de precursores, entonces, no puede entenderse como una materia aislada o desvinculada del ámbito objeto de la habilitación legislativa, pues su control resulta instrumental para impedir desvíos, usos indebidos o accesos ilícitos a los componentes que posibilitan la elaboración de artefactos explosivos. Por último, todo lo anterior explica también la pertinencia, coherencia y relación material directa entre la inclusión de la expresión «explosivos y sus accesorios» dentro del ámbito del Decreto Ley 2535 de 1993.

104. En consecuencia, la Sala Plena de la Corte Constitucional declarará exequible la expresión «explosivos y sus accesorios» del artículo 1º del Decreto Ley 2535 de 1993, así como (ii) el artículo 50 y (iii) el parágrafo 3 del artículo 51 del mismo decreto ley.

VI. DECISIÓN

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

RESUELVE

ÚNICO. Declarar la EXEQUIBILIDAD, de la expresión «explosivos y sus accesorios» del artículo 1º del Decreto Ley 2535 de 1993, así como el artículo 50 y el parágrafo 3 del artículo 51 del mismo decreto ley, por los cargos revisados y las razones expuestas en esta providencia”.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Presidente

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

CÉSAR HUMBERTO CARVAJAL SANTOYO

Salvamento de voto

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

Ausente con comisión

MIGUEL POLO ROSERO

Magistrado

CAROLINA RAMÍREZ PÉREZ

Magistrada (e)

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

Con salvamento de voto

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO (E)

CÉSAR HUMBERTO CARVAJAL SANTOYO

A LA SENTENCIA C-253/25

M.P. (e) Carolina Ramírez Pérez

Me aparto de la decisión mayoritaria adoptada en la Sentencia C-253 de 2025 porque considero que la Sala Plena debió declararse inhibida para emitir un pronunciamiento de fondo, debido a la ineptitud sustantiva de la demanda.

El cargo formulado no cumplía con el requisito de certeza, pues se apoyó en una lectura subjetiva de las disposiciones acusadas y no en un contraste objetivo y verificable entre el texto demandado y la Constitución. El demandante sostuvo que el presidente de la República había excedido la delegación legislativa conferida por el Congreso al expedir el Decreto Ley 2535 de 1993, en lo relativo a normas sobre explosivos y materiales para su producción. No obstante, la delegación conferida por la Ley 61 de 1993 comprendía expresamente a los explosivos, como lo revela tanto el título de la ley como varios de sus literales, lo que excluía desde el inicio la viabilidad del cargo.

La demanda se centró, de manera aislada en el literal a) del artículo 1º de la Ley 61 de 1993, que se ocupa de la definición, clasificación y uso de armas y municiones, e ignoró otras disposiciones relevantes de la misma norma. En efecto, el título de la ley dispuso que las facultades extraordinarias se otorgaban para dictar normas sobre “armas, municiones y explosivos”, y el título es un elemento normativo que, de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corte, tiene valor interpretativo. Además, los literales c), g) y h) del artículo 1º de la ley habilitante aluden a aspectos relacionados con la posesión y porte irregular de explosivos, su importación, exportación y comercialización. Estos contenidos normativos contradicen la tesis central de la demanda y evidencian que el legislador sí habilitó al presidente de la

República para regular la materia.

De conformidad con la jurisprudencia constante y pacífica de esta Corporación, la Sala Plena no debe pronunciarse de fondo sobre cargos ineptos, puesto que el control de constitucionalidad de las normas con fuerza de ley ordinaria es rogado y procede únicamente a partir de demandas ciudadanas que cumplan las exigencias argumentativas mínimas. De manera excepcional, considero que la Corte podría ir un poco más allá, por ejemplo, cuando una demanda genera una duda inicial sobre un problema de constitucionalidad que afecta a sujetos de especial protección o personas en situación de debilidad manifiesta. En los demás casos, desconocer este límite conduce a una injerencia excesiva del tribunal constitucional en las competencias de las demás ramas que ejercen e integran el poder público.

En síntesis, no le correspondía la Sala suplir las falencias de la demanda mediante un análisis sistemático y teleológico de la Ley 61 de 1993, ni acudir a sus antecedentes legislativos o al contexto histórico para reconstruir un cargo que nunca alcanzó el requisito de certeza; ni existía una razón, apoyada en la defensa de los derechos e intereses de sujetos de especial protección, que justificara asumir el estudio de fondo, a pesar de las evidentes fallas de la demanda.

CÉSAR HUMBERTO CARVAJAL SANTOYO

[1] Vencido el término probatorio inicial, por medio del auto del 1° de noviembre de 2024, la magistrada sustanciadora requirió a las Secretarías Generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes para que aportaran la información faltante.

[2] Escrito de corrección de la demanda, pág. 26.

[3] Ib. Pág. 11.

[4] Ib. Pág. 12.

[5] Ib.

[6] Ib. Pág. 21.

[7] Ib. Pág. 18.

[8] Ib. Pág. 20.

[9] Ib. Pág. 22.

[10] Ib. Pág. 26.

[11] Cfr. Ib. Pág. 24.

[12] Ib.

[13] Ib.

[14] Ib.

[15] Ib.

[16] Ib. Sobre el particular, señaló que la «definición usada por el Gobierno incluye todo “cuerpo” o “mezcla” que “en determinadas condiciones” pueda producir rápidamente una “gran cantidad” de gases con “violentos efectos mecanismo o términos”».

[17] Ib. Pág. 25.

[18] Además, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) envió una comunicación por la cual informó que «luego de revisar la demanda de inconstitucionalidad, no estima conveniente intervenir dentro del expediente D0016123».

[19] Intervención del Ministerio de Defensa, pág. 6.

[20] Ib. Pág. 6.

[21] Ley 61 de 1993, «[p]or la cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias para dictar normas sobre armas, municiones y explosivos, y para

reglamentar la vigilancia y seguridad privadas». Artículo 1: «De conformidad con el ordinal 10 del artículo 150 de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de seis (6) meses, contados a partir de la vigencia de la presente ley, para los siguientes efectos: [...] c. Regular la importación, exportación y comercialización de armas, municiones, explosivos, y maquinaria para su fabricación. || g. Establecer el régimen de contravenciones, y medidas correctivas para la posesión y porte irregular de armas de fuego, municiones, explosivos, materias primas, maquinaria y artefactos para su fabricación. || h. Incautación, multa convertible en decomiso y decomiso de armas, municiones y explosivos, material decomisado».

[22] Cfr. Intervención del Ministerio de Defensa, pág. 7.

[23] Industria Militar de Colombia.

[24] Tanto el Ministerio de Defensa como Indumil afirmaron que la exposición de motivos «complementa» la ley y también «sirve como mecanismo de interpretación para entender su finalidad». Intervención de Indumil, pág. 5. Intervención del Ministerio de Defensa, pág. 10.

[25] Intervención del Ministerio de Defensa, pág. 10. Intervención de Indumil, pág. 10.

[26] Intervención de Indumil, pág. 11.

[27] Ib. Págs. 18 a 19.

[28] Intervención del Ministerio de Defensa, pág. 11. En este mismo sentido, ver la intervención de Indumil, pág. 8.

[29] Cfr. Intervención del Ministerio de Defensa, pág. 12. Cfr. Intervención de Indumil, pág. 8.

[30] Cfr. Intervención del Ministerio de Defensa, pág. 14. Cfr. Intervención de Indumil, pág. 17.

[31] Intervención del Ministerio de Defensa, pág. 14. Intervención de Indumil, pág. 22. Al respecto, hicieron referencia a definiciones de explosivos utilizadas por diferentes

organizaciones internacionales, tales como: la Oficina de Alcohol, Tabaco, Armas de Fuego y explosivos de Estados Unidos; la Organización de las Naciones Unidas (en el documento: Recomendaciones Relativas al Transporte de Mercancías Peligrosas), y la Asociación Nacional de Protección contra Incendios.

[32] Intervención de Indumil, pág. 22.

[33] Intervención del Ministerio de Defensa, pág. 14.

[35] Intervención del Ministerio de Defensa, págs. 15 y 16. Intervención de Indumil, pág. 19.

[36] Intervención Indumil, pág. 29.

[37] Ib. Pág. 27.

[38] Ib. Pág. 28.

[39] Ib.

[40] Intervención Indumil, pág. 28.

[41] Cfr. Intervención del Ministerio de Defensa, pág. 20.

[42] Intervención Ministerio de Defensa, pág. 24. Intervención Indumil, pág. 30.

[43] Intervención del Ministerio de Defensa, pág. 20.

[44] Modificado por el artículo 48 de la Ley 1438 de 2011: «A partir del 1o de enero de 1996, créase el impuesto social a las armas de fuego que será pagado por quienes las porten en el territorio nacional, y que será cobrado con la expedición o renovación del respectivo permiso y por el término de este. El recaudo de este impuesto se destinará al fondo de solidaridad previsto en el artículo 221 de esta ley. El impuesto tendrá un monto equivalente al 30% de un salario mínimo mensual. Igualmente, créase el impuesto social a las municiones y explosivos, que se cobrará como un impuesto ad valorem con una tasa del 20%. El gobierno reglamentará los mecanismos de pago y el uso de estos recursos: el Plan de Beneficios, los beneficiarios y los procedimientos necesarios para su operación».

[45] Intervención Ministerio de Defensa, pág. 21. Intervención Indumil, pág. 25.

[46] Ib.

[47] Remitida por el presidente de la asociación.

[48] Intervención ACM, pág. 3.

[49] Ib.

[50] Ib. Pág. 4.

[51] Ib. Pág. 5. Intervención Ana María Barbosa, pág. 5.

[52] Intervención Ana María Barbosa, pág. 7. Al respecto, afirmó que «El ejecutivo convenció al legislativo de otorgarle facultades extraordinarias únicamente exponiendo una problemática de armas en particular por el sicariato. No obstante, terminó aprovechando la ocasión para regular ampliamente una materia totalmente diferente: los explosivos, los cuales no son propios en el sicariato y por el contrario con su control exclusivo en el ejecutivo si puede afectar de forma sensible industrias extractivas o imponer controles absurdos sobre sustancias que ni siquiera explotan».

[53] Intervención Ana María Barbosa, pág. 7. Intervención ACM, pág. 8.

[54] Intervención ACM, pág. 8.

[55] Intervención Ana María Barbosa, pág. 7.

[56] Ib. Pág. 11.

[57] Ib. Al respecto, la interviniente hace referencia a un concepto del mayor Hermes Mauricio Alvarado Sáchica, aportado junto con la intervención. De igual forma, indicó que la Resolución 081 de 2002 clasifica varias sustancias como explosivas, pero de acuerdo con un estudio realizado por el Explosive Test Center LLC, «[d]e 38 sustancias analizadas, 28 definitivamente no son explosivos y no requieren controles adicionales para su manejo o transporte debido a su baja peligrosidad. De los otros 10, ninguno es definitivamente un explosivo, pero la mayoría ni siquiera están formulados de manera suficientemente

completa para poder determinar su naturaleza». Pág. 18. Con base en ese informe, la interviniente concluyó que: «Colombia actualmente trata como explosivos sustancias que (i) no lo son; (ii) no tienen la potencialidad, por sí solas, de serlo; y (iii) no son sustancias consideradas peligrosas que requieran de un mayor control. Es decir, al amparado del parágrafo 3 acusado se equiparan sustancias que no son explosivos como tales, lo cual nunca fue la intención del legislador y tal facultad no se encuentra en ningún apartado de la Ley 61 de 1993».

[58] Ib. Pág. 15.

[59] Ib.

[60] Ib. Pág. 18.

[61] Cfr. Concepto del procurador general de la Nación, pág. 8.

[62] Cfr. Ib. Al respecto, en el concepto se cita la Sentencia C-360 de 2016.

[63] Cfr. Ib. Págs. 8 a 9.

[64] Cfr. Ib. Pág. 9.

[65] Ib.

[66] Ib. Pág. 10.

[67] Ib.

[68] Ib. Pág. 11.

[69] Ib.

[70] Ib. Pág. 12.

[71] Artículo 2 del Decreto 2067 de 1991: «Las demandas en las acciones públicas de inconstitucionalidad se presentarán por escrito, en duplicado, y contendrán: [...] 3. Las razones por las cuales dichos textos [constitucionales] se estiman violados».

[72] Ver, sentencias C-1052 de 2001, C-1123 de 2008, C-603 de 2019, C-094 de 2020 y C-018 de 2022, entre muchas otras.

[73] Cfr. Intervención del Ministerio de Defensa, pág. 7.

[74] Ley 61 de 1993, «[p]or la cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias para dictar normas sobre armas, municiones y explosivos, y para reglamentar la vigilancia y seguridad privadas». Artículo 1: «De conformidad con el ordinal 10 del artículo 150 de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de seis (6) meses, contados a partir de la vigencia de la presente ley, para los siguientes efectos: [...] c. Regular la importación, exportación y comercialización de armas, municiones, explosivos, y maquinaria para su fabricación. || g. Establecer el régimen de contravenciones, y medidas correctivas para la posesión y porte irregular de armas de fuego, municiones, explosivos, materias primas, maquinaria y artefactos para su fabricación. || h. Incautación, multa convertible en decomiso y decomiso de armas, municiones y explosivos, material decomisado».

[75] Cfr. Escrito de corrección de la demanda, pág. 7.

[76] Escrito de demanda, pág. 12.

[77] Escrito de corrección de la demanda, pág. 7.

[78] Sentencia C-398 de 2024.

[79] Ib. En el mismo sentido ver las sentencias C-092 de 2020, C-172 de 2017, C-645 de 2016, C-734 de 2005, C-151 de 2004, C-097 de 2003 y C-1028 de 2002.

[80] Sentencia C-172 de 2017.

[82] Cfr. Sentencia C-398 de 2024.

[83] Cfr. Ibid. Sobre el carácter restrictivo de las facultades legislativas extraordinarias ver las Sentencias C-479 de 2024 y C-261 de 2016, entre otras.

[84] Título de la Ley 61 de 1993.

[85] Corrección de la demanda, pág. 22.

[86] Así lo ha explicado la Corte Constitucional en reiteradas oportunidades. Ver, por ejemplo, las sentencias C-159 de 2021 y C-630 de 2014.

[87] Cfr. Artículo 150.10 de la Constitución Política. Cfr. Corte Constitucional, sentencias C-398 de 2024, C-159 de 2021, entre otras.

[88] Ib.

[89] Ver Sentencia C-159 de 2021.

[90] Corte Constitucional, Sentencia C-398 de 2024.

[91] Verificar que la norma habilitante sea precisa implica constatar que sea claro «cuáles son los asuntos que podrán ser legislados mediante decretos leyes y cuál es el campo de acción legislativa del presidente de la República», sin perjuicio del grado de amplitud o generalidad de las facultades conferidas. Así, para cumplir con el mandato de precisión, el Congreso de la República debe «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». Corte Constitucional, Sentencias C-097 de 2003 y C-398 de 2024.

[92] Corte Constitucional, sentencias C-159 de 2021 y C-398 de 2024.

[93] Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-398 de 2024. Ver también la Sentencia C-292 de 2001.

[94] Corte Constitucional, sentencias C-159 de 2021 y C-398 de 2024.

[95] Corte Constitucional, sentencias C-335 de 2016, C-159 de 2021 y C-398 de 2024.

[96] Corte Constitucional, Sentencia C-159 de 2021. Reiterada por la Sentencia C-479 de 2024.

[97] Corte Constitucional, Sentencia C-159 de 2021. En este mismo sentido, ver la Sentencia C-943 de 2012.

[98] Corte Constitucional, sentencia C-503 de 2001 y C-398 de 2024.

[99] Corte Constitucional, Sentencia C-398 de 2024.

[100] Corte Constitucional, sentencias C-097 de 2013 y C-398 de 2024.

[101] Corte Constitucional, Sentencia C-398 de 2024.

[102] Corte Constitucional, Sentencia C-398 de 2024. Ver también la Sentencia C-097 de 2013.

[103] Corte Constitucional, sentencias C-097 de 2013 y C-398 de 2024.

[104] Corte Constitucional, Sentencia C-398 de 2024. Al respecto, la Corte ha explicado que la parte considerativa del decreto ley «ofrece el contexto normativo en el que se insertan las normas demandadas y, en principio, podría evidenciar la finalidad concreta que el Legislador buscaba alcanzar con la delegación, así como los objetivos que persigue el presidente de la República con la expedición del decreto ley». Sentencias C-097 de 2013 y C-398 de 2024.

[105] Corte Constitucional, sentencias C-473 de 2013, C-172 de 2017 y C-398 de 2024.

[106] Corte Constitucional, Sentencia C-172 de 2017. Esto implica que «el ejercicio abusivo por parte del Ejecutivo de la facultad extraordinaria conferida debe ser establecido de manera clara y evidente, de modo que no quede duda acerca de la carencia de las atribuciones». Sentencia, C-1174 de 2005.

[107] Corte Constitucional, Sentencia C-249 de 2019.

[108] Corte Constitucional, Sentencia C-398 de 2024. En el mismo sentido, ver las sentencias C-030 de 1999, C-261 de 2016, C-172 de 2017 y C-249 de 2019, entre otras.

[109] Ib.

[110] Corte Constitucional, Sentencia C-398 de 2024.

[111] Ib. Cfr. Sentencias C-249 de 2019 y C-159 de 2021.

[112] La Corte ha advertido que la interpretación de la norma habilitante apelando únicamente a su literalidad puede llevar a conclusiones contrarias a la Constitución Política. En este sentido, en la Sentencia C-235 de 2014, la Corte indicó que: «Una comprensión del telos de la facultad delegada signada por el literalismo torna a la Administración en un mero cercenador de trámites que estime como innecesarios y, la inutiliza frente a las eventuales necesidades de ajustar procedimientos urgidos de variaciones que realicen mandatos constitucionales como los de moralidad, eficacia y publicidad establecidos en el artículo 209 del texto superior».

[113] Corte Constitucional, sentenciada C-335 de 2016 y C-398 de 2024.

[115] Al respecto ver, entre otras, las sentencias C-335 de 2016, C-159 de 2021 y C-398 de 2024.

[116] Concepto del procurador General de la Nación, pág. 10.

[117] Corte Constitucional, Sentencia C-556 de 1992. Esta cita corresponde a la explicación dada por la Presidencia de la República ante la pregunta de la Corte sobre las causas que generaron la declaratoria de conmoción interior. En las consideraciones del Decreto 1155 de 1992 se explica que se habían recibido múltiples solicitudes de libertad provisional y de hábeas corpus «por parte de procesados por delitos cuyo conocimiento corresponde a la antigua jurisdicción de orden público, hoy jueces regionales y Tribunal Nacional». Al respecto, ante la Corte Constitucional, el presidente de la República explicó que «entre las personas que presentaron las solicitudes se encontraban los procesados y sindicados por un gran número de actos terroristas, entre ellos por el atentado contra las instalaciones del Departamento Administrativo de Seguridad DAS, el cometido en la Corporación Las Villas, los sufridos por Luis Carlos Galán, Carlos Mauro Hoyos, Jorge Enrique Pulido, las masacres de Caloto. También presentaron solicitudes los señores Juan David y Jorge Luis Ochoa. De la misma manera en Cúcuta solicitaron su libertad los procesados por los homicidios de Oscar Jairo Vélez, Ángel Vera y Héctor Correa». (Sentencia C-556 de 1992).

[118] Artículo 1, inciso 5, del Decreto 2047 de 1990.

[119] Gaceta del Congreso No. 49 de 1992, pág. 14.

[120] Ib.

[121] Ib.

[122] Ib.

[123] Ib.

[124] Ib.

[125] Ib.

[126] Ib.

[127] Ib.

[128] Ib.

[129] Ib.

[130] En este acápite se hace referencia a las ponencias presentadas para cada uno de los cuatro debates legislativos, mas no a las discusiones adelantadas en las células legislativas. Esto se debe a que dentro del material probatorio recaudado solo se encuentra el acta del debate en la Plenaria del Senado de la República, pero en ella no constan los argumentos esgrimidos por los senadores. Si bien en dicha acta consta la apertura del debate del título y del articulado del proyecto de ley habilitante, no están registrados los argumentos esgrimidos por los senadores. Ver Gaceta del Congreso No. 189 de 1992 (página 13).

[131] Estas ponencias fueron publicadas en las gacetas del Congreso No. 168 y 177 de 1992, respectivamente.

[132] Gaceta No. 168 de 1992, pág. 51.

[133] Ib.

[134] Ib.

[135] Ib.

[136] Ib. Págs. 51 a 52.

[137] Ib. Pág. 52.

[138] Ib.

[139] Ib.

[141] Gaceta No. 063 de 1993, pág. 8. En el mismo sentido, ver las Gacetas No. 110 y 141 de 1993.

[142] Ib.

[143] Gaceta No. 141 de 1993, pág. 6.

[144] Gaceta No. 063 de 1993, pág. 8. En el mismo sentido, ver Gaceta No. 141 de 1993, pág. 6.

[145] Gaceta No. 141 de 1993, pág. 6.

[146] Las designaciones de los senadores y de los representantes constan en las Gacetas No. 218 de 1992, pág. 5, y 219 de 1993, pág. 13, respectivamente.

[147] «Por la cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias para dictar normas sobre armas, municiones y explosivos, y para reglamentar la vigilancia y seguridad privadas».

[148] Artículo 1.d del Decreto 1663 de 1979.

[149] Artículo 5 del Decreto 1663 de 1979.

[150] Sobre los posibles motivos y causas de este atentado terrorista, consultar el informe de «Una mirada del atentado al avión de Avianca Narcotráfico y narcoterrorismo en el conflicto armado colombiano» de la Fundación Colombia con Memoria Organización

Internacional para las Migraciones Embajada de Suecia, presentado a la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, pág. 119.

[151] Gaceta del Congreso No. 168 de 1992, pág. 51.

[152] Corte Constitucional, Sentencias C-473 de 2013, C-172 de 2017 y C-398 de 2024.

[153] Corte Constitucional, Sentencia C-172 de 2017.

[154] Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-1174 de 2005.

[155] Gaceta del Congreso No. 49 de 1992, pág. 14.

[156] Artículo 1.c de la Ley 61 de 1993.

[157] Artículo 1.g de la Ley 61 de 1993.

[158] Artículo 1.h de la Ley 61 de 1993.

[159] En dicha sentencia, la Sala Plena afirmó: «El legislador autorizó al Presidente para regular la tenencia y producción de explosivos. [...] La diferencia técnica no interesa en este punto. Además, como se anotó más arriba, la definición de estos términos se comprende dentro de las facultades extraordinarias concedidas al Gobierno».

[160] Intervención Ministerio de Defensa, pág. 14.

[161] Al respecto, al estudiar una demanda de inconstitucionalidad en contra de la Ley 61 de 1993 y del

Decreto Ley 2535 de 1993, la Corte señaló que «[e]l legislador autorizó al Presidente para regular la tenencia y producción de explosivos» y, tras acudir a la definición de explosión de la RAE, concluyó que «los juegos pirotécnicos son explosivos».

[162] Gaceta del Congreso No. 49 de 1992, pág. 14.

[163] Corte Constitucional, Sentencia C-077 de 1993. En el mismo sentido, ver la Sentencia C-031 de 1995.

[164] Corte Constitucional, Sentencia C-1145 de 2000.

[165] Corte Constitucional, Sentencia C-1145 de 2000. Al respecto, esa sentencia explicó que «Mientras la norma anterior parecía permitir un régimen diferenciado para las armas de guerra – creando un monopolio estatal sólo respecto de las armas de este tipo –, el artículo 223 se refiere a todo tipo de armas y sólo utiliza el calificativo de guerra para referirse a las municiones».

[166]

[167] Por medio de esta sentencia, la Corte Constitucional resolvió una demanda de inconstitucionalidad en contra de las secciones b) y f) del artículo 1º de la Ley 61 de 1993 y del Decreto Ley 2535 de 1993, fundada en la idea de que «crea[ban] un monopolio no autorizado por la ley sobre las armas de uso civil y en esa medida desconoc[ían] el derecho de propiedad, los derechos adquiridos y el derecho a la vida de los ciudadanos». En lo pertinente, la Corte declaró: «TERCERO.- Declarar EXEQUIBLES por las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia, y en razón de los cargos formulados por el demandante, las restantes normas del Decreto-Ley 2535 de 1993, salvo lo dispuesto en los numerales cuarto, quinto y sexto de la parte resolutoria de la presente sentencia. || CUARTO.- Declarar INEXEQUIBLE la expresión “de guerra o de uso privativo de la fuerza pública”, contenida en el artículo 9 del Decreto 2535 de 1993. || QUINTO.- Declarar EXEQUIBLES los artículos 2 y 62 del Decreto 2535 de 1993, siempre que se entienda que sólo se encuentran sujetos a la autorización del Estado los elementos que sean estrictamente indispensables para la producción de armas, municiones y explosivos. || SEXTO.- En relación con la facultad discrecional consagrada en el artículo 3 del Decreto 2535 de 1993, ESTESE a lo resuelto en la sentencia C-031 de 2 de febrero de 1995 de la Corte Constitucional».

This version of Total Doc Converter is unregistered.