

Sentencia C-530/15

Referencia: Expedientes D-10613

Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 1539 de 2012 *“Por medio de la cual se implementa el certificado de aptitud psicofísica para el porte y tenencia de armas de fuego y se dictan otras disposiciones”*

Demandante: Julio Roberto Gómez Esguerra

Magistrada Ponente:
MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Bogotá, D.C., diecinueve (19) de agosto de dos mil quince (2015)

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. El ciudadano Julio Roberto Gómez Esguerra, actuando en su calidad de presidente y representante de la Confederación General del Trabajo “CGT”¹, instauró acción pública de inconstitucionalidad contra la Ley 1539 de 2012 *“Por medio de la cual se implementa el certificado de aptitud psicofísica para el porte y tenencia de armas de fuego y se dictan otras disposiciones”*, por presunto desconocimiento de los artículos 15, 25, 26, 53, 54, 83, 152 literal a), 189 numeral 22, 211 y 333 de la Constitución Política.

2. Mediante auto del seis (06) de febrero de dos mil quince (2015), se rechazó la demanda de la referencia contra el inciso 2º del artículo 1 de la Ley 1539 de 2012, por el cargo de violación al derecho al trabajo (arts. 25 y 53 C.P.), por existencia de cosa juzgada, y se admitió la demanda por los demás cargos. Asimismo, se ordenó comunicar la iniciación del proceso a las siguientes personas y entidades: al Presidente del Congreso, al Ministerio de Defensa Nacional, al Ministerio de Salud y Protección Social, a la Superintendencia de

¹ A folio 22 del expediente de constitucionalidad aparece el certificado de existencia de la organización sindical. En adelante siempre que se haga mención a un folio, se entenderá que hace parte del expediente de constitucionalidad a menos que se diga expresamente otra cosa.

Vigilancia y Seguridad Privada, a la Facultad de Derecho de la Universidad Militar Nueva Granada, a la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Colombia, a la Facultad de Derecho de la Universidad Externado de Colombia y a la organización nacional Dejusticia, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 244 de la Constitución, y 11 y 13 del Decreto 2067 de 1991. Por último, ordenó correr traslado al Procurador General de la Nación y fijar en lista la disposición normativa acusada para efectos de la intervención ciudadana, según lo estipulado en el artículo 7 del mismo Decreto.

3. Cumplidos los trámites constitucionales y legales, propios de los procesos de constitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda de la referencia.

II. NORMA DEMANDADA

El texto de la ley demandada se transcribe a continuación:

“LEY 1539 DE 2012
(Junio 26)

Por medio de la cual se implementa el certificado de aptitud psicofísica para el porte y tenencia de armas de fuego y se dictan otras disposiciones.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1º. Las personas naturales que sean vinculadas o que al momento de la entrada en vigencia de la presente ley, estén vinculadas a los servicios de vigilancia y seguridad privada (vigilantes, escoltas y supervisores) y que deban portar o tener armas de fuego, deberán obtener el certificado de aptitud psicofísica para el porte y tenencia de armas de fuego, el que debe expedirse con base en los parámetros establecidos en el literal d) del artículo 11 de la Ley 1119 de 2006, por una institución especializada registrada y certificada ante autoridad respectiva y con los estándares de ley.

La vigencia del certificado de aptitud psicofísica para el porte y tenencia de armas de fuego, expedido a las personas mencionadas en el presente artículo; tendrá una vigencia de un (1) año, el cual deberá renovarse cada año.

Parágrafo. El certificado de aptitud psicofísica a que hace referencia el presente artículo, será realizado sin ningún costo por las ARP a la cual estén afiliados los trabajadores. El Gobierno Nacional reglamentará lo contenido en el presente parágrafo².

² El texto en negrillas fue declarado exequible por la Corte Constitucional mediante sentencia C-460 de 2013 (M.P. Alberto Rojas Ríos. SV. Luis Guillermo Guerrero Pérez y Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; SPV. Mauricio González Cuervo; AV. María Victoria Calle Correa).

Artículo 2°. Cuando las personas jurídicas o personas naturales que prestan servicios de vigilancia y seguridad privada con vigilantes o escoltas o supervisores debidamente acreditados que deban tener o portar armas de fuego, los presten sin que dichas personas hayan obtenido el certificado de aptitud psicofísica para el porte y tenencia de armas de fuego, serán sancionados con multa de cinco (5) a cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes, la cual será impuesta por la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, la que además vigilará, controlará y adelantará las investigaciones administrativas.

Artículo 3°. Sistema de Seguridad. El Sistema Integrado de Seguridad en la expedición del certificado de aptitud psicofísica, tiene como finalidad garantizar la presencia del usuario aspirante en el centro o institución especializada; la realización de las pruebas y evaluaciones por los medios o especialistas; que el certificado se expida desde la ubicación geográfica del centro o institución especializada; y que dichas pruebas se hagan desde los equipos de cómputo de los centros o instituciones especializadas con el fin de evitar un posible fraude en la expedición del mencionado certificado.

Los protocolos de seguridad para realizar los exámenes del certificado de aptitud psicofísica efectuados por los centros de instituciones especializadas, en un único Sistema Integrado de Seguridad, son los siguientes:

1. Registrar, autenticar y validar la identificación de las personas al inicio y al final de cada una de las evaluaciones o pruebas médicas. El usuario aspirante y profesional de la salud debe proceder a identificarse con lectores biométricos, así mismo mediante la lectura biométrica de la huella al momento de expedir el examen médico. Los lectores biométricos de huellas deben tener la funcionalidad de dedo vivo.

La validación de la huella se hará con el Sistema de la Registraduría Nacional del Estado Civil, para lo cual dicha entidad deberá adoptar las medidas técnicas y jurídicas para el efecto.

2. Tomar la información de la cédula de ciudadanía con lectores de código de barras.

3. Registrar la firma mediante dispositivos digitalizadores de firmas.

4. Capturar la foto del usuario a través de una cámara con sensor digital de alta definición, que generen imágenes nítidas con más grado de detalle, con el fin de identificar a la persona aspirante.

5. Registrar y enviar los resultados de los exámenes al terminar cada prueba, directamente al Sistema Integrado de Seguridad o desde el aplicativo de cada Institución especializada integrándose con el Sistema, cumpliendo con los estándares del mismo. Este sistema controlará los tiempos mínimos en que se debe realizar cada prueba (psicomotriz, optometría, auditiva, médica).

Parágrafo. El Sistema Integrado de Seguridad debe validar todas y cada una de las evaluaciones de las pruebas realizadas con los criterios de evaluación establecidos en el literal d) del artículo 11 de la Ley 1119 de 2006 y en la Resolución número 1555 de 2005.

6. La conectividad con el Sistema Integrado de Seguridad se realizará a través de una Red Privada Virtual que se armará con dispositivos de seguridad y comunicaciones que controlen, validen la localización geográfica de la Institución especializada, y se pueda garantizar la realización de los exámenes para obtener el certificado de aptitud psicofísica desde la ubicación de la sede acreditada, controlando y autorizando los equipos de cómputo de la Institución Especializada verificando la identificación de los principales componentes de cada computador.

Las instituciones especializadas o centros se conectarán con el Sistema Integrado de Seguridad a través de canales de Internet óptimos para la operación, con una dirección IP Pública Fija. El Sistema Integrado de Seguridad tendrá un canal dedicado suficiente para la conexión de los Centros o Instituciones especializadas, y permita tener el acceso de la información segura a la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada.

Parágrafo 1°. Todas las Instituciones que expidan o que vayan a expedir los certificados de aptitud psicofísica o física, mental y de coordinación motriz, deberán ser acreditadas como organismos de certificación de personas, bajo la norma ISO/IEC 17024:2003, para lo cual deberán previo a obtener, renovar o mantener la acreditación, garantizar el cumplimiento del Sistema Integrado de Seguridad del presente artículo³.

Parágrafo 2°. El sistema integrado de seguridad deberá obtener el reconocimiento mediante el registro y/o solicitud presentada y admitida para trámite de patente de y/o Modelo de Utilidad, conforme a la Decisión 486 del 2000 emitida por la Superintendencia de Industria y Comercio. Además para el caso del software debe tener el registro o depósito de propiedad Intelectual, conforme a la Ley 23 de 1982 y el Decreto 1360 de 1989.

Parágrafo 3°. La entidad encargada del Registro de la información de los certificados de aptitud física, mental y motriz conforme a la Ley 769 del 2002 debe entregar la información o permitir el acceso a todos los registros de los certificados médico de aptitud física, mental y psicomotriz, en tiempo real con el fin de confrontar, comparar con la información que se encuentra almacenada en el Sistema Integrado de Seguridad, este último entregará un informe diario legitimado ante los entes de control y vigilancia los exámenes que dieron cumplimiento a los criterios establecidos en el literal d) del artículo 11 de la Ley 1119 de 2006 y a la Resolución 1555 de 2005.

Artículo 4°. Con el fin de que la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada pueda ejercer los controles y adelantar las actuaciones administrativas señaladas en esta ley; contará con el acceso a la base de datos de los certificados de aptitud psicofísica expedidos por las Instituciones Especializadas registradas y certificadas por la autoridad respectiva.

Artículo 5°. Las Instituciones Especializadas debidamente registradas ante la autoridad de salud respectiva, instalarán y mantendrán en funcionamiento los equipos y tecnologías necesarias para el acceso al sistema y la base de datos por parte de las Seccionales de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada.

³ El texto en negrillas fue declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante sentencia C-850 de 2013 (M.P. Mauricio González Cuervo. Unánime).

Artículo 6°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su publicación en el Diario Oficial y deroga las disposiciones que le sean contrarias.”

III. DEMANDA

El ciudadano considera que la Ley 1539 de 2012 vulnera (i) el derecho fundamental al *habeas data* y a la reserva de ley estatutaria (arts. 15 y 152 lit. a) C.P.); (ii) la libertad de ejercer un oficio que no requiere formación académica (art. 26 C.P.); (iii) el derecho al trabajo (arts. 25 y 53 C.P.); (iv) el deber del Estado de ofrecer habilitación profesional (art. 54 C.P.); (v) el principio de confianza legítima (art. 83 C.P.); (vi) la libertad de empresa (art. 333 C.P.), y (vii) constituye una usurpación de las funciones de inspección y vigilancia en la prestación del servicio de vigilancia y seguridad, a cargo del Presidente de la República y delegadas en la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad (arts. 189 num. 22, y 211 C.P.). Así, la demanda se estructura en torno a siete (7) cargos, a saber:

Violación al derecho fundamental al habeas data y a la reserva de ley estatutaria. El accionante sostiene que los artículos 3, 4 y 5 de la Ley 1539 de 2012 establecen una regulación respecto al recaudo y el tratamiento de información de carácter privado en bases de datos, lo cual resulta contrario al derecho al *habeas data*. Asimismo, que dicha normativa dispone la recolección y tratamiento en una base de datos, de la información contenida en los certificados de aptitud psicofísica expedidos por entidades privadas, denominadas por la ley como *instituciones especializadas registradas*, comprometiendo la intimidad de las personas que prestan servicios de vigilancia y seguridad privada. Precisa:

“Los protocolos de seguridad para realizar exámenes del certificado de aptitud psicofísica efectuados por los centros de instituciones especializadas, implican el acopio de datos personales de carácter privado, [...], como son los resultados de los exámenes de prueba, psicomotriz, optometría, auditiva, y médica, así también el registro de fotografías, firmas y huellas mediante lectores biométricos. || [...] || La puesta en circulación de esa clase de datos afecta el derecho a la intimidad y al *habeas data* de las personas y en consecuencia tal regulación de la Ley 1539 de 2012 es inconstitucional por no estar contenida en una ley estatutaria, y precisamente por tocar el núcleo esencial del derecho fundamental de *habeas data* y a la intimidad. || [...] || la recolección de datos personales por entidades públicas o privadas no puede realizarse sin que el interesado exprese su consentimiento al efecto, ni puede divulgarse para imponer consecuencias jurídicas desfavorables sino que, todo ello por tener repercusiones directas en la intimidad, exige regulación de orden estatutario conforme a lo prescrito por el literal a) del artículo 152 de la Constitución Política. Es decir, la regulación de la recolección y tratamiento de la información, así como su actualización o corrección y su posterior divulgación, no pueden realizarse sino dentro del marco que de manera expresa se establezca por una ley estatutaria,

circunstancia que sustenta la declaración de inexecutable de la Ley 1549 de 2012”⁴.

Violación a la libertad de ejercer un oficio que no requiere formación académica. Según el accionante la implementación de un *certificado de aptitud psicofísica* no constituye una medida constitucionalmente establecida para la regulación de profesiones y oficios, por lo que se atenta contra el artículo 26 Superior. Afirma:

“El certificado de aptitud psicofísica no es una medida de habilitación profesional y por tanto no constituye un título de idoneidad, como tampoco una medida de control y vigilancia idónea, ante la existencia de licencias expedidas directamente por el órgano de control, la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad. En consecuencia no es una medida constitucional respecto a la regulación de oficios de conformidad con el artículo 26 de la Constitución. || Adicionalmente, el objetivo señalado por la ley demandada se encuentra ampliamente desarrollado en la legislación existente la cual garantiza la vida y la seguridad de las personas, así como la idoneidad del certificado, siendo así la implementación demandada ineficaz e innecesaria ante la existencia de medidas suficientes en cuanto a la expedición de licencias y controles establecidos en el Decreto Ley 2535 de 1993 [por el cual se expiden normas sobre armas, municiones y explosivos]”⁵.

En relación con la Ley 1539 de 2012 y el Decreto 2535 de 1993, precisa el demandante que (i) la Ley 1539 de 2012 constituye una regulación posterior al Decreto 2535 de 1993, y en este último ya se había reglamentado el servicio de vigilancia y seguridad privada en los artículos 77 al 82; (ii) la Ley 1539 de 2012 establece la obligatoriedad del certificado de aptitud psicofísica para el porte y tenencia de armas de fuego, para las personas naturales vinculadas a los servicios de vigilancia y seguridad privada (vigilantes, escoltas y supervisores) y que deban portar o tener armas de fuego, definiendo las competencias y los requisitos técnicos, tecnológicos y de procedimiento para su expedición; (iii) así, regula el oficio de vigilante o guardia privado, sin especificar el riesgo social que justifica la implementación adicional de un certificado de aptitud psicofísica para el porte o tenencia de armas de fuego; (iv) dicha medida, establece un límite desproporcionado a la libertad individual de escoger una profesión o un oficio, porque se erige como un nuevo requisito, diferente a los que ya establecía el Decreto 2535 de 1993 “*Por el cual se expiden normas sobre armas, municiones y explosivos*”, que en sus artículos 78 y 79 regulan la idoneidad para el uso de armas y los permisos para su uso y tenencia, respectivamente. Se exige en dichas normas un permiso para la tenencia y el porte de armas de fuego y se exige contar con la capacitación en el uso de las mismas y su acreditación ante la

⁴ Folio 9. Apoya sus argumentos en las sentencias C-877 de 2005 (M.P. Jaime Córdoba Triviño) y T-729 de 2002 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett).

⁵ Folios 12 y 13. El demandante apoya sus argumentos en las sentencias C-177 de 1993 (M.P. Hernando Herrera Vergara), C-568 de 2010 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla) y C-296 de 2012 (M.P. Juan Carlos Henao Pérez).

Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada. Por lo tanto, (v) la norma demandada dice el actor, desconoce la Constitución Política en su artículo 26, puesto que la exigencia de un nuevo requisito se constituye en una barrera más, para el ejercicio de una actividad que ya estaba regulada, consagrándose un nuevo trámite que resulta irrazonable y desproporcionado.

Violación del derecho al trabajo, artículos 25 y 53 de la Constitución. Partiendo de la consagración constitucional del derecho al trabajo en condiciones dignas y justas, de la igualdad de oportunidades para los trabajadores, así como del derecho a la estabilidad en el empleo, la capacitación y el adiestramiento, el accionante plantea que la norma acusada constituye un obstáculo para las personas en edad de trabajar, ya que, por un lado, “*desconoce la estabilidad laboral, al ser un instrumento que no prevé una capacitación técnica*” y, por otro lado, constituye “*un requisito adicional frente a la normatividad preexistente, citada anteriormente*”.

Incumplimiento del deber del Estado de ofrecer habilitación profesional, conforme con el artículo 54 constitucional. Partiendo de que el oficio de vigilancia y seguridad implica un riesgo social y, por ello, requiere de formación y capacitación⁶, el accionante sostiene:

“En el caso de las personas y entidades que desempeñan actividades de vigilancia y seguridad privada, son supervisadas y vigiladas por el Estado a través de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, sin que actualmente esta actividad requiera de una cualificación técnica o académica a través de un título de idoneidad como lo dispone el artículo 26 de la Constitución. || Así las cosas, la ley demandada constituye una intervención inconstitucional en el ejercicio del oficio de vigilancia y seguridad privada, por cuanto:

- Evidencia la ausencia de habilitación profesional del oficio de vigilancia y seguridad privada señalada en el artículo 54 constitucional para la presentación del certificado de aptitud psicofísica.
- El certificado acusado pretende suplir la exigencia de un título de idoneidad, sin que para ello sea previsto una habilitación profesional.
- Su exigencia limita la libertad del ejercicio del oficio desconociendo el derecho a la estabilidad laboral y a la formación profesional o técnica”⁷.

Violación del principio de confianza legítima, artículo 83 de la Constitución. El accionante explica que en el Decreto Ley 2535 de 1993, anterior a la Ley 1539 de 2012, no se exigía un certificado adicional para quienes se dedican a este tipo de labores, ya que las licencias para el uso de armas garantizaban la idoneidad de su manejo, sumado este requisito a la experiencia y formación

⁶ Respalda su argumento en la sentencia C-123 de 2011 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio).

⁷ Folio 11.

para prestar el servicio de vigilancia y seguridad privada. Por lo tanto, dice que:

“La implementación de un certificado de aptitud mediante la Ley 1539 de 2012, modifica la prestación de los servicios de vigilancia y seguridad privada, tanto para trabajadores como para los empresarios. La Ley demandada no previó un plan específico ni la participación de los trabajadores ni de los empresarios que desempeñan actividades de Vigilancia y Seguridad Privada, para mitigar los posibles impactos que podría generar, especialmente en los derechos al trabajo, a la libertad de ejercer profesión u oficio, y a la libertad de empresa, y por esto debe ser declarada inconstitucional”⁸.

Usurpación del ejercicio de funciones de inspección y vigilancia del Presidente de la República, en la prestación de servicios públicos, y delegación de estas, artículos 189 numeral 22 y 211 de la Constitución. Según el accionante la Carta Política autoriza que las funciones del Presidente de la República sean delegadas a ministros, directores, representantes legales de entidades descentralizadas, superintendentes, alcaldes y gobernadores, más no que se subdeleguen en entidades “*especializadas registradas*” ni en particulares, salvo casos excepcionales. En este orden de ideas, concluye:

“En los términos de la Ley 1539 de 2012 [artículo 1], se delega a la “institución especializada registrada” la expedición de certificados de aptitud psicofísica, siendo esta una función administrativa de inspección, control y vigilancia en la prestación de servicios públicos, delegada por el Presidente de la República a la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, la cual no puede ser a su vez delegada. || [...] || La delegación de la certificación de aptitud psicofísica par[a] uso de armas de fuego señalada por la Ley 1539 de 2012, a cargo de “instituciones”, desconoce los artículos 189-22 y 211 de la Constitución Política al subdelegar una función propia de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y al autorizar a particulares a ejercer funciones administrativas de inspección, control y vigilancia en la prestación de los servicios públicos”.

Violación de la libertad de empresa, artículo 333 de la Constitución. Según el accionante la exigencia de un certificado de aptitud a los trabajadores de empresas de vigilancia y seguridad privada, vulnera el derecho a la libertad de empresa consagrado en el artículo 333 de la Constitución, en cuanto interfiere de manera desproporcionada en los trámites que debe asumir el empleador para el cumplimiento de lo establecido en la Ley 1539 de 2012.

Con fundamento en las razones expuestas, el ciudadano peticiona declarar inexecutable la Ley 1539 de 2012, por desconocer los artículos 15, 25, 26, 53, 54, 83, 152 literal a), 189 numeral 22, 211 y 333 de la Constitución Política.

⁸ Folio 17.

IV. INTERVENCIONES

Ministerio de Salud y Protección Social

La Representante del Ministerio de Salud y Protección Social, en su intervención solicitó a la Corte declarar la exequibilidad de la Ley 1539 de 2012⁹. Sostiene que en el marco de las medidas preventivas, el examen de aptitud psicofísica para el porte y tenencia de armas de fuego por las personas que presten servicios de vigilancia y seguridad privada (vigilantes, escoltas y supervisores), busca evitar no solo accidentes en el trabajo, sino cualquier daño que se pueda causar a la comunidad, en procura de la prevalencia del interés general sobre el particular. Precisa: *“Quien maneje ese tipo de elementos debe ser una persona idónea tanto desde el punto de vista físico como psicológico. Estos exámenes y certificaciones se exigen para que con ello se establezca la idoneidad de las personas que manipulan armas de fuego y así evitar futuros accidentes debido a la mala e indebida utilización; y además para que el personal que realiza labores de seguridad privada garantice una capacidad eficiente para utilizar sus elementos de trabajo para la protección, no solo de la empresa [en] la que laboren sino también de la comunidad en general...”*¹⁰.

Agrega que en cuanto a la reserva de la información, la norma establece que quienes ejercen estas funciones deben ser instituciones especializadas que cumplan con los estándares exigidos para la expedición de dicho certificado, por lo cual se garantizan los derechos a la intimidad, la libertad, el buen nombre y al libre desarrollo de la personalidad.

Ministerio de Defensa Nacional

La apoderada especial del Ministerio de Defensa Nacional, solicitó a la Corte declarar la exequibilidad de la Ley 1539 de 2012 en el entendido de que dicha regulación propende por la seguridad de los asociados¹¹. Afirmar que la jurisprudencia constitucional ha determinado que la seguridad, constituye un fin esencial del Estado y un servicio público primario que, a su vez, se concreta y materializa en el cumplimiento de la misión que el artículo 2 de la Carta le atribuye a las autoridades de la República, cual es la de proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades públicas.

Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada

La Jefe de la Oficina Asesora Jurídica (E) de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, solicitó a la Corporación declarar exequible la

⁹ Folios 51 al 69.

¹⁰ Para respaldar esta última idea, cita la sentencia C-460 de 2013 (M.P. Alberto Rojas Ríos. S.V. Luis Guillermo Guerrero Pérez y Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; S.P.V. Mauricio González Cuervo; A.V. María Victoria Calle Correa).

¹¹ Folios 83 al 115.

totalidad de la Ley 1539 de 2012¹². Explica que la Superintendencia es un organismo del orden nacional, de carácter técnico, adscrito al Ministerio de Defensa Nacional, con autonomía administrativa, financiera y personería jurídica, que ejerce control, inspección y vigilancia sobre las personas naturales y jurídicas que prestan servicios de vigilancia y seguridad privada tal y como lo señala el artículo 7 del Decreto Ley 356 de 1994¹³, y en cumplimiento de los objetivos consagrados en el Decreto 2355 de 2006¹⁴.

Precisa que a la Superintendencia le corresponde verificar que las personas vinculadas a los servicios de vigilancia y seguridad privada (guardas de seguridad, escoltas y supervisores) que porten y tengan armas de fuego, se hayan realizado el examen de aptitud psicofísica para el porte y tenencia de dichos elementos, para lo cual contará con acceso a la base de datos del Sistema Integrado de Seguridad para la Validación de la Identidad, SICEC, en donde verificará que la persona que va a prestar el servicio sea apto para el manejo de armas de fuego. Aclara que en la base de datos solo aparecerá si es apto o no apto, y que ninguna otra información podrá ver y verificar la entidad. Continúa señalando que el resultado del examen le permite establecer si el personal operativo que presta el servicio con medio armado es apto para el porte y tenencia de armas de fuego. De tal manera, la Ley 1539 de 2012 ofrece a la entidad una herramienta para el ejercicio del control, inspección y vigilancia en relación con el personal operativo empleado para tal fin, lo que se refleja en la mejora de la prestación del servicio hacia la ciudadanía en general. Igualmente, se convierte en un medio que brinda mayor confianza a la comunidad, en lo que tiene que ver con la idoneidad psicofísica de dicho personal y garantiza de parte del Estado el cumplimiento del deber de protección de todas las personas residentes en Colombia, establecido en el artículo 2 de la Constitución Política¹⁵.

En relación con los cargos formulados en la demanda, expresa: en primer lugar, la Ley 1539 de 2012 no vulnera el derecho al *habeas data* en razón del registro que hacen las instituciones especializadas del resultado del examen para determinar la aptitud psicofísica de los guardas de seguridad que prestan el servicio de vigilancia y seguridad privada con armas de fuego, por cuanto dicha información es de conocimiento de los Centros de Reconocimiento, CRC, que hacen el examen del personal y solo el resultado del informe en físico se envía a la empresa a la cual pertenece el guarda. La CRC reporta mediante el aplicativo llamado SISEC (canal de información restringido) solamente el resultado en los siguientes términos: (i) Aprobado; (ii) No apto, y (iii) Aplazado, sin ningún pormenor sobre el particular. La Superintendencia

¹² Folios 116 al 120.

¹³ Por el cual se expide el Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada.

¹⁴ Por el cual se modifica la estructura de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y se dictan otras disposiciones.

¹⁵ Dispone el inciso 2º del artículo 2 de la Constitución Política: “Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”.

utiliza un canal único restringido, al que solo tienen acceso las instituciones especializadas CRC, que realizan el examen, y las ARL, y lo único que hace es verificar que el personal que utiliza armas de fuego se realice el examen, para determinar que es apto para manejar dichos elementos y, por ende, no atenta contra la vida y bienes de la ciudadanía, en aras de velar por el interés general en los términos exigidos en el artículo 2 Superior.

En segundo lugar, plantea que el derecho al trabajo no es un derecho absoluto, ya que debe propender al desarrollo económico y social. En el caso concreto del guarda de seguridad que presta el servicio con armas de fuego, debe tener condiciones académicas, físicas, psicológicas y morales adecuadas para prestar el servicio, so pena de tornarse el mismo en un peligro inminente para la seguridad ciudadana. De otro lado, afirma que la exigencia de requisitos para aspirar a cualquier cargo no implica vulneración del derecho al trabajo, y que cuando se trata de personas vinculadas a los servicios de vigilancia y seguridad, es evidente que se exige el certificado de aptitud psicofísica puesto que la labor que les es confiada implica un riesgo social, toda vez que el cometido principal es garantizar la seguridad ciudadana.

En tercer lugar, expone que no hay vulneración o desconocimiento de la libertad de ejercer un oficio, toda vez que las personas naturales y jurídicas que prestan el servicio con armas de fuego deben propender, en el ejercicio de su oficio, por el bien común y el interés general que va por encima de cualquier libertad de escoger un oficio, máxime si se está frente a una actividad que podría alterar la seguridad ciudadana. Precisa, que el servicio de seguridad presenta especificidades que exigen una lectura de las condiciones en las que se presta el servicio, en donde se debe tener en cuenta: (i) quién presta el servicio; (ii) el medio (con armas de fuego, sin armas, con caninos, con medio tecnológicos, etc.); (iii) cómo se presta el servicio. (iv) Todo lo anterior, con miras a la protección del orden público y la seguridad ciudadana en búsqueda de una convivencia social armónica y, en últimas, la realización de los fines esenciales del Estado (arts. 1 y 2 C.P.). Bajo estas premisas, no puede predicarse el incumplimiento del Estado de ofrecer habilitación profesional, por cuanto debe antes de cualquier otra consideración garantizar la prestación eficiente y segura del servicio de vigilancia y seguridad por parte de los guardas de seguridad que utilizan armas de fuego.

En cuarto lugar, precisa que no hay vulneración o desconocimiento del principio de confianza legítima, pues quien presta el servicio de vigilancia y seguridad privada, tiene una posición jurídica que es modificable por las autoridades en razón de las condiciones de seguridad que implica el cumplimiento de las funciones, donde puede verse comprometido el disfrute de la vida e integridad de los ciudadanos en cualquier momento, aspecto este que hace relevante la prevención de siniestros, además de un control y vigilancia exhaustiva sobre quienes desempeñan dichos oficios en procura de salvaguardar el interés general.

Finalmente, en relación con la usurpación de funciones del Presidente de la República, señala que la Ley 1539 de 2012 no delega la función de inspección, vigilancia y control a las instituciones especializadas registradas, es decir, los Centros de Reconocimiento Certificado, CRC, ya que lo único que estas hacen es practicar el examen al guarda de seguridad para verificar si es apto o no para el manejo de armas de fuego, reportando el resultado a la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, a través del sistema SISEC, creado especialmente para tal efecto. A su vez, la Superintendencia es quien, con base en dicho reporte, verifica el cumplimiento de la ley y, en consecuencia, al verificar que un guarda de seguridad que presta el servicio con armas de fuego no se ha realizado el examen, da inicio al procedimiento sancionatorio. En consecuencia, no es cierto lo señalado por el demandante al manifestar que son las instituciones especializadas registradas quienes ejercen la actividad de inspección, control y vigilancia sobre el cumplimiento de la Ley 1539 de 2012.

Defensoría del Pueblo

El defensor Delegado para Asuntos Constitucional y Legales dentro de las competencias de la Defensoría del Pueblo¹⁶, considera, en primer lugar, que en relación con los artículos 15 (*habeas data*), 25 (derecho al trabajo), 54 (habilitación profesional) y 152 literal a) (reserva de ley estatutaria), la demanda carece de los requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia necesarios para cuestionar la adecuación de una norma jurídica a la Constitución, por lo que le solicita a la Corte declararse inhibida. En segundo lugar, precisa que la Ley 1539 de 2012 no vulnera los artículos 26 (libertad de ejercer oficio), 83 (principio de confianza legítima), 189-22 (función de inspección y vigilancia de la prestación de servicios públicos), 211 (delegación de funciones del Presidente de la República) y 333 (libertad de empresa) de la Carta Política.

En relación con la solicitud de declaratoria de inconstitucionalidad de la Ley 1539 de 2012 frente a los últimos cargos mencionados, que podrían considerarse aptos, empieza por recordar que la disposición demandada se encuentra dentro del marco de la libertad de configuración legislativa en relación con la facultad de regular el ejercicio de profesiones y oficios. Así, estima razonable que el legislador disponga la implementación del certificado al que hace referencia la disposición demandada, en atención a la actividad que realizan los trabajadores dedicados a la vigilancia y seguridad privada, pues el porte y tenencia de armas genera riesgos para terceros y, por lo tanto, se requiere contar con personas idóneas y responsables para tal efecto. En este sentido, continúa exponiendo, la realización de un examen que certifique la aptitud psicofísica de una persona para el desarrollo de un oficio que conlleva un riesgo social, así como su renovación periódica, es una carga soportable ya que no implica ninguna limitación a los derechos de las personas que lo

¹⁶ Folios 121 al 126.

desarrollan y, por el contrario, cumple una función que es acorde con el ordenamiento constitucional¹⁷.

Intervenciones ciudadanas

A continuación la Sala relaciona las intervenciones ciudadanas presentadas durante el término de fijación en lista del proceso.

Ciudadana Diana Marcela Celeita Díaz

La ciudadana intervino para solicitar que se declare la exequibilidad de la Ley 1539 de 2012¹⁸. En primer lugar, partiendo de la transformación que ha tenido el derecho a la intimidad en una sociedad informatizada, en donde de un sentido puramente negativo se pasa a identificar una faceta positiva del mismo, por medio del cual se reconoce a cada persona el derecho de acceso al banco de datos con el fin de poder disponer de la personalidad y conocer la finalidad para la cual ha sido recogida la información para controlar o supervisar el uso que de ella se haga; sostiene acerca de la violación del derecho a la intimidad y *habeas data*, que los protocolos de seguridad para realizar los exámenes del certificado de aptitud psicofísica por parte de los centros e instituciones especializadas, como son las pruebas sicomotriz, optometría, auditiva y médica, y el registro de fotografías, firmas y huellas mediante lectores biomédico, no compromete la intimidad de las personas que prestan servicios de vigilancia y seguridad privada.

En segundo lugar, afirma que no se vulnera la reserva de ley estatutaria, puesto que con la Ley 1539 de 2012 no se tocan derechos fundamentales y, por el contrario, se pretende establecer los requisitos y la metodología para expedir el certificado de aptitud psicofísica del personal vinculado a los servicios de vigilancia y seguridad privada que deban portar o tener armas de fuego, actualizando la normativa vigente y ofreciendo las herramientas legales y tecnológicas óptimas que garantizan la veracidad del certificado y la idoneidad del mismo, lo cual debe ser objeto de una ley ordinaria.

En tercer lugar, en relación con los cargos por violación al derecho al trabajo (art. 25 C.P.), y las libertades de escoger profesión u oficio (art. 26 C.P.) y de empresa (art. 333), expresa que la ley no contradice la Constitución, sino que encuentra sustento en la misma en la medida en que garantiza los principios de igualdad, eficiencia y prevalencia del interés general. Así, atiende al fin de brindar seguridad y garantías no solo a los trabajadores de las empresas que deben utilizar armas de fuego, sino también a las personas que contratan sus

¹⁷ En este punto, explica que las personas naturales que solicitan permiso para el porte y uso de armas, deben presentar un certificado médico de aptitud psicofísica, según el artículo 11, literal d) de la Ley 1119 de 2006. En esa medida, si a los particulares que solicitan permiso para el porte y uso de armas ya se les exige un certificado médico de aptitud psicofísica, con mayor razón debe hacerse extensiva tal exigencia a las personas que se dedican a prestar servicios de vigilancia y seguridad privada y cuya actividad implica el porte o tenencia de armas de fuego.

¹⁸ Folios 45 al 47.

servicios, en la medida en que se controla el porte y la tenencia de armas en el sector de la seguridad privada. Por ello, se faculta al legislador para exigir un título de idoneidad, de un lado, y, de otro, se dispone la inspección y vigilancia del ejercicio del oficio reduciéndose de esta manera el riesgo social que puede implicar esta actividad.

En cuarto lugar, en lo que respecta a la vulneración del principio de confianza legítima, precisa que el demandante no formula ningún reparo de inconstitucionalidad, puesto que solamente pone de presente la incompatibilidad que, en su criterio, existe entre dos disposiciones legales, pero sin explicar por qué ello resultaría contrario a algún precepto de la Constitución. Por ello, en su entender, el cargo no cumple con las condiciones de pertinencia y certeza.

En quinto lugar, señala la falta de certeza en lo que tiene que ver con la afirmación de la supuesta usurpación de funciones de inspección y vigilancia del Presidente de la República en la prestación de servicios públicos, y la delegación de las mismas. Precisa que la institución especializada registrada y certificada ante la autoridad respectiva y con el cumplimiento de los estándares de que trata la Ley 1539 de 2012, solo se encarga de la certificación de aptitud sicofísica para el porte y tenencia de armas de fuego, convirtiéndolas en las idóneas y especializadas para realizar los exámenes correspondientes para dicha finalidad.

Ciudadana Paula Andrea Osorio Urriago

También intervino para solicitar que se declare la exequibilidad de la Ley 1539 de 2012¹⁹. Apoyándose en la sentencia C-748 de 2011²⁰, afirma que no se viola la reserva de ley estatutaria ni el derecho fundamental al *habeas data*. Asimismo, con fundamento en la sentencia C-568 de 2010²¹, plantea que se pueden exigir requisitos a las personas a la hora de desempeñar un empleo, sin que se viole el derecho al trabajo. En cuanto al derecho a la intimidad, sostiene que la recolección de información que hacen las ARL con fundamento en los certificados psicofísicos, no contraría derechos fundamentales consagrados en la Constitución Política. En relación con la vulneración del derecho a la libertad para ejercer un oficio, precisa que el porte de armas genera un riesgo social, por lo que las personas que tienen acceso a ellas deberían ser las idóneas, de allí que el hecho de exigir un certificado psicofísico por medio de la Ley 1539 de 2012 no es inconstitucional. Finalmente, plantea que el Presidente está facultado legalmente para delegar ciertas funciones en las autoridades administrativas, para el caso concreto, en las Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, por lo que no se configura una usurpación de funciones.

¹⁹ Folios 48 al 50.

²⁰ M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

²¹ M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

Ciudadano Pedro Javier Villamizar Castrillón

El ciudadano solicitó la declaración de exequibilidad de la ley acusada²². En relación con la violación al *habeas data* y a la reserva de ley estatutaria, explica que la Ley 1539 de 2012 busca la idoneidad de las personas que tienen permiso de portar armas de fuego, por la seguridad de los ciudadanos que estén en contacto con trabajadores que prestan servicios de vigilancia y seguridad privada. Por ello, las personas que deseen desempeñar esta labor deben estar certificadas por una institución acreditada y vigilada por el Estado, tal como lo señala el artículo 3, parágrafo 1º, de la Ley 1539 de 2012. Señala que no se viola el *habeas data*, reglamentado por las leyes estatutarias 1266 de 2008 y 1581 de 2012, ni la reserva de ley estatutaria, toda vez que dichas disposiciones normativas autorizan a instituciones públicas y privadas a recolectar, tratar y archivar datos personales siguiendo los parámetros allí establecidos.

En lo que respecta a la violación del derecho al trabajo, señala que el accionante amaña el verdadero sentido de la sentencia C-568 de 2010²³ en la que apoya sus argumentos de inconstitucionalidad, y explica que lo que la Corte dijo en esa oportunidad es que el legislador puede exigir algún título de idoneidad, como lo es en el caso concreto el certificado de aptitud psicofísica, que será inspeccionado por la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada.

En cuanto a la usurpación del ejercicio de funciones de inspección y vigilancia en la prestación de servicios públicos, que corresponde al Presidente de la República, y la delegación de estas, precisa que es claro que el Presidente puede delegar estas funciones en el Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, a quien corresponde ejercer el control, inspección y vigilancia sobre la industria y los servicios de vigilancia y seguridad privada.

En lo que respecta a la violación del principio de confianza legítima y libertad de empresa, sostiene que los argumentos planteados en la demanda no cumplen con los requisitos establecidos en el Decreto 2067 de 1991, en cuanto a la exposición de razones ciertas, suficientes, pertinentes, específicas y claras, para que los cargos puedan ser estudiados de fondo. Al respecto, solicita la inhibición de la Corte.

Intervención de la Federación Colombiana de Empresas de Vigilancia y Seguridad Privada, FEDESEGURIDAD

La representante legal de la Federación Colombiana de Empresas de Vigilancia y Seguridad Privada, FEDESEGURIDAD²⁴, intervino para

²² Folios 70 al 75.

²³ M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

²⁴ Señora Catalina Tapias Pedraza.

coadyuvar la demanda y peticionar que se declare la inconstitucionalidad de la Ley 1539 de 2012²⁵. Además de las infracciones que señala la demanda a los artículos 15, 25, 26, 54, 83, 152 literal a), 189-22, 211 y 333 de la Constitución Política, argumenta que la aplicación de la ley ha sido incierta y ha estado rodeada de prórrogas dadas a través de los decretos 2368 de 2012, 0738 de 2013, 931 de 2014 y 018 de 2015. En este último, se extiende el plazo para la obtención del certificado de aptitud psicofísica hasta el treinta y uno (31) de diciembre de dos mil quince (2015).

Explica que la obligación de contar con el certificado de aptitud psicofísica ha sido prorrogada en varias ocasiones, debido a que no hay suficientes entidades en el territorio nacional para cumplir con esta función, tal como lo reconoció el Gobierno en los decretos 931 de 2014 y 018 de 2015 en los que señaló que la obtención del certificado solo se ha cumplido en un 34,3% y que las entidades que lo expiden no cubren un 35% de los departamentos del país²⁶. Es así como sostiene que en caso de no constituirse o conformarse las instituciones que deben cumplir con las funciones administrativas, o hacerlo de manera insuficiente o defectuosa, se pueden vulnerar derechos y afectar disposiciones constitucionales²⁷.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación mediante concepto No. 5899 del seis (06) de abril de dos mil quince (2015)²⁸, solicitó a la Corte Constitucional declararse inhibida para decidir de fondo sobre la Ley 1539 de 2012, por ineptitud sustantiva de la demanda, toda vez que esta no reúne las condiciones necesarias que el Decreto 2067 de 1991 y la jurisprudencia constitucional exigen para determinar las razones que configuran el concepto de violación en contra de una disposición legal. Para sustentar su posición, la vista fiscal presenta un estudio acerca de los cargos formulados en la demanda.

En relación con la violación a la reserva de ley estatutaria (art. 152, literal a) C.P.) y al derecho al *habeas data* (art. 15 C.P.), precisa que el accionante no configura en contra de la norma demandada un cargo de constitucionalidad claro, específico, cierto, pertinente y suficiente para adelantar un estudio de fondo. Así, no fundamenta su afirmación en razones constitucionales ni explica por qué el solo hecho de recopilar la información conducente a expedir el certificado de aptitud psicofísica implica una afectación al núcleo esencial del derecho al *habeas data*. Afirma que las consideraciones planteadas

²⁵ Folios 76 al 81.

²⁶ Afirma que no hay instituciones en los departamentos de Amazonas, Arauca, Chocó, Guanía, Guaviare, Sucre, Vaupés y Vichada.

²⁷ Anexa a su intervención un CD contentivo de la siguiente información: (i) un listado de los exámenes practicados por municipio al veinte (20) de marzo de dos mil catorce (2014), para un total de 55.187; (ii) un listado de instituciones que se encuentran registradas ante el Ministerio de Defensa Nacional, Dirección General de Sanidad Militar, Subdirección de Salud, autorizadas para la expedición de Certificados de Aptitud Psicofísica para la Tenencia y Porte de Armas de Fuego, para un total de 58; y (iii) un listado del personal operativo por municipio y las proyecciones de exámenes.

²⁸ Folios 128 al 144.

corresponden exclusivamente a una interpretación particular y subjetiva que hace el demandante de la norma acusada, pues no es cierto que esté afectando aspectos esenciales del derecho fundamental. Agrega que bajo la lógica expuesta en la demanda, toda regulación que establezca algún certificado de idoneidad que haga necesaria la recopilación de datos personales para su expedición, como lo es, por ejemplo, la normativa que regula la expedición de la licencia de conducción (que no es otra cosa que la exigencia de un requisito de idoneidad para conducir un vehículo automotor, agrega), debería ser tramitado por medio de una ley estatutaria, so pena de ser considerado inconstitucional, lo cual resulta bajo la óptica del derecho vigente y la jurisprudencia constitucional relativa a este derecho, una conclusión absurda.

En lo que respecta al cargo por vulneración de las libertades de ejercer oficio (art. 26 C.P.) y de empresa (art. 333 C.P.), y del derecho al trabajo (art. 25 C.P.), sostiene que no advierte en la demanda un razonamiento cierto, específico ni suficiente que demuestre que la exigencia del certificado de aptitud sicofísica, como requisito para la prestación del servicio de seguridad y vigilancia por medio del uso de armas de fuego, establece un límite desproporcionado e irrazonable para el ejercicio de estas libertades y del derecho al trabajo en condiciones estables, lo cual hace que las afirmaciones del demandante sean infundadas. Destaca que las libertades de ejercer oficio y de empresa no son facultades absolutas, de tal manera que toda regulación a su ejercicio redunde por sí misma en una injustificada intervención o limitación al derecho constitucional. Lo que resulta especialmente relevante, en el caso de la libertad de ejercer oficio o profesión, cuando la actividad que se normatiza entraña un alto riesgo social como es el caso de la prestación del servicio de seguridad y vigilancia por medio del uso de armas de fuego. En este aspecto, destaca la amplia libertad de configuración que tiene el legislador para garantizar el orden público, el interés general y el bien común. Expresa que la ausencia de una argumentación orientada a demostrar que esta regulación transgrede la Carta Política, obliga a concluir que en la demanda no se configura un cargo constitucional real en contra de la norma cuestionada, sino mas bien que el accionante se limita a manifestar descontento con la exigencia establecida en ella.

En cuanto a la infracción al deber del Estado de ofrecer formación y habilitación profesional (art. 54 C.P.), sostiene el jefe del ministerio público que resulta evidente que el objeto de la Ley 1539 de 2012 no es regular de manera integral el ejercicio del oficio de vigilancia y seguridad, sino exigir la implementación del certificado de aptitud psicofísica para el porte y tenencia de armas de fuego, normativa en la que no es exigible incluir disposiciones tendientes a la capacitación del personal de vigilancia y seguridad que presta este servicio, pues ello rebasaría el objeto de la ley.

En lo que tiene que ver con el desconocimiento del principio de confianza legítima (art. 83 C.P.), no encuentra la vista fiscal en el escrito de la demanda razones suficientes tendientes a demostrar la existencia de la configuración de

una violación del principio de confianza legítima. Agrega, que el mero establecimiento de un requisito legal por parte del legislador, a través del cual se persiguen fines legítimos y constitucionales como son la defensa del orden público y del bien común, no puede considerarse por sí mismo contrario al principio de confianza legítima.

Finalmente, en lo que hace referencia a la usurpación del ejercicio de funciones de inspección y vigilancia en la prestación de servicios públicos y la delegación de estas (arts. 189-22 y 211), señala el jefe del ministerio público que la subdelegación de funciones de inspección y vigilancia en entes privados como los centros de reconocimiento encargados de realizar el examen de aptitud psicofísica y de expedir el correspondiente certificado, el accionante nuevamente hace una lectura subjetiva y personal de la norma, por lo que las razones que expresa no son ciertas ni pertinentes. Explica que la tarea de certificación de las condiciones psicofísicas de personas encargadas de prestar el servicio de vigilancia y seguridad, no constituye una función de inspección, vigilancia y control sobre dicha actividad, sino una función técnica radicada en cabeza de entes especializadas para ello. Además, precisa, que dar la razón al demandante significaría caer en el absurdo de afirmar que la ley no podría, en ningún caso, exigir requisitos para desempeñar actividades sujetas a la regulación de entes de supervigilancia porque se estaría usurpando o desconociendo las funciones constitucionales o legales de las entidades para vigilar y controlar esas actividades.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 5, de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir definitivamente sobre las demandas de inconstitucionalidad contra normas de rango legal, como la acusada.

Cuestiones previas

2. Antes de hacer la presentación del caso y formular el problema jurídico la Corporación deberá resolver dos aspectos. Primero, evaluará la aptitud de la demanda para emitir un pronunciamiento de fondo. Segundo, analizará si existe cosa juzgada constitucional en relación con algunos preceptos de la Ley 1539 de 2012, debido a que en la sentencia C-460 de 2013²⁹ se estudió una demanda contra el inciso 2º y el párrafo del artículo 1, y en la sentencia C-850 de 2013³⁰ se realizó el estudio de constitucionalidad del párrafo 1º del artículo 3.

²⁹ M.P. Alberto Rojas Ríos (S.V. Luis Guillermo Guerrero Pérez y Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; S.P.V. Mauricio González Cuervo; A.V. María Victoria Calle Correa).

³⁰ M.P. Mauricio González Cuervo (Unánime).

Ineptitud sustancial de los cargos por violación de los artículos 15, 152 literal a), 25, 53, 54, 83, 189 numeral 22, 211 y 333 de la Constitución Política

3. Teniendo en cuenta que la demanda presentaba argumentos que generaban una mínima duda sobre la constitucionalidad de los preceptos demandados y en virtud del principio *pro actione*, esta fue admitida para su estudio. Sin embargo, varios de los intervinientes le solicitaron a la Corte inhibirse en relación con algunos de los cargos planteados en la demanda, como es el caso de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, la Defensoría del Pueblo y dos de los ciudadanos participantes, o inhibirse respecto de la totalidad de los cargos como lo hizo el Procurador General de la Nación. Por ello, debe la Corporación verificar la aptitud de la demanda interpuesta contra la Ley 1539 de 2012.

La jurisprudencia constitucional ha señalado que aun cuando toda demanda debe ser analizada a la luz del principio *pro actione*, dado el carácter popular que la Constitución misma le atribuye, en ella deben concurrir unas condiciones mínimas que permitan guiar la labor del juez constitucional y orientar, asimismo, el debate de los intervinientes en el proceso que pretende instarse. Es así que el Decreto 2067 de 1991, “*por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional*”, en su artículo 2 prescribe que la demanda debe contener: (i) el señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, transcribiéndolas literalmente por cualquier medio o aportando un ejemplar de la publicación oficial (num. 1º); (ii) la indicación de las normas constitucionales que se consideren infringidas (num. 2º); (iii) las razones que sustentan la acusación, esto es, el por qué se estima que se violan los textos constitucionales (num. 3º); (iv) cuando fuera el caso, el señalamiento del trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado y la forma en que fue quebrantado (num. 4º), y (v) la razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda (num. 5º).

En este orden de ideas, en la demanda es necesario determinar el concepto de la violación³¹. De conformidad con la jurisprudencia constitucional el *concepto de la violación* se formula debidamente cuando (i) se identifican las normas constitucionales vulneradas; (ii) se expone el contenido normativo de las disposiciones acusadas, y (iii) se expresan las razones por las cuales los textos demandados violan la Constitución. Esas razones deben ser *claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes*.

Desde la sentencia C-1052 de 2001³², toda demanda de inconstitucionalidad debe exponer razones *claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes*.

³¹ Ver, al respecto, las sentencias C-1052 de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), C-405 de 2009 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), C-012 de 2010 (M.P. Juan Carlos Henao Pérez, S.V. Jorge Iván Palacio Palacio), C-423 de 2010 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto), y el auto 249 de 2009 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio), entre otras.

³² M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

Esta exigencia constituye una carga mínima de argumentación que debe cumplir todo ciudadano, y que resulta indispensable a pesar de la naturaleza pública e informal que caracteriza a la acción de constitucionalidad. En este orden de ideas, las razones de inconstitucionalidad deben ser “(i) *claras, es decir, seguir un curso de exposición comprensible y presentar un razonamiento inteligible sobre la presunta inconformidad entre la ley y la Constitución*; (ii) *ciertas, lo que significa que no deben basarse en interpretaciones puramente subjetivas, caprichosas o irrazonables de los textos demandados, sino exponer un contenido normativo que razonablemente pueda atribuírseles*; (iii) *específicas, lo que excluye argumentos genéricos o excesivamente vagos*; (iv) *pertinentes, de manera que planteen un problema de constitucionalidad y no de conveniencia o corrección de las decisiones legislativas, observadas desde parámetros diversos a los mandatos del Texto Superior*; y (v) *suficientes, esto es, capaces de generar una duda inicial sobre la constitucionalidad del enunciado o disposición demandada*”³³.

Pasa, entonces, la Corporación a realizar el estudio del cumplimiento de las condiciones necesarias que el Decreto 2067 de 1991 y la jurisprudencia constitucional exigen para determinar el concepto de violación.

Ineptitud de la demanda en relación con el cargo de violación del derecho fundamental al habeas data y a la reserva de ley estatutaria (arts. 15 y 152 lit. a) C.P.)

Con respecto al cargo relacionado con la violación del *habeas data*, el accionante plantea que la norma demandada regula aspectos que afectan el núcleo esencial de dicho derecho y que, por ello, debió ser tramitada por medio de una ley estatutaria. Sin embargo, no logra configurar el concepto de violación, toda vez que su argumentación se limita a reproducir el artículo 15 Superior y algunos apartes de la jurisprudencia constitucional, en donde, incluso, confunde el contenido del derecho a la intimidad con el derecho al *habeas data*, sin ofrecer razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes, que permitan por lo menos generar una mínima duda acerca de la inconstitucionalidad del precepto demandado de la Ley 1539 de 2012, que hace referencia al registro de información conducente para expedir el certificado de aptitud psicofísica por parte de centros o instituciones especializadas.

Las consideraciones que presenta el accionante corresponden a una interpretación particular y subjetiva que hace de los artículos 3, 4 y 5 de la Ley 1539 de 2012³⁴. Dichas disposiciones normativas no regulan aspectos

³³ Se sigue de cerca la exposición de la sentencia C-330 de 2013 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva). Estas condiciones fueron ampliamente desarrolladas en la sentencia C-1052 de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa) y, desde entonces, han sido reiteradas de manera constante por este Tribunal.

³⁴ Dispone el artículo 4 de la Ley 1539 de 2012: “Con el fin de que la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada pueda ejercer los controles y adelantar las actuaciones administrativas señaladas en esta ley; contará con el acceso a la base de datos de los certificados de aptitud psicofísica expedidos por las Instituciones Especializadas registradas y certificadas por la autoridad respectiva”.

esenciales del derecho fundamental al *habeas data*. No hacen referencia a elementos estructurales, que consagren límites, restricciones, excepciones y prohibiciones que afecten su núcleo esencial, ni tampoco se trata de un desarrollo del derecho fundamental de manera integral, que amerite su regulación a través de una ley estatutaria³⁵.

Ineptitud de la demanda en relación con el cargo de violación del derecho al trabajo (arts. 25 y 53 C.P.)

En cuanto al cargo por vulneración del derecho al trabajo, el accionante transcribe los artículos 25 y 53 de la Carta Política y a continuación dos extractos de sentencias de la Corte acerca de los derechos a ejercer un oficio y al trabajo, para apoyar la idea de que la norma acusada constituye un obstáculo para que las personas puedan trabajar, ya que desconoce la estabilidad laboral al ser un instrumento que no prevé una capacitación técnica y, por el contrario, se erige como un requisito adicional frente a la normativa preexistente, esto es, el Decreto 2535 de 1993³⁶. Con ello, no logra estructurar el concepto de violación pues no concreta en sus argumentos la forma en que la norma demandada se opone al derecho fundamental al trabajo y, contrario a ello, ofrece razones genéricas y vagas que no cumplen con el requisito de especificidad. Tampoco se satisface la condición de suficiencia porque no logra generar una duda inicial sobre la constitucionalidad de la disposición demandada.

Ineptitud de la demanda en relación con el cargo de violación del deber del Estado de ofrecer habilitación profesional (art. 54 C.P.)

El accionante, luego de transcribir el artículo 54 Superior y dos párrafos de la sentencia C-123 de 2011³⁷, argumenta que la norma demandada es contraria al deber constitucional que tiene el Estado de ofrecer formación y habilitación profesional a quienes lo requieran, debido a que no establece exigencias de capacitación y adiestramiento para la prestación del servicio de vigilancia y seguridad privada por medio del uso de armas de fuego, pese a que dicho oficio entraña un evidente riesgo social en su ejercicio. No obstante, sus razones están huérfanas de (i) claridad, pues no siguen un curso de exposición comprensible y no exponen de forma inteligible la presunta inconformidad entre la Ley 1539 de 2012 y el artículo 54 constitucional; (ii) certeza, toda vez que no presentan un contenido normativo que razonablemente pueda atribuírsele a la ley, pues esta no tiene como finalidad hacer una regulación exhaustiva de los servicios de vigilancia y seguridad privada; (iii)

³⁵ En la sentencia C-818 de 2011 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), se precisa que de conformidad con los criterios desarrollados por la jurisprudencia, “deberán tramitarse a través de una ley estatutaria: (i) los elementos estructurales del derecho fundamental definidos en la Constitución, (ii) cuando se expida una normativa que consagre los límites, restricciones, excepciones y prohibiciones que afecten el núcleo esencial, (iii) cuando el legislador tenga la pretensión de regular la materia de manera integral, estructural y completa la regulación del derecho, (iv) que aludan a la estructura general y principios reguladores, y (v) que refieran a leyes que traten situaciones principales e importantes de los derechos”.

³⁶ Por el cual se expiden normas sobre armas, municiones y explosivos.

³⁷ M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

especificidad, debido a que apelan a argumentos genéricos y excesivamente vagos, que no consiguen concretar el concepto de violación; (iv) pertinencia, pues no logran plantear un problema de constitucionalidad, sino más bien de conveniencia, y (v) suficiencia, ya que no alcanzan a generar una duda inicial sobre la constitucionalidad de la ley demandada.

Ineptitud de la demanda en relación con el cargo de violación del principio de confianza legítima (art. 83 C.P.)

Según el accionante, el Decreto 2535 de 1993³⁸ no exigía a los trabajadores que prestan el servicio de seguridad y vigilancia privada por medio del uso de las armas, ningún tipo de certificado de aptitud, por lo que su implementación por medio de la Ley 1539 de 2012, introduce una modificación en los requisitos exigidos a este personal que es contraria al principio de confianza legítima. Asimismo, entiende que la norma es inconstitucional porque no prevé un plan para su ejecución en el que tuvieran participación los trabajadores y empresarios del ramo que pudiera mitigar el impacto que se produce especialmente en los derechos al trabajo, a la libertad de ejercer profesión u oficio y a la libertad de empresa.

Sin embargo, la Corporación echa de menos razones (i) claras, en el sentido de que la demanda no sigue un hilo conductor en la argumentación que permita al lector comprender su contenido y las justificaciones en las que se basa; (ii) ciertas, es decir, que confronten el texto constitucional con una norma legal que tiene un contenido verificable a partir de la interpretación de su propio texto; (iii) específicas, esto es, que definan en forma concreta y directa la manera como la disposición acusada desconoce o vulnera la Carta Política; (iv) pertinentes, en el sentido de estar fundadas en la apreciación del contenido de una norma Superior (principio de confianza legítima) que se expone y se enfrenta al precepto demandado (Ley 1539 de 2012), y (v) suficientes, es decir, que expongan todos los elementos de juicio necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche, y que despierten una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada³⁹.

Ineptitud de la demanda en relación con el cargo de usurpación de las funciones de inspección y vigilancia en la prestación del servicio de vigilancia y seguridad, a cargo del Presidente de la República y delegadas en la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad (arts. 189 num. 22, y 211 C.P.)

Expone el accionante que la Ley 1539 de 2012 subdelega la función administrativa de inspección, vigilancia y control en la prestación del servicio de vigilancia y seguridad a entes privados –centros o instituciones especializadas–, al entregarles la atribución de realizar el examen de aptitud psicofísica y de expedir el correspondiente certificado. No obstante, dicha

³⁸ Por el cual se expiden normas sobre armas, municiones y explosivos.

³⁹ Al respecto, ver la sentencia C-1052 de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

afirmación carece de certeza, pues acusa un contenido normativo supuesto por el accionante y no una regla jurídica que efectivamente se deriva de la ley acusada.

Ineptitud de la demanda en relación con el cargo de violación de la libertad de empresa (art. 333 C.P.)

Según el accionante la exigencia de un certificado a los trabajadores de empresas de vigilancia y seguridad privada, estaría vulnerando el derecho a la libertad de empresa en cuanto interfiere de manera desproporcionada en los procesos de selección de personal y en los trámites que debe asumir el empleador para el cumplimiento de lo establecido en la Ley 1539 de 2012. Sin embargo, no logra configurar el concepto de violación, toda vez que su argumentación se limita a reproducir el artículo 333 Superior y un párrafo de la sentencia C-263 de 2011⁴⁰, referente a la conceptualización de la libertad de empresa, sin ofrecer razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes, que permitan demostrar o, por lo menos, generar alguna mínima duda acerca de la inconstitucionalidad de la medida contemplada en la Ley 1539 de 2012, por interferir desproporcionadamente en el ejercicio de la libertad de empresa, según lo afirmado.

En resumen, la Corporación observa que en lo que hace referencia a los cargos formulados por infracción: al derecho fundamental al *habeas data* y a la reserva de ley estatutaria (arts. 15 y 152 lit. a) C.P.); al deber del Estado de ofrecer habilitación profesional (art. 54 C.P.); al principio de confianza legítima (art. 83 C.P.), y a la libertad de empresa (art. 333 C.P.), las razones expuestas por el accionante carecen de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia. Tratándose del cargo por desconocimiento del derecho al trabajo (arts. 25 y 53 C.P.), la demanda no expone razones específicas ni suficientes. Finalmente, en relación con el cargo de usurpación de las funciones de inspección y vigilancia en la prestación del servicio de vigilancia y seguridad, a cargo del Presidente de la República y delegadas en la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad (arts. 189 num. 22, y 211 C.P.), se evidencia una falta de certeza de las razones expuestas por el accionante. Por ello, la Corporación se inhibirá de emitir un pronunciamiento de fondo sobre la constitucionalidad de la Ley 1539 de 2012, por los cargos antes señalados, por ineptitud sustantiva de la demanda.

Contrario a lo anterior, la Corporación encuentra que el cargo relacionado con la vulneración a la libertad de ejercer un oficio (art. 26 C.P.), presenta una duda mínima de constitucionalidad, que atendiendo al principio *pro actione* permite derivar respecto de los planteamientos esgrimidos por el accionante razones suficientes para emitir un pronunciamiento de fondo. Para empezar, se dirigen contra una proposición que se deduce del texto legal, puesto que la disposición normativa regula el requisito de obtención del certificado de

⁴⁰ MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

aptitud psicofísica para el porte y tenencia de armas de fuego, para las personas naturales vinculadas a los servicios de vigilancia y seguridad privada (vigilantes, escoltas y supervisores). Lo cual es *cierto*. Seguidamente, las razones que se exponen para cuestionar la disposición normativa están planteadas de modo inteligible, de tal forma que son *claras*. Asimismo, los cuestionamientos mencionados proponen una confrontación entre una norma legal y una norma constitucional, por tanto, son también *pertinentes*.

En efecto, en la acción pública contra la Ley 1539 de 2012 “*Por medio de la cual se implementa el certificado de aptitud psicofísica para el porte y tenencia de armas de fuego y se dictan otras disposiciones*”, se plantea que el certificado de aptitud psicofísica exigido a las personas naturales que sean vinculadas o que al momento de la entrada en vigencia de la ley estén vinculadas a los servicios de vigilancia y seguridad privada que deban portar o tener armas de fuego, constituye una limitación injustificada y desproporcionada a la libertad de escoger una actividad laboral u oficio. Esta acusación es *específica* y además despierta una sospecha de inconstitucionalidad *suficiente* para estudiarla de fondo.

Además, se agrega que el certificado debe expedirse con base en los parámetros establecidos en el literal a) del artículo 11 de la Ley 1119 de 2006, por una institución especializada, registrada y certificada ante la autoridad respectiva. La ley, se dice, establece sanciones para las personas jurídicas o naturales que presten servicios de vigilancia o seguridad como vigilantes o escoltas o supervisores debidamente acreditados que deban tener o portar armas de fuego y no hayan obtenido el certificado de aptitud psicofísica para el porte y tenencia de armas. Asimismo, consagra la realización de pruebas y evaluaciones por los especialistas y establece que dichas pruebas se hagan desde los equipos de cómputo de los centros o instituciones especializadas con el fin de evitar un posible fraude en la expedición del certificado, definiendo un protocolo para ello.

El demandante señala que ya el Presidente de la República en uso de facultades extraordinarias se había ocupado de establecer la exigencia de contar con la capacitación necesaria para el uso de armas de fuego, con el fin de asegurar la idoneidad de la persona que optaba por desempeñar los oficios mencionados y además consagró en el Decreto 2535 de 1993 los requisitos necesarios para obtener el permiso para la tenencia y porte de armas. Lo que torna irrazonable y desproporcionado el surgimiento de nuevos requisitos para ejercer este oficio, contrariándose el texto del artículo 26 de la Constitución Política.

Así, la Corporación contraerá el análisis de constitucionalidad de toda la Ley 1539 de 2012 al cargo por violación de la libertad de ejercer un oficio, consagrado en el artículo 26 de la Constitución Política.

Inexistencia de cosa juzgada constitucional

4. Teniendo presente que la Corporación en dos ocasiones previas se ha pronunciado acerca de la constitucionalidad de algunos preceptos normativos de la Ley 1539 de 2012, debe revisarse la posible existencia de cosa juzgada respecto del inciso 2º y el párrafo del artículo 1 y el párrafo 1º del artículo 3.

En la sentencia C-460 de 2013⁴¹ la Corte Constitucional decidió declarar exequibles el inciso 2º y el párrafo del artículo 1 de la Ley 1539 de 2012, que establecen, en su orden, que el certificado de aptitud psicofísica tiene una vigencia de un (1) año y que será realizado sin costo por la ARL a la cual estén afiliados los trabajadores.

Los cargos analizados se fundamentaban, en el caso del inciso segundo del artículo 1º de la Ley 1539 de 2012, que instituye el deber de renovar anualmente el certificado de aptitud psicofísica, en la violación del principio de igualdad, porque presuntamente se establecía un trato diferenciado entre las personas que prestan servicios de vigilancia y seguridad privada y las demás personas civiles que solicitan permiso para el porte y tenencia de armas de fuego, sin que existan criterios razonables para justificarlo; además, en la vulneración del derecho al trabajo y a las garantías mínimas del trabajador, porque el someter a los trabajadores que prestan servicios de vigilancia y seguridad privada con porte de armas de fuego, a la carga de renovar anualmente el certificado de aptitud psicofísica, los expone a inestabilidad laboral y a la posibilidad permanente de pérdida de su empleo, lo cual se revela como una medida irrazonable y desproporcionada. En relación con el párrafo de dicho precepto normativo, los cargos se cimentaban en que la destinación de los recursos del sistema de riesgos profesionales a la financiación del examen de aptitud psicofísica desconoce la garantía de un orden económico y social justo, toda vez que el gasto que representa no ha sido incluido en el cálculo actuarial para definir el monto de las cotizaciones, de manera que representa una afectación del margen de rentabilidad esperado del sistema. Asimismo, se sostuvo que se afectaría el núcleo esencial de la libertad de empresa y la iniciativa privada en el evento de que se imponga a las ARL la carga de sufragar el examen de aptitud psicofísica con recursos propios.

En esa ocasión la Sala Plena resolvió: “*Declarar EXEQUIBLES el inciso segundo y el párrafo del artículo 1º de la Ley 1539 de 2012*”, al considerar que los textos normativos no vulneran el preámbulo ni los artículos 1, 2, 13, 25, 48, 49, 53, 150 numerales 10 y 23, 333, 334, 355 y 365 de la Constitución.

Se observa que el cargo por infracción de la libertad de ejercer un oficio (art. 26 C.P.) no fue objeto de estudio en esa oportunidad, por lo que no se presenta

⁴¹ M.P. Alberto Rojas Ríos (S.V. Luis Guillermo Guerrero Pérez y Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; S.P.V. Mauricio González Cuervo; A.V. María Victoria Calle Correa).

cosa juzgada en lo que hace referencia al inciso segundo y al párrafo del artículo 1° de la Ley 1539 de 2012.

En la sentencia C-850 de 2013⁴² se declararon exequibles el párrafo 3° del artículo 3 de la Ley 1539 de 2012, así como la expresión “*Todas las Instituciones que expidan o que vayan a expedir los certificados de aptitud psicofísica o física, mental y de coordinación motriz*” del párrafo 1° del artículo 3 de la Ley 1539 de 2012, por los cargos analizados. En esa oportunidad se estudiaron cargos por vulneración de la regla de unidad de materia (art. 158 C.P.) y la relación de correspondencia que debe guardar el título de la ley con su contenido (arts. 169 C.P.); la violación de las reglas de consecutividad e identidad flexible (arts. 157 y 160 C.P.), y la vulneración del derecho a la intimidad (art. 15 C.P.).

Así, tampoco en esa ocasión la Corporación revisó la constitucionalidad del texto normativo acusado, en relación con el cargo por violación de la libertad de ejercer un oficio (art. 26 C.P.), por lo que no se presenta cosa juzgada en lo que respecta al párrafo 3° del artículo 3 de la Ley 1539 de 2012.

Presentación del caso y planteamiento del problema jurídico

5. A la Corte le corresponde examinar la acusación presentada contra la Ley 1539 de 2012, “*Por medio de la cual se implementa el certificado de aptitud psicofísica para el porte y tenencia de armas de fuego y se dictan otras disposiciones*”, por violación de la libertad de ejercer un oficio (art. 26 C.P.).

La Ley 1539 de 2012 consta de 6 artículos, cuyo contenido se concreta a continuación:

- El artículo 1° prescribe la obligatoriedad de la obtención del certificado de aptitud psicofísica para el porte y tenencia de armas de fuego, para las personas naturales que se vinculen o estén vinculadas a los servicios de vigilancia y seguridad privada (vigilantes, escoltas y supervisores) y que deban portar o tener armas de fuego, y determina la competencia para la realización de las pruebas y la expedición del certificado, así como la vigencia del mismo.
- El artículo 2° determina las sanciones en las que incurrirán las personas jurídicas o naturales que presten los servicios de vigilancia y seguridad, cuando vigilantes, escoltas y supervisores no hayan obtenido el certificado de aptitud psicofísica para el porte y tenencia de armas de fuego, y fija la competencia en la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada para la vigilancia, el control, el adelantamiento de las investigaciones y la imposición de las multas.

⁴² M.P. Mauricio González Cuervo.

- El artículo 3º denominado “*Sistema de Seguridad*”, con el fin de garantizar la adecuada realización de las pruebas y evaluaciones y evitar posibles fraudes en la expedición del certificado de aptitud psicofísica para el porte y tenencia de armas de fuego, establece los protocolos de seguridad para realizar los exámenes del certificado de aptitud psicofísica por los centros o instituciones especializadas, en un único “*Sistema Integrado de Seguridad*”, tales como: el registro, autenticación y validación de la identificación de las personas al inicio y al final de las evaluaciones o pruebas médicas; la validación de la huella digital con el sistema de la Registraduría Nacional del Estado Civil; la toma de la información de la cédula de ciudadanía mediante lectores de códigos de barras; el registro de la firma a través de digitalizadores de firmas; los requisitos para la captura de la foto, y las condiciones de conectividad (a través de una Red Privada Virtual) y seguridad en las comunicaciones para el registro y envío al Sistema de los resultados de los exámenes al terminar cada prueba (psicomotriz, optometría, auditiva, médica).

Además, dispone que el Sistema Integrado de Seguridad debe validar todas y cada una de las evaluaciones de las pruebas realizadas con los criterios de evaluación establecidos en el literal d) del artículo 11 de la Ley 1119 de 2006⁴³ y la resolución 1555 de 2005⁴⁴ y que las entidades encargadas del registro de información de los certificados de aptitud física, mental y motriz conforme a la Ley 769 de 2002⁴⁵, debe entregar la información o permitir el acceso a todos los certificados médicos en tiempo real, con el fin de confrontarla con la del Sistema Integrado de Seguridad.

- El artículo 4º estipula que la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, contará con acceso a las bases de datos de las “*Instituciones Especializadas registradas y certificadas*” que expiden los certificados de aptitud psicofísica para el porte y tenencia de armas, para efectos de ejercer el control.

- El artículo 5º señala que las instituciones antes indicadas, instalarán y mantendrán en funcionamiento los equipos y las tecnologías necesarias para garantizar a la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad el acceso a la información. El artículo 6º, se refiere a la vigencia de la ley.

⁴³ El artículo 11 de la Ley 1119 de 2006, “por la cual se actualizan los registros y permisos vencidos para el control al porte y tenencia de las armas de fuego y se dictan otras disposiciones, preceptúa: “Para el estudio de las solicitudes de permisos para tenencia, deben acreditarse los siguientes requisitos: || 1. Para personas naturales: || [...] || d) Certificado médico de aptitud sicofísica para el uso de armas, valiendo para su valoración de los medios tecnológicos, sistematizados y requeridos que permitan medir y evaluar la capacidad de visión, orientación auditiva, la agudeza visual y campimetría, la coordinación integral motriz de la persona (atención concentrada y resistencia vigilante a la monotonía, tiempos de reacción múltiples, coordinación bimanual, personalidad psíquica, y toma de decisiones), la phoria horizontal y vertical, la visión mesópica, agudeza cinética, estereopsis y la fusión visión lejana, dentro de los rangos establecidos por el Ministerio de La Defensa Nacional. Así como las demás disposiciones establecidas en el Decreto 2535 de 1993 y el Decreto 1809 de 1994 y las demás que regulen el tema”.

⁴⁴ Se aclara que dicha resolución fue derogada por el artículo 32 de la Resolución 12336 de 2012 del Ministerio de Transporte, “por la cual se unifica la normatividad, se establecen las condiciones de habilitación y funcionamiento de los Centros de Reconocimiento de Conductores y se dictan otras disposiciones”.

⁴⁵ Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones.

El accionante considera que el certificado de aptitud psicofísica para el porte y tenencia de armas de fuego, no es una medida de habilitación profesional ni de vigilancia y control razonable, ni proporcionada, ante la existencia de licencias expedidas directamente por la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, toda vez que a través del Decreto 2535 de 1993 se exige, en el caso de tenencia y porte de armas de fuego, que se obtenga el respectivo permiso, acreditándose además la capacitación para el manejo de armas,⁴⁶ los siguientes documentos: (i) credencial de identificación vigente, expedida por la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada; y (ii) fotocopia auténtica del permiso de porte correspondiente (art. 79). Así, menciona que el objetivo señalado por la ley demandada se encuentra ampliamente desarrollado en la legislación existente, la cual garantiza la vida y la seguridad de las personas, además de la idoneidad para el cumplimiento de la función de vigilancia y seguridad privada, erigiéndose esta nueva medida en un obstáculo para ejercer ese oficio.

Por ello, menciona que la exigencia de un certificado de aptitud psicofísica de idoneidad para el porte y tenencia de armas de fuego para las personas naturales vinculadas a los servicios de vigilancia y seguridad privada, para lo cual se hace toda una regulación que determina las competencias y los requisitos técnicos, tecnológicos y de procedimiento para su expedición, constituye una limitación injustificada y desproporcionada a la libertad de escoger y ejercer una actividad laboral u oficio de las personas dedicadas a la prestación del servicio de vigilancia y seguridad privada, en la medida en que establece nuevos requisitos para los vigilantes, los escoltas y los supervisores, quienes deberán someterse a la realización de pruebas (psicomotriz, optometría, auditiva, médica) por parte de las “*Instituciones Especializadas registradas y certificadas*”.

El Ministerio Público, considera que la demanda es inepta en su totalidad, y por lo tanto pide a la Corte que se inhíba para pronunciarse de fondo.

El Ministerio de Salud, el Ministerio de Defensa Nacional, la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, la Defensoría del Pueblo y algunos ciudadanos intervinientes, coinciden en solicitar que se declare la exequibilidad de la disposición normativa acusada porque no se vulnera la libertad de ejercer un oficio. Resalta el escrito presentado por la Defensoría del Pueblo, en el que recuerda que la disposición demandada se encuentra

⁴⁶ El Título IX del Decreto 2535 de 1993, “por el cual se expiden normas sobre armas, municiones y explosivos”, regula los “Servicios de vigilancia y seguridad privada”. En los preceptos normativos citados, se dispone: “Artículo 78º.- Idoneidad para el uso de armas. Toda persona que preste servicio armado de vigilancia o seguridad privada, deberá ser capacitado en el uso de las armas y acredita su cumplimiento ante la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada”.

“Artículo 79º.- Tenencia y porte. Los servicios de vigilancia y seguridad privada deben obtener el permiso para la tenencia o para el porte de armas y adquirir municiones ante la autoridad competente ubicada en el lugar donde funcione la oficina principal, sucursal o agencia del servicio de vigilancia y seguridad privada. El personal que porte armamento deberá contar con los siguientes documentos: || Credencial de identificación vigente, expedida por la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada; || Fotocopia auténtica del permiso de porte correspondiente”.

dentro del marco de la libertad de configuración legislativa en relación con la facultad de regular el ejercicio de profesiones y oficios. Así, considera razonable que el legislador disponga la implementación del certificado al que hace referencia la disposición demandada, en atención a la actividad que realizan los trabajadores dedicados a la vigilancia y seguridad privada, pues el porte y tenencia de armas genera riesgos para terceros y, por lo tanto, se requiere contar con personas idóneas y responsables para tal efecto. En este sentido, concluye, la realización de un examen que certifique la aptitud psicofísica de una persona para el desarrollo de un oficio que conlleva un riesgo social, así como su renovación periódica, es una carga soportable ya que no implica ninguna limitación a los derechos de las personas que lo desarrollan y, por el contrario, cumple una función que es acorde con el ordenamiento constitucional.

Como ya se mencionó, la Corporación considera que la mayoría de los cargos deben desestimarse, pero que el cargo por vulneración del artículo 26 constitucional, será objeto de pronunciamiento.

Con fundamento en lo anterior, la Corte debe resolver el siguiente problema jurídico: ¿el legislador al disponer la exigencia de un certificado de aptitud psicofísica para el porte y tenencia de armas de fuego para las personas naturales que sean vinculadas o que al momento de entrada en vigencia de la ley, estén vinculadas a los servicios de vigilancia y seguridad privada (vigilantes, escoltas y supervisores) y que deban portar o tener armas de fuego, y determinar las competencias, los requisitos técnicos, tecnológicos y de procedimiento para la expedición del certificado, estableciendo incluso un protocolo y un sistema integrado de seguridad para la adecuada realización de las pruebas, pese a que a través de un decreto ley, ya se habían consagrado requisitos para obtener el permiso de porte y tenencia de armas, vulnera la libertad de ejercer un oficio consagrada en el artículo 26 de la Constitución Política?

Con el fin de dar respuesta a la cuestión planteada la Sala Plena procederá a reiterar su jurisprudencia acerca de la libertad de configuración normativa del legislador en relación con la facultad de regular el ejercicio de profesiones u oficios, y examinar la constitucionalidad de la disposición normativa bajo examen.

La libertad de configuración normativa del legislador en relación con la facultad de regular el ejercicio de profesiones u oficios⁴⁷

6. La libertad de escoger y ejercer profesión u oficio⁴⁸, reconocida como derecho fundamental en el artículo 26 de la Carta Política⁴⁹, ha sido definida

⁴⁷ El tema fue desarrollado en la sentencia C-819 de 2010 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio. Unánime).

⁴⁸ En la sentencia C-191 de 2005 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Unánime), se explicó la relación existente entre el derecho a escoger profesión u oficio y el derecho a ejercer profesión u oficio. En esa oportunidad, la Corte señaló: “No obstante, ha precisado que su ámbito de protección se refiere a la libertad de escoger profesión u oficio, pero también a la libertad para ejercer la profesión escogida o el oficio elegido.

por la jurisprudencia como “uno de los estandartes de la dignidad de la persona”, en tanto guarda relación con otros derechos constitucionales, entre ellos, la igualdad de oportunidades, el trabajo y el libre desarrollo de la personalidad (arts. 13, 25 y 16 C.P.), y permite al individuo “diseñar en forma autónoma su proyecto de vida en una de las facetas más importantes de la condición humana”⁵⁰. Del contenido de la mencionada norma constitucional, la Corporación ha identificado varios aspectos:

“i) la proclamación del derecho de toda persona a escoger, de manera libre, profesión u oficio; ii) la potestad legal para determinar la exigencia de títulos de idoneidad; iii) la reserva de ley respecto de las normas básicas conforme a las cuales se ejerza la inspección y vigilancia sobre las profesiones⁵¹; iv) la previsión de que “las autoridades competentes” inspeccionarán y vigilarán el ejercicio de las profesiones con la precisión de que las ocupaciones, artes y oficios que no exijan formación académica, son de libre ejercicio, salvo aquellas que impliquen un riesgo social; v) las profesiones legalmente reconocidas pueden organizarse en Colegios cuya estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos; vi) la previsión de que la ley podrá asignarle a las profesiones que se organicen en Colegios funciones públicas y establecer los debidos controles”⁵².

Como la delimitación de cada uno de estos componentes no se agota en la norma constitucional, ya que su alcance varía de acuerdo con la profesión u oficio que se pretenda ejercer, el Constituyente de 1991 atribuyó al legislador la facultad de adoptar regulaciones concretas atendiendo las especificidades de cada actividad. Esto es lo que la jurisprudencia ha denominado el margen de configuración normativa del legislador.

La Constitución garantiza el derecho a escoger profesión u oficio, libertad que se vería lesionada si de ella no se dedujera el derecho a “ejercer” la profesión u oficio escogido, en condiciones de libertad e igualdad, dentro de los parámetros de la Constitución. La facultad del legislador de exigir títulos de idoneidad, (artículo 26, CP) dice relación no tanto al derecho a escoger profesión u oficio, como al derecho de ejercer la actividad elegida”. Esta posición fue planteada inicialmente en la sentencia C-606 de 1992 (M.P. Ciro Angarita Barón).
⁴⁹ El artículo 26 de la Constitución Política, dispone: “Toda persona es libre de escoger profesión u oficio. La ley podrá exigir títulos de idoneidad. Las autoridades competentes inspeccionarán y vigilarán el ejercicio de las profesiones. Las ocupaciones, artes y oficios que no exijan formación académica son de libre ejercicio, salvo aquellas que impliquen un riesgo social. || Las profesiones legalmente reconocidas pueden organizarse en colegios. La estructura interna y el funcionamiento de éstos deberán ser democráticos. La ley podrá asignarles funciones públicas y establecer los debidos controles”.

⁵⁰ Sentencia C-788 de 2009 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio). En esa ocasión correspondió a la Corte determinar si la inhabilidad fijada para el contador público para prestar sus servicios profesionales como asesor, empleado o contratista de una persona natural o jurídica en la que ha actuado como revisor fiscal, por el término de un (1) año contado a partir de su retiro del cargo, representa una restricción desproporcionada de los derechos al trabajo (art. 25 CP), a la libertad de escoger profesión u oficio (art. 26 CP) y a la libertad de empresa (art. 333 CP). Concluyó que la expresión “o de revisor fiscal”, del artículo 48 de la Ley 43 de 1990, no desconoce los derechos al trabajo, a la libertad de escoger profesión u oficio, ni a la libertad de empresa, sino que por el contrario constituye una medida razonable y proporcionada para el ejercicio de los mismos. En consecuencia, declaró su exequibilidad por los cargos analizados en la sentencia.

⁵¹ Sentencia C-012 de 2000 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra).

⁵² Sentencia C-482 de 2002 (M.P. Álvaro Tafur Galvis), reiterada en la sentencia C-340 de 2006 (M.P. Jaime Córdoba Triviño).

De esta manera, compete al Congreso fijar las reglas concretas para el ejercicio de una profesión u oficio, implica la adopción de ciertas restricciones, las cuales *“encuentran su razón de ser en la protección de los derechos de terceros y en general, en la tutela del interés general, garantizados en todo el ordenamiento jurídico y, en especial, en los artículos 1º y 2º de la Constitución Colombiana”*⁵³.

La Constitución le atribuye al Congreso de la República la facultad de exigir títulos de idoneidad para el desarrollo de ciertas actividades y establece, como regla general, la inspección y vigilancia del ejercicio de las profesiones por parte de las autoridades competentes.

Lo anterior, en razón a que el Constituyente supone que (i) las profesiones comportan una necesaria formación académica como garantía de la aptitud para la realización de la actividad profesional, reduciéndose de esta manera el riesgo social que puede implicar su ejercicio, y que (ii) las ocupaciones, las artes y los oficios que no impliquen un riesgo social, no requieren por lo general una especial formación académica, aun cuando también es posible imponer reglamentación, inspección, vigilancia y cierta escolaridad.

No obstante, la Corte también ha advertido que esa amplia potestad de regulación no puede confundirse con arbitrariedad, por cuanto toda limitación al ejercicio de una profesión u oficio debe responder a parámetros objetivos que la justifiquen en términos constitucionales, esto es, que atiendan criterios de razonabilidad y proporcionalidad. En palabras de esta Corporación:

“Sin embargo, resulta importante reiterar que en lo relativo a la definición de criterios relevantes para restringir a un grupo de personas el acceso a una determinada profesión u oficio, el Legislador no goza de una libertad absoluta de configuración, habida cuenta de los derechos fundamentales en juego (C.P., artículos 25, 26 y 53). Al respecto, la Corte ha establecido que tanto el derecho al trabajo (C.P. art. 25), como la libertad de

⁵³ Sentencia C-177 de 1993 (M.P. Hernando Herrera Vergara). También pueden consultarse, entre muchas otras, las sentencias T-408 de 1992 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), T-610 de 1992 (M.P. Fabio Morón Díaz), C-540 de 1993 (M.P. Antonio Barrera Carbonell), C-377 de 1994 (M.P. Jorge Arango Mejía), C-619 de 1996 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz), C-505 de 2001 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. A.V. Manuel José Cepeda Espinosa) y C-1213 de 2001 (M.P. Jaime Córdoba Triviño). Desde sus primeras decisiones la jurisprudencia constitucional ha aceptado la posibilidad de reglamentación de ocupaciones de acuerdo con sus características. Al respecto en la sentencia C-002 de 1993 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), la Corporación señaló: “En cuanto atañe a la libertad de ejercer profesión u oficio, que interesa específicamente en este proceso, la función de reglamentación a cargo del legislador, que por su naturaleza tiene que cumplirse teniendo en cuenta las características propias de cada ocupación, implica, como su objeto lo indica, el establecimiento de unas reglas adecuadas a los fines que cada una de ellas persigue, mediante las cuales es necesario estatuir requisitos mínimos de formación académica general y preparación particular en la carrera de que se trata; normas sobre expedición de títulos que garanticen la idoneidad profesional y la forma de acreditarlos ante el público; disposiciones concernientes a las prácticas y experiencias iniciales del recién egresado; exigencias y límites aplicables a quien –debidamente autorizado– ejerce todavía sin título y, desde luego, la espina dorsal de la reglamentación, que consiste en el régimen jurídico aplicable al desempeño de la profesión, dentro del cual a la vez resulta ineludible el señalamiento de principios y pautas, la tipificación de faltas contra la ética en el campo de actividad correspondiente y la previsión de las sanciones que habrán de ser impuestas a quien incurra en ellas”.

escoger profesión u oficio (C.P., art. 26), pueden ser regulados y modulados por parte de las autoridades estatales, siempre y cuando tales intervenciones sean razonables y proporcionales al interés que se busca proteger”⁵⁴.

Así las cosas, observa la Corporación que el ejercicio de una profesión u oficio se funda en el respeto a la libertad individual de escogencia de una actividad laboral y en la protección de los riesgos sociales que, por su posible incidencia, exigen del legislador una regulación que, para que sea legítima, deberá ser razonable y proporcionada, de manera que no signifique una restricción arbitraria e inequitativa al ejercicio de tales actividades individuales. Al respecto, desde la sentencia C-606 de 1992, se expresó:

“[...] en materia de reglamentación del derecho fundamental a escoger profesión u oficio, el legislador debe imponer los requisitos estrictamente necesarios para proteger el interés general, toda vez que el ejercicio de una profesión u oficio debe permitir el mayor ámbito de libertad posible, para que en su interior se pueda dar un desarrollo espontáneo de la personalidad, en congruencia con el principio de la dignidad humana. En conclusión, la intervención del Estado en el derecho fundamental consagrado en el artículo 26 de la Carta debe respetar la garantía general de igualdad y de libertad que conforman su contenido esencial. La reglamentación de una profesión no puede favorecer, implícita o explícitamente, discriminaciones injustas, fundadas en distinciones artificiosas entre trabajo manual o trabajo intelectual o entre oficios y profesiones”.

Significa lo anterior que cuando en ejercicio de su margen de regulación normativa el legislador impone restricciones al ejercicio de una profesión o un oficio, corresponde al juez constitucional identificar cuáles son los motivos que le sirven de sustento y evaluar si con ello se desborda o no esa esfera competencial en detrimento de algún derecho o principio fundamental.

Conforme al artículo 26 constitucional, “[t]oda persona es libre de escoger profesión u oficio. La ley podrá exigir títulos de idoneidad. Las autoridades competentes inspeccionarán y vigilarán el ejercicio de las profesiones. Las ocupaciones, artes y oficios que no exijan formación académica son de libre ejercicio, salvo aquellas que impliquen un riesgo social”. Así, la disposición normativa transcrita restringe el libre ejercicio únicamente a ciertos oficios:

⁵⁴ Sentencia C-619 de 1996 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz). Sobre este derecho también pueden consultarse, entre muchas otras, las sentencias C-606 de 1992 (M.P. Ciro Angarita Barón), C-177 de 1993 (M.P. Hernando Herrera Vergara), C-226 de 1994 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), C-658 de 1996 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), C-660 de 1997 (M.P. Hernando Herrera Vergara. S.V. Eduardo Cifuentes Muñoz), C-031 de 1999 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), C-399 de 1999 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), C-780 de 2001 (M.P. Jaime Córdoba Triviño. S.P.V. Clara Inés Vargas Hernández), C-670 de 2002 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett), C-076 de 2006 (M.P. Jaime Córdoba Triviño) y C-1004 de 2007 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto).

aquellos que exijan formación académica y aquellos que impliquen un riesgo social.

En la sentencia C-964 de 1999⁵⁵, la Corporación se pronunció acerca de la constitucionalidad de algunos artículos de la Ley 14 de 1975⁵⁶, que reglamenta como profesión la actividad de auxiliar de la construcción y dispone de una serie de procedimientos y de condiciones para la expedición del certificado necesario para desarrollar legalmente esa labor; y precisó el concepto de riesgo social en los siguientes términos:

“[...] el concepto de riesgo social no se refiere a la protección constitucional contra contingencias individuales eventuales sino al amparo del interés general, esto es, a la defensa y salvaguarda de intereses colectivos que se materializan en la protección de los derechos constitucionales de los posibles usuarios del servicio. En efecto, esta Corporación ya había manifestado que la limitación al libre ejercicio de una actividad sólo es posible ‘por razones irresistibles, como cuando su ejercicio excesivo no se concilia con la necesidad de convivir’. [...] el riesgo social que genera la actividad social debe ser claro y afectar, o poner en peligro, el interés general y derechos fundamentales...”.

Es claro que el ejercicio del oficio de vigilancia y seguridad privada (vigilantes, escoltas y supervisores) a través del porte o tenencia de armas de fuego, implica un riesgo social. Ello, lleva a la conclusión de que conforme al artículo 26 Superior, no es un oficio de libre ejercicio. Es allí donde cobra importancia la libertad de configuración normativa del legislador en relación con la facultad de regular el ejercicio de profesiones y, concretamente, de oficios. Sin embargo, como ya fue señalado, toda limitación establecida por el legislador para el ejercicio de una profesión o un oficio debe responder a parámetros objetivos que la justifiquen en términos constitucionales, esto es, que atiendan criterios de razonabilidad y proporcionalidad.

Así, por ejemplo, en la sentencia C-199 de 2001⁵⁷ la Corporación estudió una demanda de inconstitucionalidad presentada contra el numeral 4º del artículo

⁵⁵ M.P. Alejandro Martínez Caballero. La disposición acusada establece dos exigencias: (i) en toda construcción, debe contratarse siempre un técnico constructor certificado, y el contrato debe (ii) ser de tiempo completo. La Corte consideró, en primer lugar, que exigir, en todos los casos y en todas las obras, la presencia de un técnico constructor resulta irrazonable y desproporcionado, por tal razón, y en función del principio de conservación del derecho, condicionó la constitucionalidad de esa exigencia establecida por la disposición impugnada. En segundo lugar, estimó que exigir la permanente presencia de un técnico constructor, por *tiempo completo*, cuando esta no es necesaria, limita desproporcionadamente la facultad de las partes para definir la duración del contrato y determinar el tiempo de prestación de los servicios que son necesarios para el correcto desempeño de una actividad, por esta razón, compartiendo la argumentación de los intervinientes, al considerar que esa expresión anula la autonomía contractual para el desempeño de una labor que, si bien puede ser restringida legalmente, no es posible anularla, declaró inexecutable esa expresión.

⁵⁶ “Por la cual se reglamenta la profesión de Técnico Constructor en el territorio nacional”.

⁵⁷ M.P. Rodrigo Escobar Gil (Unánime).

3° del Decreto 2453 de 1993⁵⁸ y contra los artículos 67, 68, 69, 70, 71 y 72 del Decreto 356 de 1994⁵⁹, a través de los cuales se le asignó competencia a la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada para controlar e inspeccionar los “*Servicios de capacitación y entrenamiento en vigilancia y seguridad privada*”, y se reguló todo lo relacionado con la constitución y el funcionamiento de las “*escuelas de capacitación y entrenamiento en vigilancia y seguridad privada*”, por violación de los artículos 13, 67 y 68 de la Constitución. En esa ocasión, declaró exequibles los textos normativos acusados al concluir que no violan la Constitución Política, precisando:

“[...] tratándose del control a la actividad de vigilancia, es razonable que el legislador, atendiendo a la naturaleza del servicio, a los derechos que son materia de protección, a los principios de Estado que se encuentran involucrados y a los medios que son utilizados en el cumplimiento del objetivo social, haya asignado a la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y no al Ministerio de Educación Nacional, la función de ejercer el control sobre los “*Servicios de capacitación y entrenamiento en vigilancia y seguridad privada*”. En mayor medida, si se tiene en cuenta que el entrenamiento en el uso de armas y la instrucción en técnicas y tácticas defensivas, comporta una actividad que genera riesgo social y, en esa medida, exige del Gobierno un control especial y restrictivo, que impida a los particulares sobrepasar el ámbito de las competencias que en esa área le han sido transferidas”.

Cuando se trata de servicios de vigilancia y seguridad privada a través del porte o tenencia de armas de fuego, no solo nos encontramos ante un oficio que implica un riesgo social verificable, sino que, además, debe contar con capacitación y entrenamiento⁶⁰ y la inspección y vigilancia de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada.

Se concluye, que la validez de una limitación o restricción al ejercicio de un oficio que implique un riesgo social, establecida por el legislador, dependerá de un análisis de correspondencia entre la finalidad que persiga y el grado de afectación de otro u otros derechos, lo cual exige evaluar cada medida en el contexto de la actividad que se pretenda desarrollar.

La Ley 1539 de 2012 no viola la libertad de escoger un oficio establecido en el artículo 26 de la Constitución Política

7. La Ley 1539 de 2012 establece la obligatoriedad del certificado de aptitud psicofísica para el porte y tenencia de armas de fuego, para las personas

⁵⁸ Por el cual se determina la estructura orgánica, objetivos, funciones y régimen de sanciones de la superintendencia de vigilancia y seguridad privada y se dictan otras disposiciones

⁵⁹ Por el cual se expide el estatuto de vigilancia y seguridad privada.

⁶⁰ El tema es regulado en los decretos 2453 de 1993, “Por el cual se determina la estructura orgánica, objetivos, funciones y régimen de sanciones de la superintendencia de vigilancia y seguridad privada y se dictan otras disposiciones”, y 356 de 1994 “Por el cual se expide el estatuto de vigilancia y seguridad privada”.

naturales que sean vinculadas o que al momento de la entrada en vigencia de la ley, estén vinculadas a los servicios de vigilancia y seguridad privada (vigilantes, escoltas y supervisores) y que deban portar o tener armas de fuego, definiendo las competencias y los requisitos técnicos, tecnológicos y de procedimiento para su expedición. Así, regula, principalmente, (i) la competencia para la realización de las pruebas, las evaluaciones y la expedición del certificado a cargo de “*Instituciones Especializadas registradas y certificadas*”; (ii) la vigencia del certificado; (iii) la competencia de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada para ejercer la vigilancia y el control, y adelantar las investigaciones necesarias de las personas naturales y jurídicas que presten servicios de vigilancia y seguridad privada; (iv) los protocolos de seguridad para realizar los exámenes y evaluaciones requeridos para la expedición del certificado de aptitud psicofísica por las instituciones especializadas, en un único “*Sistema Integrado de Seguridad*”, y (v) el acceso a las bases de datos de las “*Instituciones Especializadas registradas y certificadas*” por la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, para efectos de ejercer el control.

El artículo 26 Superior⁶¹ establece que toda persona es libre de escoger profesión u oficio. Regula, entre otros aspectos, que (i) la ley podrá exigir títulos de idoneidad; (ii) las autoridades competentes inspeccionarán y vigilarán el ejercicio de las profesiones; (iii) las ocupaciones, las artes y los oficios que no exijan formación académica son de libre ejercicio, salvo que impliquen un riesgo social.

Obsérvese que la norma constitucional establece claras diferencias entre las profesiones y los oficios a propósito del establecimiento de controles. Así, para el ejercicio de los segundos, la ley (i) puede exigir títulos de idoneidad, sin embargo, (ii) los oficios que no requieran formación académica son de libre ejercicio; contrario a ello, (iii) los oficios que impliquen riesgo social no son de libre ejercicio, por tanto, (iv) la libertad para ejercerlos implica ciertas restricciones y están sometidos a la inspección y vigilancia de las autoridades competentes.

Es claro que el ejercicio del oficio de vigilancia y seguridad privada (vigilantes, escoltas y supervisores) a través del porte o tenencia de armas de fuego, implica un riesgo social verificable. Ello conlleva que conforme con artículo 26 Superior, dicho oficio no es de libre ejercicio. En este marco, el legislador tiene un amplio margen de configuración normativa de los servicios de vigilancia y seguridad privada, y en desarrollo de sus atribuciones optó por exigir algunas condiciones de idoneidad del personal que cumple estas

⁶¹ El artículo 26 de la Constitución Política, establece: “Toda persona es libre de escoger profesión u oficio. La ley podrá exigir títulos de idoneidad. Las autoridades competentes inspeccionarán y vigilarán el ejercicio de las profesiones. Las ocupaciones, artes y oficios que no exijan formación académica son de libre ejercicio, salvo aquellas que impliquen un riesgo social. || Las profesiones legalmente reconocidas pueden organizarse en colegios. La estructura interna y el funcionamiento de éstos deberán ser democráticos. La ley podrá asignarles funciones públicas y establecer los debidos controles”.

funciones, a través, entre otros requisitos, de la obtención del certificado de aptitud psicofísica para el porte y tenencia de armas de fuego. No obstante, como ya fue señalado, toda limitación establecida por el Congreso para el ejercicio de una profesión o un oficio debe responder a parámetros objetivos que la justifique en términos constitucionales, esto es, que atienda a criterios de razonabilidad y proporcionalidad.

La Corte en la sentencia C-460 de 2013⁶², concluyó que *“el certificado de aptitud psicofísica para el porte de armas de personas que laboran en actividades de vigilancia y seguridad privadas, [...], pretende dar fe de la idoneidad de un civil que para el desarrollo de su labor requiera la utilización de un arma de fuego. Dicha idoneidad supone una garantía no solamente para el trabajador en cuestión, sino para la comunidad que se beneficia de su servicio”*.

Según sostuvo la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada en su escrito de intervención⁶³, la Ley 1539 de 2012 le ofrece a la entidad una herramienta para el ejercicio del control, inspección y vigilancia en relación con el personal operativo empleado en servicios de vigilancia y seguridad privada, lo que implica aportarle mayor seguridad a la ciudadanía en general en cuanto a la prestación del servicio. Igualmente, señaló, que se convierte en un medio que brinda mayor confianza a la comunidad, en lo que tiene que ver con la idoneidad psicofísica de dicho personal y garantiza de parte del Estado el cumplimiento del deber de protección de todas las personas residentes en Colombia, establecido en el artículo 2 de la Constitución Política⁶⁴.

Siguiendo lo señalado por la jurisprudencia constitucional, la seguridad, como presupuesto del orden social, de la paz, del bienestar general y del mantenimiento de la calidad de vida de la población, constituye un fin esencial del Estado, y un servicio público primario que, a su vez, se concreta y materializa en el cumplimiento de la misión que el artículo 2 de la Carta Política⁶⁵ le atribuye a las autoridades de la República, cual es la de proteger a

⁶² M.P. Alberto Rojas Ríos (S.P.V. Mauricio González Cuervo; S.V. Luis Guillermo Guerrero Pérez y Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; A.V. María Victoria Calle Correa). En esa oportunidad la Corte decidió declarar exequibles el inciso 2º y el parágrafo del artículo 1 de la Ley 1539 de 2012, que establecen, en su orden, que el certificado de aptitud psicofísica tiene una vigencia de un (1) año y que será realizado sin costo por la ARL a la cual estén afiliados los trabajadores.

⁶³ Folios 116 al 120.

⁶⁴ Dispone el inciso 2º del artículo 2 de la Constitución Política: “Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”.

⁶⁵ Dispone el artículo 2 Superior: “Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. || Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”.

todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades⁶⁶.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha señalado que en los eventos en los que la expedición de normas por parte del legislador limite derechos fundamentales de los asociados, es necesario efectuar un juicio de razonabilidad sobre el precepto objeto de la acusación que permita ponderar los principios y derechos en juego y determinar el grado de incidencia que la medida tiene en relación con las garantías constitucionalmente reconocidas a todos los individuos⁶⁷.

La sentencia C-673 de 2001⁶⁸ consolidó la metodología del test integrado que involucra el escrutinio de la razonabilidad y la proporcionalidad del precepto demandado, bajo distintos niveles de intensidad (leve, intermedio o estricto), en virtud de un análisis sobre el tipo de norma, el alcance de la potestad de configuración legislativa en el ámbito de que se trate, y la posible afectación a derechos fundamentales.

Entonces, se tiene de un lado el establecimiento de la libertad de escoger y ejercer el oficio de vigilancia y seguridad privada a través del porte y tenencia de armas de fuego (art. 26 C.P.) y, de otro, el cumplimiento de un fin esencial del Estado que se materializa en la protección de todas las personas residentes en Colombia, en su vida, bienes, y demás derechos y libertades (art. 2 C.P.), y del principio fundamental de la prevalencia del interés general (art. 1 C.P.), a lo que debe sumarse la amplia libertad de configuración del legislador en lo que tiene que ver con la regulación del ejercicio de oficios.

Con respecto al asunto que es objeto de análisis por la Corporación, tomando en consideración que el legislador tiene un amplio margen de configuración normativa para regular el ejercicio de las profesiones y los oficios, se optará por realizar un examen leve de razonabilidad, con el fin de establecer la *legitimidad* del fin y de la medida, y si esta última, a su vez, es *adecuada* para alcanzar el fin buscado, es decir, si es idónea⁶⁹.

⁶⁶ Ver la sentencia C-199 de 2001 (M.P. Rodrigo Escobar Gil).

⁶⁷ Por ejemplo, en materia de igualdad la aplicación del juicio de razonabilidad ha sido objeto de discusión en las sentencias T-422 de 1992 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz); C-040 de 1993 (M.P. Ciro Angarita Barón); C-230 de 1994 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz); C-410 de 1994 (M.P. Carlos Gaviria Díaz); C-445 de 1995 (M.P. Alejandro Martínez Caballero); T-352 de 1997 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz); C-507 de 1997 (M.P. Carlos Gaviria Díaz); C-952 de 2000 (M.P. Carlos Gaviria Díaz), y C-093 de 2001 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), entre otras. Respecto de la aplicación de este juicio a casos que comprometen otros derechos pueden consultarse, entre otras, la sentencias C-071 de 1994 (M.P. Alejandro Martínez Caballero); C-388 de 2000 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz); C-557 de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), y SU-623 de 2001 (M.P. Rodrigo Escobar Gil).

⁶⁸ M.P. Manuel José Cepeda Espinosa (A.V. Álvaro Tafur Galvis, y A.V. Jaime Araujo Rentería).

⁶⁹ En la sentencia C-673 de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, A.V. Álvaro Tafur Galvis, y A.V. Jaime Araujo Rentería), se han precisado diversos escenarios en donde debe ser aplicado el test leve de razonabilidad. Veamos: “En diversas hipótesis la Corte ha optado por aplicar un test leve de razonabilidad, como por ejemplo en ciertos casos que versan exclusivamente sobre materias 1) económicas, 2) tributarias o 3) de política internacional, sin que ello signifique que el contenido de una norma conduzca inevitablemente a un test leve. Por ejemplo, en materia económica una norma que discrimine por razón de la raza o la opinión política sería claramente sospechosa y seguramente el test leve no sería el apropiado. Lo mismo puede decirse, por ejemplo, de una norma contenida en un tratado que afecta derechos fundamentales. En el presente

En efecto, la Corporación deberá ponderar dentro del amplio margen de configuración que posee el legislador para regular el ejercicio de oficios, si al disponer la exigencia de un certificado de aptitud psicofísica para el porte y tenencia de armas de fuego para las personas naturales vinculadas a los servicios de vigilancia y seguridad privada (vigilantes, escoltas y supervisores) y que deban portar o tener armas de fuego, y determinar las competencias y los requisitos técnicos, tecnológicos y de procedimiento, además de fijar un protocolo para la expedición del certificado se vulnera el derecho constitucional a la libertad de escoger un oficio (art. 26 C.P.).

El fin buscado con la medida, exigir el certificado de aptitud psicofísica para el porte y tenencia de armas de fuego, a las personas naturales que sean vinculadas o estén vinculadas a los servicios de vigilancia y seguridad privada, pretende garantizar la seguridad no solo del personal que presta los servicios sino de la sociedad en general, pues es un instrumento necesario para verificar la idoneidad de una persona que se dedica a un oficio que conlleva un riesgo social. Propender de la seguridad ciudadana, se enmarca dentro de la finalidad legítima que busca la Ley 1539 de 2012.

Esta finalidad quedó planteada desde la exposición de motivos del proyecto de ley 165 de 2010 Senado⁷⁰, y 352 de 2011 Cámara⁷¹, que se convirtió en la Ley 1539 de 2012 *“Por medio de la cual se implementa el certificado de aptitud psicofísica para el porte y tenencia de armas de fuego y se dictan normas otras disposiciones”*, y se mantuvo en todas las ponencias de los debates, indicándose invariablemente que se pretendía garantizar la vida e integridad de las personas.

Garantizar la seguridad ciudadana implica el cumplimiento de un fin esencial del Estado que se materializa en la protección de todas las personas residentes

caso, la norma que regula la aplicación de las normas sobre estatuto docente, capacitación y asimilaciones no encuadra en ninguna de estas hipótesis, ya que lejos de versar sobre las mencionadas materias regula aspectos de la carrera docente. Por otra parte, la jurisprudencia de la Corporación ha aplicado igualmente en tres hipótesis más un test leve de razonabilidad de medidas legislativas: 4) cuando está de por medio una competencia específica definida por la Constitución en cabeza de un órgano constitucional; 5) cuando se trata del análisis de una normatividad preconstitucional derogada que aún surte efectos en el presente; y 6) cuando del contexto normativo del artículo demandado no se aprecie prima facie una amenaza para el derecho en cuestión. El artículo 4º demandado se relaciona con las hipótesis 4 y 6, lo que habla a favor de la aplicación de un test leve de razonabilidad al examen de su constitucionalidad”.

⁷⁰ En la exposición de motivos del proyecto de ley 165 de 2010 Senado, se lee: “Con el propósito de proteger los derechos constitucionales como la vida y la integridad de las personas, espíritu evidente en la Ley 1119 de 2006, se hace necesario reglamentar la expedición del certificado de aptitud psicofísica para el porte y tenencia de armas de fuego para quienes presten el servicio de vigilancia y seguridad privada; y establecer los requisitos técnicos, tecnológicos y de procedimiento respecto del reporte de los certificados de aptitud psicofísica para el porte y tenencia de armas por parte de las instituciones especializadas y verificar los mismos por parte del Departamento de Control de Armas, Municiones y Explosivos y sus Seccionales”.

⁷¹ A su vez, en las ponencias para primero y segundo debate en Cámara se expuso: “El presente proyecto de ley tiene por objeto primordial garantizar la vida, integridad y seguridad de las personas. De manera específica pretende establecer los requisitos y la metodología para expedir el certificado de aptitud psicofísica del personal vinculado a los servicios de vigilancia y seguridad privada y que deban portar armas de fuego, actualizando la normatividad vigente y dando herramientas tecnológicas óptimas que garantizan la veracidad del certificado y la idoneidad del mismo”.

en Colombia, en su vida, bienes, y demás derechos y libertades (art. 2 C.P.), y con el principio fundamental de la prevalencia del interés general (art. 1 C.P.). A su vez, y en atención al amplio margen de configuración del legislador en lo que tiene que ver con la regulación del ejercicio de profesiones u oficios, exigir que las personas naturales vinculadas a los servicios de vigilancia y seguridad privada (vigilantes, escoltas y supervisores), obtengan el certificado de aptitud psicofísica para el porte y tenencia de armas de fuego, es una medida legítima que no resulta contraria a la Constitución. Cabe anotar que es la condición consistente en utilizar armas de fuego en el contexto de la prestación de los servicios de vigilancia y seguridad por parte de personas jurídicas o naturales, la que sustenta la adopción de la medida. Como el oficio implica un riesgo social verificable, el Estado debe procurar su contención.

Además, la medida es adecuada para alcanzar el fin propuesto: garantizar la seguridad ciudadana. Esta resulta idónea en tanto a través de la constatación de la aptitud que poseen quienes por el oficio de que se trata, deben portar armas, se protege la vida y la integridad no solo de las personas que prestan dichos servicios sino de la sociedad en general. La circunstancia de que a través del Decreto Ley 2535 de 1993,⁷² el gobierno nacional en uso de facultades extraordinarias haya establecido que quien preste servicio armado de vigilancia o seguridad privada debe contar con una capacitación previa y allegar ciertos documentos para obtener el permiso de tenencia o porte de armas, no le impide al legislador establecer medidas razonables y proporcionales en relación con el fin que persigue que es el de procurar evitar al máximo accidentes laborales y cualquier daño que se le pueda causar a la comunidad, privilegiando el interés general sobre el particular. Esta disposición no puede considerarse como un obstáculo para ejercer una profesión u oficio, por lo tanto no se vulnera el artículo 26 de la Constitución Política.

En conclusión, el certificado de aptitud psicofísica para el porte y tenencia de armas de fuego, que busca acreditar la idoneidad de las personas naturales que sean vinculadas o que al momento de la entrada en vigencia de la presente ley estén vinculadas a los servicios de vigilancia y seguridad privada, y que deban portar o tener armas de fuego, es una medida razonable y proporcional, que está acorde con el deber y la finalidad del Estado de procurar la seguridad ciudadana. Además, los preceptos que crean el sistema integrado de seguridad, buscan el cumplimiento del fin propuesto: evitar los fraudes que puedan presentarse en relación con la realización de las pruebas y evaluaciones, que deben llevarse a cabo para que una persona obtenga el certificado de aptitud para el porte y tenencia de armas, además de facilitar la forma para que la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada pueda ejercer los controles que le corresponden, accediendo a la base de datos de los certificados expedidos por las instituciones especializadas registradas y certificadas. Disposiciones que resultan adecuadas para la realización de la

⁷² “Por el cual se expiden normas sobre armas, municiones y explosivos”.

finalidad pretendida. En este orden de ideas, la Corporación entiende que las normas contenidas en la Ley 1539 de 2012, no constituyen una limitación injustificada a la libertad de escoger profesión u oficio. Esta condición viene a complementar otras ya establecidas por el ordenamiento jurídico, como, por ejemplo, la obtención de permisos para la tenencia y porte de armas de fuego y la capacitación y adiestramiento en el manejo de las mismas⁷³, además de facilitar el permanente control que debe realizar la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, ya que el desarrollo de dicha labor implica un riesgo social verificable que el Estado está en la obligación de contener.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero.- INHIBIRSE de emitir un pronunciamiento de fondo sobre la constitucionalidad de la Ley 1539 de 2012, por los cargos de violación de los artículos 15, 25, 53, 152 literal a), 54, 83, 189 numeral 22, 211 y 333 de la Constitución Política, por ineptitud sustantiva de la demanda.

Segundo.- Declarar **EXEQUIBLE** la Ley 1539 de 2012 por el cargo de violación a la libertad de escoger oficio, consagrado en el artículo 26 de la Constitución Política.

Cópiese, notifíquese, comuníquese y cúmplase.

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA
Presidenta (E)

MYRIAM AVILA ROLDAN
Magistrada (E)

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

⁷³ Al respecto, el Decreto Ley 2535 de 1993 “por el cual se expiden normas sobre armas, municiones y explosivos”, en el Título IX. Servicios de vigilancia y seguridad privada, dispone: Artículo 78. “Idoneidad para el uso de armas. Toda persona que preste servicio armado de vigilancia o seguridad privada, deberá ser capacitado en el uso de las armas y acreditar su cumplimiento ante la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada”. Artículo 79. “Tenencia y porte. Los servicios de vigilancia y seguridad privada deben obtener el permiso para la tenencia o para el porte de armas y adquirir municiones ante la autoridad competente ubicada en el lugar donde funcione la oficina principal, sucursal o agencia del servicio de vigilancia y seguridad privada. El personal que porte armamento deberá contar con los siguientes documentos: || Credencial de identificación vigente, expedida por la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada; || Fotocopia auténtica del permiso de porte correspondiente”.

Magistrado
Ausente

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO
Magistrado
Ausente con excusa

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB
Magistrado

ALBERTO ROJAS RIOS
Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ
Secretaria General