



Función Pública

Sentencia 850 de 2013 Corte Constitucional

SENTENCIA C-850/13

(Bogotá, D.C., 27 de noviembre)

Referencia: Expediente D-9490

Actor: Alfredo Beltrán Sierra

Demanda de inconstitucionalidad contra: parágrafo (parcial) del numeral 5º del artículo 3º; parágrafo 1º (parcial) del artículo 3º; parágrafo 3º del artículo 3º de la Ley 1539 de 2012

Magistrado Ponente:

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO.

I. ANTECEDENTES.

1. Texto normativo demandado.

El ciudadano Alfredo Beltrán Sierra, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, presentó demanda de inconstitucionalidad contra el parágrafo (parcial) del numeral 5º del artículo 3º; parágrafo 1º (parcial) del artículo 3º; parágrafo del artículo 3º de 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”*; los apartes demandados del artículo mencionado, se subrayan a continuación:

“LEY 1539 DE 2012

(junio 26)¹

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 3º. 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 (sic) 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 1º. 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 artículo.

Parágrafo 2º. 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 3º. 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.

(...)”

2. Demanda: pretensión y fundamentos.

2.1. Pretensión.

El actor solicita se declare: i) la inexequibilidad (parcial) del parágrafo del numeral 5º del artículo 3º ; ii) la inexequibilidad (parcial) del parágrafo 1º del artículo 3º y iii) la inexequibilidad total del parágrafo 3º del artículo 3º de 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 ser violatorios de los artículos 15, 157, 158, 160 y 169 de la Constitución Política.

2.2. Fundamento.

2.1. Cargo Primero. Desconocimiento de los artículos 158 y 169 constitucionales.

Para el actor, la expresión demandada del parágrafo del numeral 5º del artículo 3º, así como el aparte normativo acusado del parágrafo 1º del artículo 3º y el parágrafo 3º del artículo 3 de la Ley 1539 de 2012, son violatorios de la unidad de materia (CP., art. 158) y la relación de correspondencia que deben tener el título de las leyes y su contenido (CP., art. 169) por cuanto su objeto era implementar el *“certificado de aptitud psicofísica para el porte y tenencia de armas de fuego”*, pero se introdujeron modificaciones al Código Nacional de Tránsito expedido mediante la Ley 769 de 2002, en cuanto al régimen de expedición de las licencias de conducción, normas que no tienen ninguna relación temática, teleológica o sistemática, con la expedición del certificado para el porte y tenencia de armas de fuego, objeto de la ley bajo examen.

2.2. Cargo Segundo. Desconocimiento de los artículos 157 y 160 constitucionales.

Considera el actor que en el trámite del proyecto de ley 165 de 2010 Senado, 252 de 2011 Cámara, el Congreso de la República desconoció los artículos 157 y 160 de la Carta Política, referidos a los principios de consecutividad e identidad flexible, por cuanto las expresiones *“en la Resolución n. 1555 de 2005”*, del parágrafo del numeral 5º del artículo 3º de la Ley 1539 de 2012; *“Todas las Instituciones que expidan o que vayan a expedir los certificados de aptitud psicofísica o física, mental y de coordinación motriz”* del parágrafo 1º del artículo 3º de la Ley 1539 de 2012; y el parágrafo 3º del artículo 3º de la Ley 1539 de 2012 con la mención *“la Ley 769 de 2002”* y *“la Resolución No. 1555 de 2005”*, no fueron objeto de consideración ni aprobación en tres de los cuatro debates que deben surtir para el nacimiento de una ley de la República.

Lo anterior se evidencia en el examen de los textos aprobados en los debates de Comisión y Plenaria, realizados en el Senado de la República, en los que consta que dichas expresiones no se encontraban en los mismos; como tampoco aparecen en el texto aprobado en el primer debate en la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes. Sin embargo, en el debate en Plenaria de la Cámara se agregó al parágrafo 3º. del numeral 12 según el texto propuesto en esa oportunidad, la inclusión por primera vez de *“la Resolución 1555 de 2005”*, entre los informes que deberían enviarse al Sistema Integrado de Seguridad, texto que fue acomodado en el pliego de modificaciones presentado para la plenaria de la Cámara de Representantes².

Finalmente, dado que los textos aprobados en el Senado y en la Cámara de Representantes presentaban discrepancias, se designó una comisión accidental de conciliación de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 161 de la C.P. y 186 de la Ley 5ª de 1992, de donde se deduce que dichos textos claramente no fueron aprobados por el Senado sino incluidos en el texto final aprobado por la Cámara de Representantes, quedando incluidos en los textos conciliados no habiendo sido objeto de consideración ni aprobación en tres de los cuatro debates que deben surtir para el nacimiento de una ley de la República³.

2.3. Cargo Tercero. Desconocimiento del artículo 15 constitucional.

Manifiesta el actor que las expresiones acusadas de la Ley 1539 de 2012 vulneran el artículo 15 constitucional, sobre el derecho a la intimidad, al prescribir que los datos particulares - historia clínica - de las personas que solicitan la expedición de su licencia de conducción sean almacenados en el Sistema Integrado de Seguridad que queda bajo la órbita competencial del Ministerio de Defensa Nacional, pues una cosa es autorizar la práctica y envío a las autoridades de tránsito de los datos personales sobre la salud física, la aptitud mental y psicomotriz para la conducción de vehículos automotores y otra cosa, es que por disposición legal y sin autorización personal se ordene que esos datos sean almacenados en un sistema Integrado de Seguridad a disposición del Ministerio de Defensa y para fines que no se relacionan con la licencia de conducción, afectando lo derechos individuales y las libertades publicas en un Estado de derecho.

3. Intervenciones oficiales y ciudadanas.

3.1. Desconocimiento de los artículos 158 y 169 constitucionales - Unidad de Materia.

3.1.1. Ministerio de Defensa Nacional. Exequibles.

Encuentra que las disposiciones acusadas guardan coherencia dentro de la norma en la que se hallan inscritas, en tanto del examen de su contenido se observa que se dan los presupuestos de la conexidad temática que se define como la vinculación objetiva y razonable entre la materia de la que versa la ley y una disposición suya en particular.

3.1.2. Policía Nacional. Exequibles.

No existe vulneración del principio de unidad de materia, como quiera que la ley se desarrolló para las personas naturales que vayan a ingresar o estén prestando sus servicios como vigilantes, celadores y escoltas y cumplan los protocolos del Sistema Integrado de Seguridad, para la tenencia y porte de armas de fuego, y la norma en ningún momento regula aspectos relativos a la expedición de normas de tránsito y la enunciación de normas sobre ese tema,

se hace bajo el entendido que el Ministerio de Transporte también cuenta con instituciones que certifican la aptitud de las personas para conducir, información que puede servir para convalidar el permiso para el porte y tenencia de armas.

3.1.3. Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada. Exequibles.

Las disposiciones acusadas no violan la unidad de materia, pues ella no significa simplicidad temática, sino es un concepto que debe entenderse desde una perspectiva amplia y global de forma tal, que permita comprender diversos temas y cuyo límite son la coherencia, la lógica y la técnica jurídica que permitan valorar el contenido de la ley.

3.1.4. Alcaldía Mayor de Bogotá. Exequibles.

No encuentra que las disposiciones acusadas vulneren la unidad de materia, en la medida que el legislador en la norma en cuestión al referirse al certificado de aptitud psicofísica para el porte y tenencia de armas de fuego, esta inmerso en exámenes y certificados que el legislador previo, así como la forma de llevar un control y registro de los mismos.

Considera que la intención del legislador al traer a colación la ley 769 de 2002 y la Resolución 1555 de 2005, fue más de tipo referencial, con el propósito de que se asemejen los criterios en la materia que los invoca.

3.1.5. Intervenciones ciudadanas. Exequibles.

Dentro del término correspondiente, se recibieron las siguientes intervenciones ciudadanas.

El ciudadano Rodrigo Escobar Gil, manifiesta que no se advierte que las disposiciones acusadas vulneren el principio de la unidad de materia, porque no modifican las normas de tránsito, y si alguna de ellas resultaren afectadas, existe una conexión teleológica entre ellas, al estar referidas a la definición de los procesos y estándares de seguridad para el desarrollo del examen de aptitudes psicofísicas.

La ciudadana Marcela Cristina Rizo Benavides solicita se declaren exequibles las disposiciones acusadas, pues con ellas lo que se busca es que las pruebas de aptitud psicofísica o de aptitud física y mental y de coordinación motriz para el porte y tenencia de armas y para conducir vehículos, sean realizadas conforme al Sistema de seguridad implementado en el artículo 3 de la ley, no modificándose el Código de Tránsito, sino estableciendo que para la licencia de conducción se debe contar con un certificado de aptitud física, mental y de coordinación motriz.

Que la exigencia de los certificados referidos, tienen como finalidad la protección de los derechos constitucionales como la vida y la integridad física de las personas, ya que tanto el porte de armas, como la conducción de vehículos son peligrosas y requieren de un control por parte del Estado.

El ciudadano Andrés Mauricio Rodríguez, considera que no se transgrede la unidad de materia, en tanto éste no excluye la posibilidad de que en un proyecto de ley se incluyan diversos contenidos de otra temática, siempre que sea posible establecer alguna relación de conexidad, por lo que la ley 1539/12 al introducir disposiciones tomando como fundamento el Código Nacional de Tránsito, no vulnera la unidad de materia.

3.2. Desconocimiento de los artículos 157 y 160 – Identidad Flexible y Consecutividad.

3.2.1. Policía Nacional. Exequibles.

No se vulneran los principios de consecutividad e identidad flexible, por cuanto estos no son absolutos y los proyectos que ingresan al primer debate pueden ser modificados a lo largo del proceso legislativo, siempre que se mantenga una relación de conexidad con la materia de la iniciativa, lo que sucede en el caso bajo examen.

3.2.2. Intervenciones Ciudadanas. Exequibles.

El ciudadano Rodrigo Escobar Gil, expresa que la obligación de las entidades de certificación de aptitudes para la expedición de licencias de conducción de cumplir con el Sistema Integral de Seguridad no comporta ninguna temática novedosa que entrañe una violación al principio de consecutividad e identidad flexible, por ser una materia que había sido discutida previamente en el debate legislativo y por cuanto el hecho de que a dichas entidades se les exija el cumplimiento de los requisitos de la resolución 1555 de 2005, para la implementación de los procesos de evaluación y certificación no conlleva ningún cambio sustancial que altere la estructura medular del proyecto.

La ciudadana Marcela Cristina Rizo Benavides considera que durante todo el curso del proyecto en su trámite legislativo se incluyeron en los debates, las condiciones que debiera cumplir el sistema de seguridad para la expedición de los dos certificados, es decir el del porte y tenencia de armas y el de licencias de conducción, respetando con ello los principios de identidad flexible y consecutividad.

Para el ciudadano Andrés Mauricio Rodríguez los apartes demandados de las normas no violan los artículos 157 y 160 de la Constitución Política, al ser introducidas en el segundo debate, pues son disposiciones que tienen conexidad con el contenido general de la ley.

3.3. Desconocimiento del artículo 15 constitucional.

3.3.1. Policía Nacional. Exequibles.

No hay quebrantamiento del artículo 15 constitucional, toda vez que la persona que tramita la solicitud para la obtención del permiso para el porte y tenencia de armas de fuego, se somete de manera voluntaria a los exámenes de aptitud psicofísica y mental, lo que nada tiene que ver con las licencias de conducción.

3.3.2. Alcaldía Mayor de Bogotá. Exequibles.

Considera la Alcaldía que no se evidencia una vulneración del derecho a la intimidad de la historia clínica, por cuanto la información que reposa en el Sistema de información de los certificados de aptitud física, mental y motriz será de uso exclusivo para la expedición de las certificaciones para el porte y tenencia de armas de fuego y será manejada por la entidad revestida de la facultad correspondiente.

3.3.3. Superintendencia de Vigilancia y Seguridad privada. Exequibles.

No vulnera el artículo 15 de la Constitución Política, pues la confidencialidad de la información de los exámenes o valoraciones clínicas o paraclínicas requeridos para la certificación de aptitud psicofísicas pertenecen a la historia clínica ocupacional y a la única información a la que puede acceder la supervigilancia, será la base de datos del SICEC, que es el relativo a si la persona es o no apta para el porte y tenencia de armas.

3.3.4. Intervenciones Ciudadanas. Exequibles.

Para el señor Rodrigo Escobar Gil, la información sujeta a intercambio que aluden las disposiciones demandadas, no conlleva información

altamente confidencial que implique una profunda invasión a la orbita íntima de las personas, cuyo alcance sea de tal magnitud que no pueda estar al alcance de las entidades públicas y además no se plantea la divulgación pública de la información.

Anota además que el cargo formulado por el actor más que apuntar a la vulneración de derecho a la intimidad se orienta a reprochar la falta de identidad temática entre dicha información y el Sistema Integrado, lo que no implica en realidad una vulneración del artículo 15 constitucional. Para la ciudadana Marcela Cristina Rizo Benavides las disposiciones demandadas no atentan contra el derecho a la intimidad ni la reserva de la historia clínica, en tanto la norma no establece que la Superintendencia de vigilancia y Seguridad Privada acceda los registros de los certificados de licencias de conducción por no estar dentro de sus competencias.

Para el ciudadano Andrés Mauricio Rodríguez, no se vulnera el artículo 15 de la Constitución Política, pues no pone en tela de juicio la identidad ni el buen nombre de las personas, por contemplar una base de datos con la información sobre el examen psicofísico y mental para el porte de armas de fuego.

4. Concepto del Procurador General de la Nación: Exequibiles⁴.

Manifiesta el Procurador que no analizará los cargos formulados contra los numerales 5, parágrafo y 6, parágrafo 3, del artículo 3 de la ley 1539 de 2012, que recaen sobre la Resolución 1555 de 2005, mediante la cual se reglamenta *“el procedimiento para obtener el certificado de aptitud física, mental y de coordinación motriz para conducir y se establecen los rangos de aprobación de la evaluación requerida”*, puesto que la misma fue derogada por la Resolución 12336 de 2012, expedida por el 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”*.

A juicio del Ministerio Público, no se vulneran el principio de la unidad de materia, las expresiones demandadas de la Ley 1539 de 2012, contenidas en el parágrafo 1 del artículo 3 de la ley 1539/12 y el parágrafo 3 del artículo 3, en tanto ellas se refieren a los organismos y certificaciones de personas que pretendan portar armas de fuego y no conducir automotores, y por cuanto buscan la recopilación de información que permita el cotejo de los datos de las personas que van a portar armas de fuego, con la reunida por el Estado a través de diferentes entidades, sin que ello signifique la modificación de las normas sobre tránsito.

No encuentra el Ministerio Público que se hayan vulnerado los principios de consecutividad e identidad flexible, pues si bien el texto de las disposiciones acusadas no fueron debatidas ni aprobadas en la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes, ni en la Comisión Segunda y en la Plenaria del Senado de la República, por haber sido incluido en segundo debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes; dadas las discrepancias entre los textos aprobados en Senado y Cámara, se designó una Comisión accidental de Conciliación, cuyo informe con la adiciones correspondientes, fue aprobado en las plenarias de ambas Cámaras.

Tampoco se evidencia que las expresiones demandadas de la Ley 1539 de 2012, vulneren el derecho a la intimidad, pues el objetivo que tuvo el legislador fue salvaguardar el interés general (CP., art. 1) mediante el cotejo de la información sobre el estado físico y mental de una persona que va a manejar armas de fuego, que el Estado haya recopilado en diversas entidades, a pesar de que cumplan fines distintos.

En conclusión, el Ministerio Público solicita a la Corte declare la exequibilidad de las expresiones acusadas de la ley 1539 de 2012.

II. CONSIDERACIONES.

1. Competencia.

La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda, al estar dirigida contra una disposición legal, en virtud de lo dispuesto por el artículo 241, numeral 4º de la Constitución Política.

2. Marco normativo.

2.1. La Ley 1539 de 2012.

El proyecto de Ley 165 de 2012 Senado y 252 de 2011 Cámara, 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”*, fue presentado por el Senador de la República Armando Benedetti Villaneda, con el fin de reglamentar la expedición del certificado de aptitud psicofísica para el porte y tenencia de armas de fuego, para quienes prestan el servicio de vigilancia y seguridad privada y establecer los requisitos técnicos tecnológicos y de procedimiento para el reporte de los certificados de aptitud por parte de las “Instituciones Especializadas” y verificación de los mismos por el Departamento de Control, Comercio de Armas, Municiones y Explosivos y sus seccionales.

La ley 1539 de 2012 consta de 6 artículos, cuyo contenido es:

El artículo 1º prescribe la obligatoriedad de la obtención del certificado de aptitud psicofísica para el porte y tenencia de armas de fuego, de quienes se vinculen o estén vinculados a los servicios de vigilancia y seguridad privada y deban portar 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 2º determina las sanciones en las que incurrirán las personas naturales o jurídicas que presten los servicios de vigilancia y seguridad, cuando sus empleados no hayan obtenido el certificado de aptitud psicofísica para el porte y tenencia de armas de fuego, y señala la competencia para la práctica de las investigaciones y la imposición de las multas.

El artículo 3º denominado *“Sistema de Seguridad”*, señala que con el fin de evitar posibles fraudes en la expedición del certificado de aptitud psicofísica, habrá un único “Sistema Integrado de Seguridad” para la práctica de los exámenes de aptitud por las “Instituciones Especializadas”, y define los protocolos de seguridad con los que debe contar, tales como: el registro y validación de las personas al inicio y final de las pruebas, la validación de la huella digital con el sistema de la Registraduría Nacional del Estado Civil, la toma de la información de la cedula de ciudadanía mediante lectores de códigos de barras, el registro de la firma a través de digitalizadores de firmas, las condiciones para la captura de la foto y las condiciones de conectividad y seguridad en las comunicaciones para el registro y envío de la información.

Señala que el Sistema Integrado de Seguridad, deberá validar todas y cada una de las evaluaciones realizadas con los criterios de evaluación establecidos en la Ley 1119 de 2006 y la resolución 1555 de 2005 y que las entidades encargadas del Registro de información de los certificados

de aptitud física, mental y motriz conforme a la Ley 769 de 2002, - Código de Tránsito - deberán permitir el acceso a la información en tiempo real, con el fin de confrontarla con la del Sistema Integrado de Seguridad.

Establece las certificaciones con que deben acreditarse las instituciones certificadoras, el Sistema Integrado de Seguridad y el software, sobre calidad, registro de patente y propiedad intelectual.

El artículo 4, estipula que la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad privada, contará con acceso a las bases de datos de las “Instituciones Especializadas”, registradas y certificadas para la expedición de certificados de aptitud psicofísica para el porte y tenencia de armas.

El artículo 5 señala que las instituciones precitadas instalarán y mantendrán en funcionamiento los equipos y tecnologías necesarias para garantizar el acceso a la información a la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad.

Finalmente el artículo 6 establece la vigencia de la ley.

3. Problemas jurídicos.

Los problemas jurídicos a resolver por la Corte son los siguientes:

¿Vulnera la regla constitucional de unidad de materia -artículo 158 de la Constitución Política- y la correspondencia que debe tener el título de las leyes y su contenido - artículo 169 - cuando en una norma que implementa el certificado de aptitud psicofísica para el porte y tenencia de armas de fuego se introducen referencias a disposiciones que regulan la expedición del certificado de aptitud para la conducción de vehículos automotores?

¿Se desconocen los artículos 157 y 160 de la Carta Política, referidos a la consecutividad e identidad flexible, cuando en el trámite de un proyecto de ley, el Congreso de la República introduce en el cuarto debate, las expresiones “en la Resolución 1555 de 2005”, del párrafo del numeral 5º del artículo 3º de la Ley 1539 de 2012; “Todas las Instituciones que expidan o que vayan a expedir los certificados de aptitud psicofísica o física, mental y de coordinación motriz” del párrafo 1º del artículo 3º de la Ley 1539 de 2012; y el párrafo 3º del artículo 3º de la Ley 1539 de 2012 con la mención de “la Ley 769 de 2002” y “la Resolución No. 1555 de 2005”, que no habían sido consideradas ni aprobadas en los tres primeros debates?

¿Se vulnera el derecho a la intimidad consagrado en el artículo 15 de la Constitución, al prescribir que las entidades encargadas del registro de la información sobre los certificados de aptitud física, mental y motriz deban entregar la información o permitir el acceso, a todos los registros de los certificados médicos de aptitud física, mental y psicomotriz en tiempo real, con el fin de que se confronten con las del Sistema Integrado de Seguridad?

4. Análisis preliminar⁵.

4.1. Derogatoria de una disposición contemplada en la expresión acusada.

Dentro de las disposiciones acusadas en el presente proceso, se encuentran el párrafo del numeral 5º del artículo 3º y el párrafo 3º del artículo 3º de la Ley 1539 de 2012, en cuyos textos se encuentra como parte de las expresiones acusadas la “Resolución 1555 de 2005”, como se observa a continuación:

“(…)

Artículo 3º. 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.

(…)

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.

(…)

Parágrafo 3º. 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.

Encuentra la Sala que la Resolución 1555 del 27 de junio de 2005, “por la cual se reglamenta el procedimiento para obtener el Certificado de Aptitud Física, Mental y de Coordinación Motriz para conducir y se establecen los rangos de aprobación de la evaluación requerida”, y que hace parte de dos de las disposiciones acusadas en esta oportunidad, fue derogada por el artículo 32 de la Resolución No. 0012336 de 28 de diciembre 2012, del Ministerio del 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” al prescribir:

“Artículo 32. Vigencia. La presente resolución rige a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias, en especial las Resoluciones números 1555 de 2005, 4415 de 2005, 1200 de 2006, 1750 de 2006, 2700 de 2006, 3949 de 2006, 4076 de 2006, 4126 de 2006, 1838 de 2007, 4061 de 2007, 4299 de 2007, 4311 de 2007, 619 de 2009, 3374 de 2009 y 3768 de 2009.” (subrayas añadidas)

Por lo expuesto, y en virtud de no estar produciendo efectos desde diciembre 28 de 2012, esta Corporación no analizará la constitucionalidad de las expresiones “Resolución número 1555 de 2005” del párrafo del artículo 3 y “a la Resolución 1555 de 2005”, referidas en el párrafo 3º del artículo 3º de la Ley 1539 de 2012, por no encontrarse vigente en el ordenamiento jurídico colombiano, por derogatoria expresa por una norma posterior.

5. Parámetro del control constitucional: la regla de unidad de materia (carga 1).

5.1. El Congreso de la República, en el ejercicio de su función legislativa, se halla sometido a los artículos 158 y 169 constitucional, que ordenan: “Artículo 158. Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. El Presidente de la respectiva comisión rechazará las iniciativas que no se avengan con este precepto, pero sus decisiones

serán apelables ante dicha comisión. La ley que sea objeto de reforma parcial se publicará en un solo texto que incorpore las modificaciones aprobadas.”

“Artículo 160. El título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido (...)”

5.1.2. En desarrollo de lo dispuesto por la Constitución, el artículo 148 de la Ley 5 de 1992, prescribió que *“cuando un proyecto haya pasado al estudio de una Comisión permanente, el Presidente de la misma deberá rechazar las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con una misma materia, decisiones que serán apelables ante la Comisión”*.

5.1.3. En suma: (i) la unidad de materia es regla del trámite de proyectos de ley, esto es, del proceso de formación de las leyes; (ii) el contenido de los proyectos de ley debe constar de una materia que delimite su contenido y de un conjunto de disposiciones relacionadas con ella; (iii) son inadmisibles las disposiciones no relacionadas con la materia delimitante; (iv) es deber de los presidentes de las comisiones permanentes de las cámaras, rechazar proyectos carentes de unidad de materia y disposiciones no relacionadas con la materia delimitante -rechazo apelable ante la respectiva comisión-, a modo de control político del cumplimiento del precepto constitucional.

5.1.4. Como toda regla constitucional que regula el proceso de formación de las leyes, el mandato de unidad material de los proyectos de ley es un límite al ejercicio de la potestad legislativa. Mas dicha regulación no establece límites materiales a la competencia del Legislador sino restricciones metodológicas al ejercicio de la iniciativa legislativa, ya que la inadmisibilidad de una disposición ajena a la materia dominante de un proyecto de ley no entraña necesariamente la incompetencia del Congreso para incorporarla en otro proyecto con cuya temática haga unidad.

5.2. Jurisprudencia constitucional sobre la unidad de materia.

5.2.1. Concepto y alcance.

5.2.1.1. La regla de unidad de materia cobra importancia desde la óptica constitucional en el proceso democrático de aprobación de las leyes, con el fin de *“evitar que los legisladores, y también los ciudadanos, sean sorprendidos con la aprobación subrepticia de normas que nada tienen que ver con la(s) materia(s) que constituye(n) el eje temático de la ley aprobada, y que por el mismo motivo, pudieran no haber sido objeto del necesario debate democrático al interior de las cámaras legislativas”*⁶, en la necesidad de hacer efectivo el principio de seguridad jurídica que impone *“darle un eje central a los diferentes debates que la iniciativa suscita en el órgano legislativo”*⁷ y por cuanto luego de expedida una ley, su cumplimiento reclama un mínimo de coherencia interna que permita a los destinatarios conocerlas e identificar las obligaciones que de ella se derivan⁸.

5.2.1.2. La regla de unidad de materia exige la demostración de una relación entre las distintas disposiciones de una ley, de manera que entre ellas exista una conexidad temática⁹, teleológica¹⁰, causal¹¹ o sistemática¹², exigencia que busca *“asegurar que las leyes tengan un contenido sistemático e integrado, referido a un solo tema, o eventualmente, a varios temas relacionados entre sí. (...) La debida observancia de este principio contribuye a la coherencia interna de las normas y facilita su cumplimiento y aplicación al evitar, o al menos reducir, las dificultades y discusiones interpretativas que en el futuro pudieran surgir como consecuencia de la existencia de disposiciones no relacionadas con la materia principal a la que la ley se refiere”*¹³. No obstante, la jurisprudencia ha destacado que el cumplimiento de tales condiciones *“no significa simplicidad temática”*¹⁴, en el sentido de que en un proyecto de ley el Legislador sólo pueda referirse a un único tema. Para la Corte, la expresión *“materia”* debe interpretarse desde una perspectiva *“amplia, global, que permita comprender diversos temas cuyo límite, es la coherencia que la lógica y la técnica jurídica suponen para valorar el proceso de formación de la ley”*¹⁵.

5.2.1.3. Para efectos de ejercer el control de constitucionalidad de las leyes por violación de la regla de unidad de materia, esta Corporación ha señalado unas pautas de decisión que operan como orientaciones generales para llevar a cabo el juicio correspondiente:

En primer término, el juicio supone al juez constitucional la determinación de *“cual o cuales son los núcleos temáticos de una ley”*¹⁶, por ser este el mecanismo idóneo para definir si sus disposiciones están vinculadas objetiva y razonablemente a tales núcleos o si, por el contrario, las mismas -una o varias- aparecen como temáticas asiladas al interior del ordenamiento, pudiendo concluirse la inexistencia de vínculo causal con las materias que han inspirado la regulación legal a la que pertenecen¹⁷.

El siguiente paso será establecer si la disposición examinada atendiendo a su contenido normativo, guarda conexión con la materia del proyecto, relación que puede darse desde diversas ópticas, *“(i) el área de la realidad social que se ocupa de disciplinar la ley - conexión temática-; (ii) las causas que motivan su expedición- conexión causal-; (iii) las finalidades, propósitos o efectos que se pretende conseguir con la adopción de la ley - conexión teleológica -; (iv) las necesidades de técnica legislativa que justifiquen la incorporación de una determinada disposición - conexidad metodológica-; (v) los contenidos de todas y cada una de las disposiciones de la ley, que hacen que ellas constituyan un cuerpo ordenado que responde a una racionalidad interna - conexión sistemática-”*¹⁸.

5.2.1.4. En relación con la rigurosidad del juicio por violación del principio de la unidad de materia, la Corte ha destacado que este debe ser flexible por cuanto *“un control rígido desconocería la vocación democrática del Congreso y sería contraria a la cláusula general de competencia que le asiste en materia legislativa. Ante ello, debe optarse por un control que no opte por un rigor extremo pues lo que impone el principio de unidad de materia es que exista un núcleo rector de los distintos contenidos de una Ley y que entre ese núcleo temático y los otros diversos contenidos se presente una relación de conexidad determinada por un criterio objetivo y razonable”*¹⁹.

5.2.1.5. Por último, si una disposición con una conexión lejana con la materia del proyecto, fue objeto de discusión y votación a los largo de todo el trámite legislativo, y en ese orden, alrededor de la misma se surtió un adecuado proceso de deliberación, el requerimiento de conexidad resulta menos exigente, en tanto se habría controlado uno de los riesgos del reconocimiento constitucional del principio de unidad de materia.

6. Cargo primero: vulneración de la regla de unidad de materia (CP., 158) y la relación de correspondencia que debe guardar el título de la Ley con su contenido (CP., 169) por el artículo 3º de la Ley 1539 de 2012.

6.1. Concepto de inconstitucionalidad en la demanda.

Para el actor, la razón de la vulneración de los artículos 158 y 169 constitucionales por las disposiciones acusadas, consiste en la carencia de relación de conexidad entre el contenido de la Ley 1539 de 2012 y las expresiones acusadas las cuales corresponden a temas ajenos a la materia dominante de la ley. Al efecto, sostiene el actor que:

(i) El párrafo 3º del artículo 3º la Ley 1539 de 2012, encargado de regular el sistema integrado de seguridad, frente a los certificados de

aptitud psicofísica, o física, mental y de coordinación motriz, hace referencia a la Ley 769 de 2002, que se refiere a normas de tránsito, que carecen de relación con la ley 1539/12 y

(ii) El parágrafo 1º del artículo 3º, cuando dispone que “todas” las instituciones que expidan o vayan expedir certificados de aptitud psicofísica o física, mental y de coordinación motriz deben ser acreditadas como organismos de certificación de personas bajo las normas ISO/IEC 17024:2003, incluye los registros de certificados de aptitud psicofísica o física, mental y de coordinación motriz para la expedición de licencias de conducción de automotores, los cuales, antes de la Ley 1539 de 2012 no debían ser incluidos en el Sistema Integrado de Seguridad sino en el RUNT que tiene una finalidad distinta al primero.

6.2. Materia dominante en la ley 1527 de 2012.

El examen de la demanda presentada contra el artículo 3 (parcial) de la ley 1539 de 2012, obliga a identificar la materia dominante de la Ley continente, para así precisar si las expresiones demandadas guardan alguna conexidad con ese eje temático general.

6.2.1. La Ley 1539 de 2012, tiene un contenido temático inequívoco que es el establecimiento de la obligación de las personas que estén vinculadas o se vinculen a empresas de vigilancia y seguridad privada y deban portar armas de fuego, de obtener el certificado de aptitud psicofísica para el porte y tenencia de armas de fuego, lo que se anuncia desde el título de la ley “*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*”, lo que se desarrolla a lo largo del articulado con la definición de las personas sujetas a certificación (art 1); las sanciones por incumplimiento y sujetos sancionables; (art. 2); la creación de un Sistema de Seguridad para la práctica de las pruebas y sus requisitos técnicos (Art 3); el acceso al Sistema de Seguridad a ciertas autoridades y obligaciones de las Entidades Especializadas (Arts. 4 y 5) y su Vigencia (Art. 6).

6.2.2. El tema central de la Ley 1539 de 2012 quedó planteado desde la exposición de motivos del proyecto de ley 165 de 2010 Senado²⁰, y se mantuvo en todas las ponencias de los debates²¹, indicándose invariablemente que se pretendía establecer la exigencia del certificado de aptitud psicofísica para el porte y tenencia de armas de fuego y establecer las condiciones técnicas para su implementación. En las ponencias para debate en comisiones y plenarias se indicó que: “*El presente proyecto tiene por objeto establecer la exigencia del certificado de aptitud psicofísica al personal vinculado a los servicios de vigilancia y seguridad privada que deban portar o tener armas de fuego, teniendo en cuenta el desarrollo legal que ha tenido la obtención del certificado de aptitud psicofísica para el porte y tenencia de armas de fuego.*”

6.2.3. Para la Sala es claro que el núcleo temático de la ley 1539 de 2012, es la implementación de la certificación de la aptitud psicofísica para las personas que estén vinculadas o se vinculen a las empresas de seguridad y vigilancia privada y deban portar o tener armas de fuego, contenido en su artículo 1º y que las disposiciones restantes se encaminan a prescribir la forma en que habrá de cumplirse dicho mandato, las entidades involucradas y sus obligaciones y las sanciones por su incumplimiento.

6.3. Examen de conexidad de las materias demandadas.

6.3.1. Parágrafo 3º del artículo 3.

6.3.2.1. Manifiesta el actor que carece de conexidad temática la referencia que el parágrafo 3º del artículo 3 de la Ley 1539 de 2012, hace de la ley 769 de 2002 - Código Nacional de Tránsito - por no tener ninguna relación de conexidad temática, con la materia objeto de la Ley 1539 de 2012, que regula la implementación del certificado de aptitud psicofísica para el porte y tenencia de armas de fuego.

6.3.1.2. Advierte la Corte que la disposición acusada que contempla la entrega de información de los certificados de aptitud física, mental y de coordinación motriz, para la conducción de vehículos automotores, al Sistema Integrado de Seguridad (en adelante SIS), con el fin de que se realice la confrontación de la información, y emita un informe diario con destino a los entes de control y vigilancia, sobre los exámenes que dieron cumplimiento a los requisitos del literal d) del artículo 11 de la Ley 1119 de 2006, no se aparta de la temática de la ley 1539 de 2012.

6.3.1.3. Lo anterior, por cuanto de la lectura de la Ley 769 de 2002 y la Ley 1119 de 2006, sobre las certificaciones que expiden las Instituciones Prestadoras de Salud o los Centros de Reconocimiento de Conductores, y las que expiden las Instituciones Especializadas para el porte y tenencia de armas, se observa que tienen una clara relación de conexidad, dado que examinan y certifican la aptitud psicofísica, física, mental y motriz de las personas, -aunque para fines distintos - pueden ser comparadas, con el fin de garantizar la veracidad y seguridad de sus resultados, en aras de la protección de la vida e integridad de las personas.

6.3.1.4. La Corte evidencia que la referencia que hace el legislador a la Ley 769 de 2002, no tiene por objeto modificar las normas de tránsito, ni la forma en que se realizan las pruebas y se certifica la aptitud para la conducción de vehículos automotores, sino que busca que la información sobre el estado físico y mental de las personas que vayan a manejar armas de fuego pueda ser cotejada con la información recaudada por el Estado a través de otras entidades, con el objeto de constatar el cumplimiento de los requerimientos legales y así, transmitir seguridad y confiabilidad a sus resultados y al permiso que con fundamento en ellos se otorgue para el porte y tenencia de armas de fuego.

6.3.1.5. Ahora bien, frente a la deliberación que pudo tener la disposición, encuentra la Corte que ella responde a los objetivos trazados desde la exposición de motivos, en los que se buscaba dar a la certificación de la aptitud psicofísica para el porte y tenencia de armas de fuego de todos los elementos materiales, jurídicos y tecnológicos, que lo hicieran confiable, veraz y seguro y que la colaboración entre los dos sistemas de certificación de aptitudes como mecanismos para validar la información, se introdujo en la ponencia para tercer debate en Cámara, habiendo sido debatida y aprobada a partir de ese momento y sometida incluso a la etapa de conciliación.

6.3.1.6. En conclusión, el contenido del parágrafo 3º del artículo 3º. de la ley 1539 de 2012, no vulnera la regla de la unidad de materia, en tanto guarda relación de conexidad objetiva y razonable con la materia dominante de la Ley y con sus fines, que es regular la implementación del certificado de aptitud psicofísica para el porte y tenencia de armas de fuego.

6.3.2. Parágrafo 1º del artículo 3º.

6.3.2.1. Considera el actor que el parágrafo 1º del artículo 3º, al disponer que “todas” las instituciones que expidan o vayan expedir certificados de aptitud psicofísica o física, mental y de coordinación motriz deben ser acreditadas como organismos de certificación de personas bajo las normas ISO / IEC 17024:2003, vulnera la regla de la unidad de materia, por cuanto incluye los registros de certificados de aptitud psicofísica o física, mental y de coordinación motriz para la expedición de licencias de conducción de automotores, los cuales, antes de la Ley 1539 de 2012 no debían ser incluidos en el Sistema Integrado de Seguridad sino en el RUNT que tiene una finalidad distinta al primero, invadiendo así la órbita de del Código Nacional de Tránsito.

6.3.2.2. El contenido temático de la ley 1539 de 2012, es el establecimiento de la obligación de las personas que estén vinculadas o se vinculen a empresas de vigilancia y seguridad privada y que deban portar armas de fuego, de obtener el certificado de aptitud psicofísica para el porte y tenencia de armas de fuego, para lo cual se prevé la creación del Sistema Integrado de Seguridad, cuya finalidad es la expedición de dichos certificados bajos estrictas normas de seguridad que garanticen su expedición.

Para la Corte, la disposición acusada no significa que la información de la aptitud física, mental y de coordinación motriz para la expedición de licencias de conducción de automotores, deje de incluirse en el RUNT y en su remplazo deba ingresarse al Sistema Integrado de Seguridad, o que la disposición acusada introduzca modificaciones al Código Nacional de Tránsito.

6.3.2.3. Si bien el contenido del aparte acusado del párrafo 1º del artículo 3º de la Ley 1539/12, alude a un tema en principio ajeno a la materia dominante de la Ley, se trata también de la certificación sobre las aptitudes médicas de las personas, cuyos registros se cotejaron con los resultados obtenidos para la certificación de la aptitud para el porte y tenencia de armas de fuego, para lo que resulta relevante a efectos de comparabilidad, el cumplimiento de ciertos estándares de calidad, seguridad e integridad.

6.3.2.4. Lo anterior, debido a que para efectos de contar con una mayor seguridad en la expedición de los certificados de aptitud para el porte y tenencia de armas, la Ley 1539/12 previó el cotejo de su información, con la de los certificados médicos de aptitud física, mental y psicomotriz para la conducción de vehículos, lo que justifica que el deber de acreditarse como organismos certificadores de personas bajo la norma ISO/IEC 17024:2003 y la garantía de cumplimiento del Sistema de Integrado de Seguridad, se exija no solo a las entidades certificadoras de aptitudes para el porte y tenencia de armas, sino también para la conducción de vehículos, medida que a juicio de la Corte, resulta necesaria y razonable.

6.3.1.5. En síntesis, para la Corte la alusión que el aparte acusado del párrafo 1º del artículo 3º hace a las instituciones que expidan o vayan a expedir certificados de aptitud física, mental y de coordinación motriz, para que cumplan las condiciones de acreditación bajo la norma ISO/IEC 17025:2003 y garanticen el cumplimiento del “Sistema Integrado de Seguridad” es constitucional, en tanto no introduce modificaciones a las condiciones y requisitos que deben cumplir los “Centros de Reconocimiento de Conductores” en la expedición de los certificados físicos, mentales y motrices para la conducción de vehículos, y se relacionan con el eje temático de la ley 1539/12 en tanto permiten dar seguridad y confiabilidad en la expedición del certificado de aptitud psicofísica para el porte y tenencia de armas de fuego, a través de la confrontación de la información contenida en sus registros.

7. Parámetro del control constitucional: las reglas de conectividad e identidad flexible. (Cargo 2).

El artículo 157 de la Constitución²² consagra la regla de *consecutividad* estableciendo lo siguiente,

“Ningún proyecto será ley sin los requisitos siguientes:

- 1) Haber sido publicado oficialmente por el Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva.
- 2) Haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada Cámara. El reglamento del Congreso determinará los casos en los cuales el primer debate se surtirá en sesión conjunta de las comisiones permanentes de ambas Cámaras.
- 3) Haber sido aprobado en cada Cámara en segundo debate.
- 4) Haber obtenido la sanción del Gobierno.”

De lo anterior, se desprenden los requisitos de existencia y validez de las leyes, que se concretan en la necesidad de que los proyectos de ley se tramiten en cuatro debates de manera sucesiva en las comisiones y en las plenarias de las cámaras legislativas, salvo las excepciones constitucionales o legales²³.

7.1. Las reglas de la Consecutividad y la Identidad flexible en la jurisprudencia constitucional.

7.1.1. Concepto y Alcance.

7.1.1.1. La jurisprudencia de la Corte ha señalado que la regla de la consecutividad “*constituye un razonable parámetro de eficiencia legislativa que procura la concentración del esfuerzo normativo en determinados proyectos, los cuales, por las razones anotadas, deben ser aprobados siguiendo una secuencia lineal y atendiendo un preciso límite temporal*”²⁴.

Las reglas reiteradas por la jurisprudencia se expresan en los siguientes apartes:

“Tanto las comisiones como las plenarias deben estudiar y debatir todos los temas que ante ellas hayan sido propuestos durante el trámite legislativo, pues el acatamiento de dicha obligación garantiza el cumplimiento de la regla de los cuatro debates consagrada en el artículo 157 C.P.;

Ninguna célula legislativa puede omitir el ejercicio de sus competencias y delegar el estudio y aprobación de un texto propuesto en su seno a otra instancia del Congreso para que allí se surta el debate sobre ese determinado asunto;

La totalidad del articulado propuesto para primer o segundo debate, al igual que las proposiciones que lo modifiquen o adicionen, deben discutirse, debatirse, aprobarse o improbarse al interior de la instancia legislativa en la que son sometidas a consideración”²⁵.

7.1.1.2. La Ley 5 de 1992, mediante la que se establece el Reglamento del Congreso, en su artículo 147, prescribe:

“Requisitos constitucionales. Ningún proyecto será ley sin el lleno de los requisitos o condiciones siguientes:

1. Haber sido publicado oficialmente por el Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva.
2. Haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada Cámara, o en sesión conjunta de las respectivas comisiones de ambas Cámaras, según lo dispuesto en el presente Reglamento.
3. Haber sido aprobado en cada Cámara en segundo debate.
4. Haber obtenido la sanción del Gobierno La Constitución Política y este Reglamento contienen procedimientos especiales y trámites indicados para la expedición y vigencia de una ley.

7.1.1.3. Conforme a las disposiciones anteriores, el trámite legislativo de todo proyecto de ley, supone su sometimiento a la deliberación parlamentaria, y a la exigencia de cuatro debates que significa que todo proyecto debe ser sometido a discusión en las comisiones y plenarias de las cámaras, para luego ser votado y aprobado en cada una de ellas.

7.1.1.4. En este punto del curso legislativo, la Constitución -y la ley orgánica- aluden al proyecto de ley sujeto a trámite como un todo. Con estas prescripciones de consecutividad se materializa el principio democrático de la regla de mayorías, al exigirse la aprobación mayoritaria de las cámaras y las correspondientes comisiones -en sesiones separadas o conjuntas- como también el principio democrático de la deliberación

parlamentaria y la regla de participación de minorías. Y al prefijarse un trámite secuencial, se impone un orden al proceso de aprobación del mismo, siéndole imposible a una cámara alterar tal curso procesal respecto de su comisión o de la otra cámara, por la sola voluntad de sus mayorías. De faltar a un solo debate -esto es, de no haber sido sometido a discusión ni votado debidamente- o de aprobarse en cuatro debates con alteración del orden de las aprobaciones, ningún proyecto podrá ser ley de la República.

7.1.1.5. No obstante, la *regla de consecutividad* tiene, una excepción que lo flexibiliza y es lo dispuesto en el artículo 159 de la Constitución, que permite a la Plenaria de una Cámara la consideración del *“proyecto de ley que hubiere sido negado en primer debate”*.

7.1.1.6. La llamada regla de *identidad flexible* hace referencia a la validez de la aprobación de textos no idénticos o desiguales en los diferentes debates parlamentarios, por la introducción de cambios al texto precedente. Tales cambios, incorporados en segundo debate de alguna Cámara al texto ya aprobado por la Comisión respectiva, o, en la plenaria de una Cámara respecto de lo aprobado previamente por la otra, pueden consistir en: (i) supresiones -eliminación de un enunciado del proyecto-, (ii) modificaciones -alteraciones de una disposición que se conserva- o (iii) adiciones -incorporación de nuevas disposiciones-.

7.1.1.7. La posibilidad de introducir cambios en segundo debate de Plenaria al texto votado en primer debate por la Comisión, se fundamenta en el artículo 160 superior, que indica:

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

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

Aquí la norma prevé la posibilidad de que las Cámaras en pleno introduzcan, en segundo debate, cambios al texto aprobado en Comisión, flexibilizando el trámite parlamentario en la secuencia indicada. En este sentido, el artículo 160 de la Ley 5 de 1992 reitera la regla, al autorizar *“enmiendas al articulado”* que pueden ser de *“supresión, modificación o adición a algunos artículos o disposiciones del proyecto”* y el mismo artículo 160 constitucional instruye al ponente del proyecto en segundo debate a consignar en el informe de ponencia *“la totalidad de las propuestas que fueron consideradas por la comisión y las razones que determinaron su rechazo”*. Reiterando lo anterior, el artículo 178.1 de la Ley 5 de 1992 en desarrollo de la norma constitucional citada, refiere al evento de que a un proyecto de ley *“le sean introducidas modificaciones, adiciones o supresiones durante el debate en Plenaria”*; y concluye confirmatoriamente, que *“éstas podrán resolverse sin que el proyecto deba regresar a la respectiva Comisión Permanente”*, es decir, continuando válidamente su trámite legislativo.

7.1.1.8. Sin embargo, existe una restricción constitucional a la introducción de modificaciones en Plenaria al texto aprobado en primer debate, la de la *“unidad de materia”*, contenida en el artículo 158 constitucional que dispone que *“todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia”*, agregando que serán inadmisibles *“las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella”*. En este sentido, las adiciones correspondientes a materias que no tengan relación con lo aprobado en el debate anterior *“o asuntos nuevos”* (Ley 5 de 1992, art. 177), así como las modificaciones o adiciones que constituyan *“serias discrepancias con la iniciativa aprobada en comisión”* (Ley 5 de 1992, art. 178.2), o las consistentes en un *“texto alternativo”* que entrañe una *“enmienda total”* al proyecto de ley, serán devueltas a la Comisión para primer debate, bajo el entendimiento de que no cumple la regla de identidad flexible.

En síntesis, es posible introducir modificaciones y adiciones en segundo debate de Plenaria al texto aprobado en primer debate de Comisión, siempre y cuando no constituya un tema nuevo respecto del temario ya aprobado sino relacionado con su contenido -unidad de materia-, ni establezca una discrepancia seria con el texto ya aprobado o, mucho menos, se trate de una enmienda total.

7.1.1.9. La regla de identidad flexible como expresión del principio de deliberación democrática²⁶, ha sido interpretado por la jurisprudencia de la Corte, en el sentido de que se faculta a cada cámara para que sea en el debate de plenaria o en el de comisión, se introduzcan las modificaciones, adiciones o supresiones que se juzguen necesarias para el proyecto de ley siempre que durante el primer debate se haya aprobado o discutido el asunto o materia a que se refiera la adición o modificación²⁷. En este sentido, la Carta de 1991 flexibilizó y relativizó el criterio del control rígido que hasta ese momento exigía que un proyecto de ley fuera el mismo durante los cuatro debates reglamentarios. Se trata entonces de privilegiar el principio democrático para permitir la participación y confrontación de todas las corrientes de pensamiento en el trámite de formación de la ley. Con relación a este principio la Corte ha señalado que,

*“El principio de identidad ha sido relativizado al facultar a los congresistas para que durante el segundo debate puedan introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que consideren necesarias”*²⁸, siempre que durante el primer debate en la comisión constitucional permanente se haya aprobado el asunto o materia a que se refiera la adición o modificación²⁹. Lo anterior implica darle preponderancia al principio de *consecutividad*, en cuanto es factible conciliar las diferencias surgidas en el debate parlamentario, sin afectar la esencia misma del proceso legislativo establecido en el artículo 157 de la Constitución”³⁰.

7.1.1.10. En fallos recientes, la Corte ha privilegiado el principio democrático estableciendo que las modificaciones o adiciones en las Plenarios son válidas aun cuando no hayan sido expresa ni profusamente discutidas en el primer debate, siempre y cuando guarden unidad temática con el contenido del proyecto de ley³¹.

8. Cargo Segundo: Vulneración de las reglas de consecutividad e identidad flexible por la Ley 1539 de 2012.

8.1. Concepto de inconstitucionalidad en la demanda.

Para el actor, en el trámite del proyecto de ley 165 de 2010 Senado, 252 de 2011 Cámara, el Congreso de la República desconoció los artículos 157 y 160 de la Carta Política, referidos a los principios de consecutividad e identidad flexible, por cuanto no fueron objeto de consideración ni aprobación en tres de los cuatro debates que deben surtir para el nacimiento de una ley de la República y carecen de relación de conexidad con el asunto de la ley al tratarse de modificaciones al Código de Tránsito.

8.2. Norma demandada y contexto normativo.

8.2.1. Como se anotó en el numeral 2.1., la ley 1539 tiene por objeto establecer la exigencia del certificado de aptitud psicofísica para el personal vinculado a los servicios de vigilancia y seguridad privada que deban portar armas de fuego, por lo que se establece la regulación para su expedición.

8.2.2. La acusación de la demanda se dirige contra 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 1º del artículo 3º de la Ley 1539 de 2012 que señala que dichas

instituciones “deberán ser acreditadas como organismos de certificación de personas, bajo la norma ISO/TEC 17024:2003, para lo cual deberán previo a obtener, renovar o mantener la acreditación, garantizar el cumplimiento del Sistema Integrado de Seguridad del presente artículo”.

8.2.3. No obstante la Corte en esta misma providencia, considera que con la expresión acusada, el legislador vulneró la regla de la unidad de materia, deviniendo en la inexequibilidad de la expresión “o física, mental y de coordinación motriz”, se abordará su examen por la presunta vulneración de las reglas de consecutividad e identidad flexible.

8.2.4. También se demanda la expresión de “la Ley 769 de 2002” del párrafo 3º del artículo 3º de la Ley 1539 de 2012, que estipula que “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 en tiempo real...”

Para efectos de determinar si en el trámite de la ley 1539 de 2012 se incurrió en los vicios aducidos por el actor, procederá la Corte a verificar el trámite del proyecto de ley.

8.3. El trámite de proyecto de ley

8.3.1. El proyecto fue presentado, el 5 de octubre de 2010, en la Secretaría General del Senado de la República, por el Senador Armando Benedetti Villaneda. Su publicación se hizo en la Gaceta del Congreso No 737 del 5 de octubre de 2010.

8.3.2. La ponencia para primer debate el Senado, del proyecto de ley 165 de 2012 Senado y 252 de 2011 Cámara “por medio de la se implementa el certificado de aptitud psicofísica para el porte y tenencia de armas de fuego y se dictan otras disposiciones”, fue presentada por el Senador Edgar Alfonso Gómez Román, según consta en la Gaceta del Congreso 797 del 20 de octubre de 2012, para su discusión en la Comisión Segunda Constitucional permanente del Senado. La ponencia fue debatida el 30 de noviembre de 2010 tal y como consta en el Acta 24 de la misma fecha y en la Gaceta del Congreso 174 de 8 de abril de 2011, previo anuncio de su votación el día 24 de noviembre de 2010 en cumplimiento del artículo 8º del Acto Legislativo 01 de 2003, como consta en el Acta 22 de la misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso 173 de abril 8 de 2011.

El texto aprobado en primer debate en Senado, se encuentra publicado en la Gaceta del Congreso 1106 del 15 de diciembre de 2010.

8.3.3. La ponencia para segundo debate en el Senado de la República, se publicó en la Gaceta del Congreso No 1100 del 15 de diciembre de 2010. El debate quedó consignado en el Acta de Sesión Plenaria número 53 de mayo 11 de 2011 publicada en la Gaceta 466 de 30 de junio de 2011, previo anuncio el 10 de mayo de 2011, según Acta de Sesión Plenaria número 52, publicada en la Gaceta del Congreso 465 del 15 de junio de 2011. El texto aprobado en sesión plenaria del Senado de la República, fue publicado el 19 de mayo de 2011, como consta en la Gaceta del Congreso No. 283 de la misma fecha.

8.3.4. La ponencia para primer debate en Cámara de Representantes, del proyecto de ley 165 de 2012 Senado y 252 de 2011 Cámara “por medio de la se implementa el certificado de aptitud psicofísica para el porte y tenencia de armas de fuego y se dictan otras disposiciones”, fue presentada por el Representante a la Cámara Oscar de Jesús Marín, el día 14 de junio de 2011, publicada en la Gaceta del Congreso 431 del 15 de junio de 2011. La ponencia fue debatida el 16 de junio de 2011 tal y como consta en el Acta 46 de la misma fecha y en la Gaceta del Congreso 614 del 23 de agosto de 2011, previo anuncio de su votación el día 15 de junio de 2011 en cumplimiento del artículo 8º del Acto Legislativo 01 de 2003, como consta en el Acta 45 de la misma fecha y la Gaceta del Congreso 614 de 2011. El texto definitivo aprobado en el primer debate en Comisión Segunda de Cámara de Representantes, fue publicado en la Gaceta del Congreso 750 del 4 de octubre de 2011.

8.3.5. De otro lado, el Informe de ponencia para segundo debate, en la Cámara de Representantes fue presentada por el Representante Oscar de Jesús Marín, el 21 de septiembre de 2011, publicada en la Gaceta del Congreso No 750 del 4 de octubre de 2011. El texto aprobado en la sesión plenaria de la Cámara de Representantes el día 12 de junio de 2012, según consta en el Acta 130 de la misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso No. 541 del 23 de agosto de 2012, previamente anunciada en la sesión del 6 de junio de 2012, según consta en Acta 129 de la citada fecha, publicada en la Gaceta del Congreso 501 del 10 de agosto de 2012.

El texto definitivo aprobado en Plenaria de Cámara, se encuentra publicado en la Gaceta del Congreso 395 del 26 de junio de 2012.

8.3.6. El informe de conciliación al proyecto de ley 165 de 2010 Senado y 252 de 2011 Cámara “por medio de la se implementa el certificado de aptitud psicofísica para el porte y tenencia de armas de fuego y se dictan otras disposiciones” fue publicado en las Gacetas del Congreso números 357 y 365 de 2012. La votación del informe de conciliación en la Cámara de Representantes fue el 14 de junio de 2012, según consta en el Acta 132 publicada en la Gaceta del Congreso 641 de 2012. La votación del informe de conciliación en el Senado quedó consignada en el acta 56 del 14 de junio de 2012, publicada en la Gaceta del Congreso 575 de 2012.

8.3.7. El 26 de junio de 2012, el proyecto de ley 165 de 2010 Senado, 252 de 2011 Cámara, es sancionado por el gobierno y se convierte en la Ley 1539 de 2012.

8.4. La consecutividad del proyecto de ley.

8.4.1. Con relación al cargo por la supuesta violación del artículo 157 superior, se encuentra probado que el proyecto de ley 165 de 2010 Senado, 252 de 2011 Cámara, dio cumplimiento a sus preceptos así: i) fue publicado oficialmente en el Congreso de la República, mediante su inserción en la Gaceta del Congreso 757 del 5 de octubre de 2012; ii) fue aprobado en primer debate en las comisiones Permanentes de cada Cámara, los días 30 de noviembre de 2012 (Senado) y 16 de junio de 2011 (Cámara); iii) fue aprobado en segundo debate en cada una de las Cámaras, el 12 de junio de 2012 (Cámara) y el 30 de junio de 2011 (Senado) y iv) fue sancionado por el Presidente de la República, el 26 de junio de 2012 y publicado en el Diario Oficial. AÑO CXLVIII. N. 48473 en la citada fecha.

8.4.2. Como lo ha anotado la jurisprudencia de esta Corporación, el cumplimiento de los principios de consecutividad e identidad flexible, no exigen que el articulado de un proyecto permanezca idéntico a lo largo de los cuatro debates, “simplemente ha exigido que se surtan los cuatro debates en su integridad en relación con la totalidad de los temas de un determinado proyecto de ley”³²

8.4.3. Por lo expuesto, el proyecto de ley 165 de 2010 Senado, 252 de 2011 Cámara, cumplió todos los debates exigidos por el artículo 157 de la Constitución para su conversión en Ley. Ellos, además, se realizaron respetando el trámite legislativo en los términos establecidos por la Constitución y la Ley³³, es decir realizando el aviso previo, incorporando los temas en el orden del día, verificando el quórum, debatiendo los artículos y preposiciones propuestas, realizando las votaciones por artículo o en bloque, y publicando en las gacetas del Congreso tanto las ponencias, como las actas de Plenaria y los textos definitivos aprobados en Comisión por cada cámara en Plenarios.

8.5. Conclusión del cargo.

Por lo expuesto, se desvirtúa la existencia de un vicio en la formación de la ley, esgrimido por el demandante relativo al desconocimiento del principio de consecutividad, ya que se realizaron los debates sucesivos al proyecto de ley, en la secuencia prescrita para las iniciativas legislativas, siguiendo las formalidades de trámite e incluso se surtió la etapa de conciliación de los textos aprobados en Senado y Cámara, dadas las divergencias presentadas en los mismos.

8. 6. El trámite seguido para la aprobación del artículo 3 de la Ley 1539 de 2012 – Sistema de Seguridad.

8.6.1. Para el actor, en el trámite del proyecto de ley 165 de 2010 Senado, 252 de 2011 Cámara, el Congreso de la República desconoció el artículo 157 y 160 de la Constitución Política, sobre identidad flexible, por cuanto las expresiones “*Todas las Instituciones que expidan o que vayan a expedir los certificados de aptitud psicofísica o física, mental y de coordinación motriz*” del párrafo 1º del artículo 3º de la Ley 1539 de 2012 y “*la Ley 769 de 2002*” y “*la Resolución No. 1555 de 2005*”, del párrafo 3º del artículo 3º de la Ley 1539 de 2012, fueron introducidas en el cuarto debate y además carecen de relación con el asunto de la ley, al tratarse de modificaciones al Código Nacional de Tránsito.

8.6.2. El proyecto de ley 165 de 2010 Senado, 252 de 2011 Cámara, “*por medio del cual se implementa el certificado de aptitud psicofísica para el porte y tenencia de armas de fuego y se dictan otras disposiciones*”, fue presentado como se señaló anteriormente, en el Senado de la República, por el Senador Armando Benedetti Villaneda, en cuyo texto, en el artículo 4 se denominaba “*Sistema Integrado de Seguridad en la expedición del certificado de aptitud psicofísica*” y se establecían los protocolos de seguridad informática para la interacción entre las entidades especializadas y el Departamento de Control de Comercio de Armas, Municiones y Explosivos, en adelante DCCAME así como la utilización de medios tecnológicos para su práctica y almacenamiento y en el artículo 6, se contemplaba que las instituciones especializadas en la practica de las pruebas, instalarían y mantendrían los equipos tecnológicos necesarios para el acceso a la información por parte de la DCCAME y la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada³⁴.

La exposición de motivos, señalaba que el objeto de la Ley 1539 de 2012, es establecer la exigencia del certificado de aptitud psicofísica, para el personal vinculado a las empresas de vigilancia y seguridad privada que deban portar armas de fuego, (suprimida por el Decreto 503 de 2008) y reglamenta su expedición, estableciendo los requisitos técnicos, tecnológicos y de procedimiento respecto del reporte de certificados de aptitud psicofísica por parte de las instituciones especializadas y su verificación por la DCCAME y sus seccionales.

8.6.3. La ponencia para primer debate en la Comisión Segunda Permanente del Senado, publicada en la Gaceta del Congreso 797 de 2010, el Senador Ponente, presentó ponencia positiva al proyecto de Ley 165 de 2010 Senado, compuesto por siete (7) artículos, el cual fue aprobado por la Comisión, en la sesión del día 30 de noviembre, según consta en la Gaceta del Congreso 174 del 8 de abril de 2011, sin que se introdujeran modificaciones al proyecto, sobre el tema objeto de examen, ni se discutiera sobre el mismo³⁵.

El texto aprobado del artículo correspondiente a la temática del artículo 3º fue el siguiente:

“Artículo 4º. *Sistema Integrado de Seguridad en la Expedición del Certificado de Aptitud Psicofísica*. Establecer protocolos de seguridad para interactuar con el Departamento de Control Comercio de Armas, Municiones y Explosivos y registrar los resultados de los exámenes del certificado de aptitud psicofísica realizados por las Instituciones Especializadas, se requiere la implementación de los siguientes elementos periféricos y de conectividad integrados:

1. Un canal de Internet banda ancha corporativo.
2. La identificación del usuario se efectuará al inicio de cada una de las evaluaciones médicas, el usuario y el profesional de la salud deben proceder a identificarse con el lector biométrico, así mismo mediante la lectura biométrica de su huella al momento de expedir el examen médico.
3. La captura de información de las cédulas de ciudadanía con códigos bidimensionales se efectuara en cada Institución Especializada con lectores (pistolas) bidimensionales y de código de barras.
4. La captura de firmas se efectuará mediante dispositivos digitalizadores o PAD de firmas.
5. La autenticación y validación de las huellas de los profesionales de la salud y los usuarios se hará a través de la conexión con el sistema de la Registraduría del Estado Civil
6. La captura de la foto del usuario a través de una cámara digital de 2.0 Megapíxeles.
7. Autenticar y validar la huella del especialista que realiza cada una de las pruebas (Psicología, Fonoaudiología, Visiometría y Medicina) a través del Sistema Integrado de Seguridad.
8. Autenticar y validar al usuario en cada prueba del examen con su huella a través del Sistema Integrado de Seguridad.
9. Enviar los resultados de los exámenes al terminar cada prueba desde el aplicativo de las Instituciones Especializadas a través de Web Services.
10. La interacción de las Instituciones Especializadas y la plataforma del Departamento de Control Comercio de Armas, Municiones y Explosivos se hará a través de una VPN (Red Privada Virtual).

En el caso de los lectores biométricos de huella que se utilizarán con el sistema integrado de seguridad deben tener la tecnología LFD (Live Finger Detection ¿ Lector de huella viva).

Los dispositivos y/o periféricos que use cada Institución Especializada deben actuar, procesar y enviar la información a través de un software con los niveles y estructuras de seguridad que permita garantizar la presencia del usuario en la Institución Especializada, el reporte de la evaluación y el Certificado de Aptitud Psicofísica desde el centro.

De esta manera la plataforma tecnológica, tanto del Departamento de Control Comercio de Armas, Municiones y Explosivos como de las Instituciones Especializadas, permitirá la transmisión y almacenamiento de la información del proceso de evaluación psicofísica bajo todas las condiciones de seguridad informática.(...)”³⁶

8.6.4. En la ponencia para segundo debate en Senado, presentada el 15 de diciembre de 2010, se incluyeron modificaciones, consistentes en la adición de un párrafo al artículo 1º y la eliminación del artículo 3º que señalaba que a partir de la entrada en vigencia de la ley, la DCCAME, asumiría la competencia asignada la Dirección general de Sanidad Militar, - Subdirección de Servicios de Salud, para ejercer el control establecido en el Decreto 2858 de 2007.

El proyecto fue discutido y aprobado con las modificaciones planteadas en el informe de ponencia, en la sesión Plenaria del Senado de la República, el día 11 de mayo de 2011, según consta en Acta 53 de la misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso 466 del 30 de junio de 2011, con un quorum de 85 Senadores. El texto aprobado del artículo 3º, sin embargo no tuvo modificaciones, sino en su numeración.

8.6.5. El 14 de junio de 2011, fue presentado a la Comisión Segunda permanente de la Cámara de Representantes, el Informe de ponencia por el Representante Oscar de Jesús Marín, proponiendo adiciones al texto aprobado en la Plenaria del Senado. En sesión celebrada el día 16 de junio de 2011, según consta en Acta 46 de la misma fecha, se aprobó por unanimidad, con un quorum de 16 Representantes.

Entre las modificaciones aprobadas, se encontraba el fortalecimiento de las condiciones técnicas del Sistema Integrado de Seguridad consagradas en el artículo 3º, la inclusión del inciso segundo del párrafo 1º, que prescribía: *“Las instituciones especializadas deberán ser acreditadas como organismos de certificación de personas, deberán obtener el reconocimiento como Organismos Certificadores de Personas, bajo la norma ISO/IEC 17024:2003”* y la adición que *“aquellas empresas indicadas en el artículo 3º, numeral 5 y párrafo 3º de la ley 1397 de 2010, (...) deberán cooperar con el Sistema Integrado de Seguridad del presente artículo”*.

8.6.6. El 21 de septiembre de 2011, fue presentado el Informe de ponencia para segundo debate en Cámara, del Proyecto de Ley 252 de 2011 Cámara y 165 de 2010 Senado, en el que se propusieron modificaciones al texto aprobado en la Comisión Segunda, entre las que se destaca la adición del párrafo 3 del artículo 3, que determina en forma detallada la colaboración que prestarían las empresas encargadas de expedir los certificados de aptitud para conducir vehículos, al Sistema Integrado de Seguridad.

8.6.7. En su sesión del 12 de junio de 2012, la Plenaria de la Cámara de Representantes discutió y aprobó por votación nominal y pública, el proyecto de Ley 252 de 2011 Cámara, 165 de 2010 Senado, con el pliego de modificaciones propuesto, y algunas de las proposiciones presentadas a la plenaria³⁷, según consta en el Acta 130 de la mencionada fecha, publicada en la Gaceta del Congreso 541 de 2012.

Los textos aprobados fueron:

“(...) Párrafo 1º. Las Instituciones especializadas indicadas en el artículo 3º, numeral 5 y párrafo 3º de la Ley 1397 de 2010, 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 artículo.

(...)

Parágrafo 3º. La entidad encargada del Registro de la información de los certificados de aptitud física, mental y motriz conforme al capítulo III de la Ley 769 del 2002 y la Ley 1397 del 2010 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 los literales d) del artículo 11 de la Ley 1119 de 2006 y a la Resolución 1555 de 2005 y a la Ley 1397 de 2010, artículo 19, numeral 5. (...)

8.6.8. Debido a la divergencia en los textos aprobados en el Senado y la Cámara de Representantes, se designó una Comisión accidental de Conciliación, que el junio 13 de 2012 presentó el informe de conciliación, según consta en la Gaceta 357 de la citada fecha, en el que con relación a las disposiciones demandadas, se indicó:

(...) Artículo 3. Se conserva el texto aprobado por la Cámara, ya que se considera que el mismo es más completo, brinda mayor claridad y contiene menos tecnicismos, y se le incluyeron las siguientes modificaciones:

En el párrafo 1º, del numeral 6, se elimina la referencia normativa por cuanto la Ley 1397 de 2010 fue derogada por el Decreto-ley 019 de 2012, manteniendo el sentido de ambas disposiciones normativas en lo que tienen que ver con la acreditación por parte de cualquier institución que expida el correspondiente certificado, atendiendo la intención de los parlamentarios y del proyecto.

Igualmente en el párrafo 3º se elimina la referencia normativa a la Ley 1397 de 2010 por la razón ya expuesta. (...)

8.7. Examen de las expresiones acusadas del artículo 3 de la ley 1539 de 2012.

8.7.1. El Proyecto de Ley 165 de 2012 Senado y 252 de 2011 Cámara desde la exposición de motivos contemplaba la regulación de los requerimientos tecnológicos, informáticos, jurídicos, y de salud, que debían reunir las empresas que pretendan el registro como instituciones especializadas, señalaba el procedimiento y las evaluaciones que se debían practicar para la expedición del certificado de aptitud psicofísica para el porte y tenencia de armas de fuego e indicaba la necesidad de fortalecer la seguridad en el proceso de certificación de la aptitud para el porte y tenencia de armas de fuego, así como para la expedición de su permiso.

8.7.2. Dichos planteamientos fueron reiterados a través del debate legislativo, en el que se resaltaba la importancia de la regulación, así: *“Se legisla hoy en una de las áreas de seguridad como es el porte de armas, logrando con estas medidas que la vida sea respetada y que quienes en ejercicio del cumplimiento de un deber como es garantiza la seguridad, tengan que usar armas de fuego, sean personas que cumplan todas las normas preventivas para garantizar su uso como ultima razón.”*

8.7.3. Conforme a la regla de identidad flexible se faculta a cada cámara para que sea en el debate de plenaria o en el de comisión, se introduzcan modificaciones, adiciones o supresiones que se consideren necesarias para el proyecto de ley, siempre que durante el primer debate se haya aprobado o discutido el asunto o materia a que se refiera la adición o modificación³⁸.

8.7.4. Cabe aclarar que los cambios semánticos no tienen relevancia en el examen del cumplimiento de la regla de identidad flexible. Sin embargo, en este caso sí existen diferencias entre la certificación de aptitud psicofísica y certificación de aptitud física, mental y psicomotriz, al referirse el primero al porte y tenencia de armas de fuego y el segundo a la conducción de vehículos. En este sentido, los cambios no son meramente cambios semánticos, sino que se refieren a certificados de aptitud distintos.

8.7.5. En este orden de ideas la expresión acusada *“Todas las instituciones que expidan o vayan a expedir los certificados de aptitud psicofísica o física, mental o de coordinación motriz”* del párrafo 1º del artículo 3º, si bien solo fue introducida en la Ponencia para tercer debate en la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes, al proponer que las “Instituciones Especializadas” se acreditaran como organismos de certificación de personas bajo la norma ISO/IEC 17024:2003, su referencia hacia alusión a la necesidad de buscar la seguridad y veracidad de la información soporte de la expedición de las certificaciones y en evitar la presentación de fraudes y suplantaciones, asuntos que habían sido tratados a lo largo de los debates legislativos.

8.7.6. De igual forma, la expresión “Ley 769 de 2002” del parágrafo 3º del artículo 3º, fue incluida en la ponencia para el tercer debate, en la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes, en cuyo texto se preveía la colaboración que las Instituciones Especializadas y a las empresas indicadas en el Código Nacional de Tránsito, prestarían al Sistema Integrado de Seguridad³⁹ y que respondían a las motivaciones del proyecto tratadas ampliamente en el curso de los debates.

8.8. Conclusión del cargo.

8.1. En conclusión, la incorporación de los contenidos de los párrafos 1º y 3º del artículo 3º de la ley 1539 de 2012, son el desarrollo de la necesidad de reforzar la seguridad de los certificados de aptitud psicofísica con el cotejo de la información con los registros de los certificados médicos para la conducción de vehículos y por lo tanto la inclusión de su texto, resulta congruente con la temática del proyecto y los objetivos perseguidos por el mismo.

9. Parámetro del control constitucional: el derecho a la intimidad, protección constitucional. (Cargo Tercero).

El artículo 15 de la Constitución Política, establece el derecho de todas las personas a su intimidad personal y familiar y al buen nombre y el deber del Estado de respetarlos y hacerlos respetar y señala que en la recolección, tratamiento y circulación de datos se respetaran la libertad y demás garantías consagradas en la Constitución.

Adicionalmente, el artículo 15 de la Constitución de 1991 reconoció explícitamente el “(...) derecho a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en bancos de datos y en archivos de entidades públicas y privadas” y además dispuso que “[e]n la recolección, tratamiento y circulación de datos se respetará la libertad y demás garantías consagradas en la Constitución”.

En suma, el artículo 15 constitucional reconoce tres derechos: (i) el derecho a la intimidad, (ii) el derecho al buen nombre y (iii) el derecho al habeas data⁴⁰, los cuales si bien se encuentra íntimamente ligados, son derechos de contenidos autónomos y diferentes.

La demanda se dirige a la presunta vulneración del derecho a la intimidad de las personas, de manera que a dicho asunto se referirá esta providencia.

9.1. Jurisprudencia constitucional sobre el derecho a la intimidad.

9.1.1. En sus inicios, esta Corporación reconoció el derecho a la intimidad como un derecho fundamental que permite a las personas manejar su propia existencia como a bien lo tengan con el mínimo de injerencias exteriores⁴¹. Se indicó en esa oportunidad que se trataba de un derecho “general, absoluto, extrapatrimonial, inalienable e imprescriptible y que se pueda hacer valer *erga omnes*”, vale decir, tanto frente al Estado como a los particulares. En consecuencia, toda persona, por el hecho de serlo, es titular *a priori* de este derecho y el único legitimado para permitir la divulgación de datos concernientes a su vida privada. Su finalidad es la de asegurar la protección de intereses morales; su titular no puede renunciar total o definitivamente a la intimidad pues dicho acto estaría viciado de nulidad absoluta (...)”⁴². Se afirmó también que la intimidad es “el espacio intangible, inmune a las intromisiones externas, del que se deduce un derecho a no ser forzado a escuchar o a ser lo que no desea escuchar o ver, así como un derecho a no ser escuchado o visto cuando no se desea ser escuchado o visto.”⁴³.

9.1.2. En sentencia SU-56/95, la Corte sostuvo que el derecho a la intimidad “hace referencia al ámbito personalísimo de cada individuo o familia, es decir, a aquellos fenómenos, comportamientos, datos y situaciones que normalmente están sustraídos a la injerencia o al conocimiento de extraños”, y agregó:

“Lo íntimo, lo realmente privado y personalísimo de las personas es, como lo ha señalado en múltiples oportunidades esta Corte, un derecho fundamental del ser humano, y debe mantener esa condición, es decir, pertenecer a una esfera o a un ámbito reservado, no conocido, no sabido, no promulgado, a menos que los hechos o circunstancias relevantes concernientes a dicha intimidad sean conocidos por terceros por voluntad del titular del derecho o por que han trascendido al dominio de la opinión pública”

9.1.3. La Corte afirma que el derecho a la intimidad hace parte de la “esfera o espacio de vida privada no susceptible de la interferencia arbitraria de las demás personas, que al ser considerado un elemento esencial del ser, se concreta en el derecho a poder actuar libremente en la mencionada esfera o núcleo, en ejercicio de la libertad personal y familiar, sin más limitaciones que los derechos de los demás y el ordenamiento jurídico”⁴⁴.

9.2. Los límites constitucionales del derecho a la intimidad

9.2.1. Si bien la Jurisprudencia de los años inmediatamente posteriores a la entrada en vigor de la Constitución de 1991, y de su artículo 15, lo entendió como un derecho casi absoluto, según el cual, “todas las personas tienen derecho a su intimidad personal y familiar...y el Estado debe respetarlos y hacerlos respetar”, también reconoció que el derecho a la intimidad no es absoluto y señaló que puede ser objeto de limitaciones restrictivas de su ejercicio “en guarda de un verdadero interés general que responda a los presupuestos establecidos por el artículo 1º de la Constitución”⁴⁵, sin que por ello se entienda que pueda desconocerse su núcleo esencial.⁴⁶

9.2.2. Este criterio general, según el cual el derecho a la intimidad sólo puede ser objeto de limitaciones o interferencias por razones de “interés general”, “legítimas”, y “debidamente justificadas constitucionalmente”, fue objeto de un cuidadoso desarrollo jurisprudencial posterior. En la sentencia T-787/04, por ejemplo, se establecieron algunas reglas específicas sobre el particular, en los siguientes términos:

“...Por consiguiente, una primera conclusión al estudio de la intimidad, permite fijar la siguiente regla: salvo las excepciones previstas en la Constitución y la ley, que obliguen a las personas a revelar cierta información a partir de su reconocimiento o valoración como de importancia o relevancia pública; el resto de los datos que correspondan al dominio personal de un sujeto no pueden ser divulgados, a menos que el mismo individuo decida revelar autónomamente su acceso al público.”

Y más adelante se afirmó:

“...Por consiguiente, una segunda conclusión al estudio de la intimidad, permite fijar la siguiente regla: El alcance del derecho a la intimidad de un sujeto, depende de los límites que se impongan a los demás, como exigencia básica de respeto y protección de la vida privada de una persona. La existencia del núcleo esencial de dicho derecho, exige que existan espacios modulares en donde la personalidad de los sujetos pueda extenderse en plena libertad, pues deben encontrarse excluidos del dominio público. En aquellos espacios la garantía de no ser observado (el derecho a ser dejado sólo) y de poder guardar silencio, se convierten en los pilares esenciales que permiten asegurar el goce efectivo del derecho a la intimidad”.

9.2.3. Finalmente, la citada sentencia T-787/04 recogió cinco principios que permiten determinar la legitimidad de la intervención pública en

esferas de lo íntimo:

“...Son cinco los principios que sustentan la protección del derecho a la intimidad, y sin los cuales, se perdería la correspondiente intangibilidad del contenido garantista de la inmunidad del individuo frente a la innecesaria injerencia de los demás. Ellos se clasifican y explican en los siguientes términos:

El *principio de libertad*, según el cual, los datos personales de un individuo, sólo pueden ser registrados o divulgados con el consentimiento libre, previo, expreso o tácito del titular, a menos que el ordenamiento jurídico le imponga la obligación de relevar dicha información, en aras de cumplir un objetivo constitucionalmente legítimo. En este contexto, la obtención y divulgación de datos personales, sin la previa autorización del titular o en ausencia de un claro y preciso mandato legal, se consideran ilícitas.

El *principio de finalidad*, el cual se expresa en la exigencia de someter la recopilación y divulgación de datos, a la realización de una finalidad constitucionalmente legítima, lo que impide obligar a los ciudadanos a revelar datos íntimos su vida personal, sin un soporte en el Texto Constitucional que, por ejemplo, legitime la cesión de parte de su interioridad en beneficio de la comunidad. (...)

De conformidad con el *principio de necesidad*, la información personal que deba ser objeto de divulgación, se limita estrechamente a aquella que guarda relación de conexidad con la finalidad pretendida mediante su revelación. Así, queda prohibido el registro y la divulgación de datos que excedan el fin constitucionalmente legítimo.

Adicionalmente, el *principio de veracidad*, exige que los datos personales que se puedan divulgar correspondan a situaciones reales y, por lo mismo, se encuentra prohibida la divulgación de datos falsos o erróneos.

Por último, el *principio de integridad*, según el cual, la información que sea objeto de divulgación debe suministrarse de manera completa, impidiendo que se registre y divulgue datos parciales, incompletos o fraccionados.

El conjunto integrado de los citados principios, permite no solo garantizar el acceso legítimo a la información personal, sino también la neutralidad en su divulgación y, por ende, asegurar un debido proceso de comunicación.”

9.2.4. En consecuencia, en casos como el que como ahora se le plantea a la Corte, corresponde evaluar si la decisión del legislador de disponer que la información de las personas sobre los registros de aptitud física, mental y de coordinación motriz, almacenada en el sistema de certificación de aptitud para la conducción de vehículos automotores, sea entregada o permita ser consultada por el Sistema Integrado de Seguridad que manejará el Ministerio de Defensa Nacional, destinado al registro de la información sobre aptitud psicofísica de las personas, para el porte y tenencia de arma de fuego, satisface o no estos principios.

9.3. Tipología de datos desde el punto de vista del derecho a la intimidad.

9.3.1. La información contenida en las bases de datos de las Empresas encargadas de certificar la aptitud física, mental y de coordinación motriz, para la conducción de vehículos automotores, esta definida por la Ley 769 de 2002, artículos 18⁴⁷, 19⁴⁸ y 20⁴⁹, cuya información básica se refiere a: “...las capacidades de visión y orientación auditiva, la agudeza visual y campimetría, los tiempos de reacción y recuperación al encandilamiento, la capacidad de coordinación entre la aceleración y el frenado, la coordinación integral motriz de la persona, la discriminación de colores y la phoria horizontal y vertical”.

9.3.2. La jurisprudencia de la Corte estableció una tipología de los datos, “*dirigida a clasificar la información desde un punto de vista cualitativo en función de su publicidad y la posibilidad legal de obtener acceso a la misma*”, siempre en el entendido que los límites admisibles del derecho a la intimidad emanan del interés público constitucionalmente legítimo.

9.3.3. En la sentencia C-1011/08 se hicieron algunas precisiones adicionales a esta tipología jurisprudencial del dato desde el punto de vista del mayor o menor grado, en los siguientes términos:

“... La información pública es aquella que puede ser obtenida sin reserva alguna, entre ella los documentos públicos, habida cuenta el mandato previsto en el artículo 74 C.P. Otros ejemplos se encuentran en las providencias judiciales, los datos sobre el estado civil de las personas o sobre la conformación de la familia. Esta información, como lo indica el precedente analizado, puede ser adquirida por cualquier persona, sin necesidad de autorización alguna para ello.

La información semiprivada es aquel dato personal o impersonal que, al no pertenecer a la categoría de información pública, sí requiere de algún grado de limitación para su acceso, incorporación a bases de datos y divulgación. Por ende, se trata de información que sólo puede accederse por orden de autoridad judicial o administrativa y para los fines propios de sus funciones, o a través del cumplimiento de los principios de administración de datos personales antes analizados. Ejemplo de estos datos son la información relacionada con el comportamiento financiero, comercial y crediticio y los datos sobre la seguridad social distintos a aquellos que tienen que ver con las condiciones médicas de los usuarios.

Para la Corte, la información privada es aquella que se encuentra en el ámbito propio del sujeto concernido y, por ende, sólo puede accederse por orden de autoridad judicial competente y en ejercicio de sus funciones. Entre dicha información se encuentran los libros de los comerciantes, los documentos privados, las historias clínicas, los datos obtenidos en razón a la inspección de domicilio o luego de la práctica de pruebas en procesos penales sujetas a reserva, entre otros.

Por último, se encuentra la información reservada, eso es, aquella que sólo interesa al titular en razón a que está estrechamente relacionada con la protección de sus derechos a la dignidad humana, la intimidad y la libertad; como es el caso de los datos sobre la preferencia sexual de las personas, su credo ideológico o político, su información genética, sus hábitos, etc. Estos datos, que han sido agrupados por la jurisprudencia bajo la categoría de “información sensible”, no son susceptibles de acceso por parte de terceros, salvo que se trate en una situación excepcional, en la que el dato reservado constituya un elemento probatorio pertinente y conducente dentro de una investigación penal y que, a su vez, esté directamente relacionado con el objeto de la investigación. En este escenario, habida cuenta la naturaleza del dato incorporado en el proceso, la información deberá estar sometida a la reserva propia del proceso penal...”

9.3.4. En casos como el presente, en el que se le plantea a la Corte el problema de la posible vulneración del derecho a la intimidad por la creación de un nuevo sistema de datos, esta tipología es particularmente útil, por cuanto permite caracterizar esos datos y evaluar el grado válido de su divulgación desde el punto de vista constitucional.

9.3.5. Al referirse y reiterar esta tipología, la Corte, en sentencia de control de constitucionalidad en la que se examinaba la validez de una norma que creaba un registro sobre propietarios de perros peligrosos, afirmó que la clasificación tenía como objetivo “*determinar la intensidad*

con que dicha información se encuentra ligada la esfera íntima del individuo y a los casos en que la misma puede o debe ceder a favor del interés público⁵⁰ y que de ella se podía “inferir que aunque cierto tipo de información permanece confinada al ámbito personalísimo del individuo, otro tipo, que también le concierne, puede ser conocida por el Estado mediante orden de autoridad judicial competente o por disposición de las entidades administrativas encargadas de manejarla. De lo anterior también se deduce que cierta información que concierne al individuo puede ser divulgada sin el cumplimiento de requisitos especiales, al tiempo que otros datos, contentivos de información ligada a su ámbito personal, requieren autorización de autoridad competente o simplemente no pueden ser divulgados. Así entonces, corresponde a las autoridades administrativas o judiciales determinar, en los casos concretos sometidos a su consideración, a qué tipo de información corresponden los datos por ellas solicitados o administrados, a fin de establecer si por solicitarlos o administrarlos se incurre en intromisión indebida en el ámbito íntimo del individuo.”⁵¹.

Al respecto, esta Corporación en la sentencia T- 658 de 2011, precisó:

“La información semiprivada, entendida como “(...) aquel dato personal o impersonal que, al no pertenecer a la categoría de información pública, sí requiere de algún grado de limitación para su acceso, incorporación en base de datos y divulgación. A esa información solo puede accederse por orden judicial o administrativa y para los fines propios de sus funciones, o a través del cumplimiento de los principios de la administración de datos personales⁵². Ejemplo de estos datos son la información relacionada con el comportamiento financiero, comercial y crediticio de las personas (...)”.

9.4. Cargo tercero: vulneración del derecho a la intimidad (CP., art. 15) por el párrafo 3º del artículo 3º de la Ley 1539 de 2012.

9.4.1. Concepto de inconstitucionalidad en la demanda.

Para el actor, el párrafo 3º del artículo 3º de la Ley 1539 vulnera el artículo 15 constitucional sobre el derecho a la intimidad personal, al disponer que sin la autorización de las personas afectadas, las empresas encargadas de certificar la aptitud para la conducción de vehículos, entreguen los registros que posean sobre la aptitud física, mental y de coordinación motriz, al Sistema Integrado de Seguridad, por tratarse de datos suministrados para finalidades distintas.

9.4.2. Análisis del caso concreto.

9.4.2.1. Como quiera que la demanda plantea la vulneración del artículo 15 de la Carta Política, sobre el derecho a la intimidad de las personas, al considerar que la disposición demandada que prescribe la entrega al Sistema Integrado de Seguridad - de la orbita competencial del Ministerio de Defensa Nacional- de los datos de los ciudadanos que tramitan sus certificados médicos para la obtención de la licencia conducción, vulnera el derecho a la intimidad de las personas, al se hace necesario determinar la información de que se trata, a que tipología de información concernida, con el fin de determinar el grado de protección al que esta sujeta.

Conforme al párrafo 3º del artículo 3º la información a entregar al Sistema Integrado de Seguridad, se refiere a la totalidad de los registros de los certificados médicos sobre la aptitud física, mental y psicomotriz de las personas, información que conlleva a la de la identificación e individualización del ciudadano, como su nombre y documento de identidad.

9.4.2.2. Manifiesta el actor en su acusación que se vulnera el derecho a la intimidad y la reserva de la historia clínica cuya disponibilidad corresponde únicamente al propio paciente, a menos que por causal consagrada en la ley o la Constitución con razones válidas, esa reserva deba ceder ante el interés general.

Para la Corte, la información que recaudan las empresas encargadas de la certificación de la aptitud física, mental y de coordinación motriz de las personas que solicitan la licencia de conducción, si bien se trata de registros médicos, no se ajustan a la denominación de “historia clínica”, por los siguientes motivos:

9.4.2.3. El artículo 19 del Código Nacional de Tránsito - Ley 769 de 2002-, determina los requisitos para obtener la licencia de conducción de vehículos, entre los que se establece la presentación de un certificado expedido por un médico debidamente registrado ante el RUNT, en donde se demuestre “la aptitud física, mental y de coordinación motriz, valiéndose para su valoración de los medios tecnológicos sistematizados y digitalizados requeridos, que permitan medir y evaluar dentro de los rangos establecidos por el Ministerio de Transporte según los parámetros y límites internacionales entre otros: las capacidades de visión y orientación auditiva, la agudeza visual y campimetría, los tiempos de reacción y recuperación al encandilamiento, la capacidad de coordinación entre la aceleración y el frenado, la coordinación integral motriz de la persona, la discriminación de colores y la phoria horizontal y vertical.”⁵³

Por su parte, la historia clínica según el artículo 34 de la Ley 23 de 1981, “Es el registro obligatorio de las condiciones de salud del paciente. Es un documento privado, sometido a reserva, que únicamente puede ser conocido por terceros previa autorización del paciente o en los casos previstos por la ley.”

9.4.2.4. Como puede observarse, son eventos completamente distintos, en el primer caso, se trata de la acreditación por parte del solicitante, de su aptitud para la conducción de vehículos automotores, cuya actividad se encuentra regulada por la ley y controlada por el Estado y cuyos resultados reposan en el Registro Único Nacional de Tránsito (RUNT), a donde se transmiten por parte del Centro de Reconocimiento de Conductores⁵⁴ que practicó las pruebas.

En el caso de la historia clínica, constituye el documento en el que se registran los eventos médicos y administrativos de un paciente en su tránsito por un establecimiento médico, que reflejan la información relativa al diagnóstico y su tratamiento y que sirve a los médicos y al personal asistencial, conocer el estado de salud del paciente, los tratamientos y medicamentos recibidos.

En este sentido, se evidencia claramente que la información sobre la aptitud de las personas para la conducción de vehículos, si bien se refieren a condiciones médicas de los candidatos, dicha información atañe al Estado, a la sociedad y a los organismos encargados de la expedición de las licencias de conducción, y como tal, no son exclusivamente de la esfera íntima de las personas.

En tanto que la historia clínica, es un documento privado, en el que se refleja información cuya relevancia atañe solo al paciente y a los médicos tratantes y que en tal condición, configura información privada del paciente y que según la ley se encuentra sometida a reserva. (Ley 23/81).

9.4.2.5. La información que de conformidad con las normas de tránsito recaudan y almacenan los Centros de Reconocimiento en el RUNT y que se entregará o pondrá a disposición del Sistema Integrado de información, es la siguiente: i) nombres, apellidos, teléfono y dirección del examinado; ii) documento de identificación del examinado; iii) firma y huella dactilar del examinado; v) fotografía del examinado y vi)

declaración del médico sobre los resultados de la evaluación, diagnóstico obtenido, y restricciones o limitaciones si fuere el caso⁵⁵.

Considera la Corte que esta información se clasifica como información semi-privada, entendida como aquella información personal o impersonal que no puede considerarse de acceso público, y que en consecuencia entraña algún grado de limitación para su acceso, incorporación a bases de datos y divulgación. En consecuencia, se trata de información a la que solo puede accederse por orden de autoridad judicial o administrativa y para los fines propios de sus funciones, o a través del cumplimiento de los principios de administración de datos personales.

9.4.2.6. Ahora bien, como se indicó anteriormente, el derecho a la intimidad puede verse limitado por razones de “*interés general*”, “*legítimas*”, y “*debidamente justificadas constitucionalmente*”, como en el caso que ocupa la atención de la Sala en esta oportunidad, en la que en aras de la protección de la integridad y la vida de las personas, se implementó el certificado de aptitud psicofísica para el porte y tenencia de armas de fuego por los empleados de las empresas de vigilancia y seguridad privada, que en ejercicio de sus funciones deba portar armas, creándose para tal fin, una herramienta tecnológica denominada “Sistema Integrado de Seguridad”, para cuya expedición y con el fin de imprimirles seguridad, confiabilidad y legitimidad, se previó la entrega de información sobre la aptitud de las personas recaudada con motivo de la certificación de la aptitud para la conducción de vehículos.

Para la Sala, esa intromisión que realiza el Estado en la información semi privada de las personas, al permitir su transmisión o consulta por las Instituciones encargadas para la certificación del porte y tenencia de armas, se encuentra justificada, en la medida que su finalidad apunta al cumplimiento de fines constitucionales legítimos, como lo son la protección de la vida, la integridad de las personas y la seguridad de la sociedad. (CP, arts. 1 y 2).

En efecto en la exposición de motivos, se expresó:

“Se hace necesario fortalecer la seguridad en el proceso de certificación de la aptitud psicofísica para el porte y tenencia de armas, como también en el proceso de expedición del permiso para el porte y tenencia de armas de fuego.

(...)

Con el propósito de proteger los derechos constitucionales como la vida e integridad de las personas, (...9 se hace necesario reglamentar la expedición del certificado de aptitud psicofísica para el porte y tenencia de armas de fuego (...)⁵⁶

Igualmente la ponencia para segundo debate en Cámara señaló:

“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 que deban portar o tener armas de fuego, actualizando la normatividad vigente y dando las herramientas legales y tecnológicas óptimas que garantizan la veracidad del certificado y la idoneidad del mismo.”⁵⁷

9.5 Conclusión del cargo.

En síntesis, encuentra la Corte que la información referida es semiprivada, en tanto esta conformada por datos personales o impersonales que no es considerada de acceso público y que como tal esta sujeta a cierto grado de limitación para su acceso, incorporación a bases de datos y divulgación, a la que solo puede accederse por orden de autoridad judicial o administrativa y para los fines propios de sus funciones, o a través del cumplimiento de los principios de administración de datos personales.

Sin embargo, el legislador con fundamento en razones justificadas y en aras de cumplir un objetivo constitucionalmente legítimo, - la protección de la vida y seguridad de los ciudadanos - podrá imponer limitaciones al derecho a la intimidad y como tal, permitir el acceso a la información sobre la aptitud de las personas, bajo condiciones de seguridad, integridad, veracidad y siempre que se trate de consultar registros que tengan relación con la finalidad pretendida a través de su consulta.

10. Conclusión: Síntesis del caso y razón de la decisión.

10.1. Síntesis del caso.

En el presente caso la Corte examinó los párrafos 1º (parcial) y 3º del artículo 3º de 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*”.

10.1.1. El primer cargo se fundamenta en la presunta vulneración de la regla de la unidad de materia y de la correspondencia del título con su contenido materia, al tratar asuntos ajenos a la temática de la ley.

10.1.3. La Corte consideró que el aparte acusado del párrafo 1º y el párrafo 3º del artículo 3º, si bien se refieren a materias - aptitud para la conducción de vehículos - en principio ajenas al tema central de la ley 1539/12, referida a la aptitud psicofísica para el porte y tenencia de armas de fuego, tienen conexidad con ella, por tratarse en ambos casos de certificaciones sobre aptitudes de las personas que aunque para fines diversos, pueden ser comparadas y para lo cual, se hace necesario la creación de unas reglas sobre homologación de información, acreditación de calidad y cumplimiento de estándares, entre otros.

10.1.5. El segundo cargo se dirige a señalar que en el trámite del proyecto de Ley 165 de 2010 Senado, 352 de 2011 Cámara, que culminó con la expedición de la Ley 1539/12, se vulneraron las reglas de consecutividad e identidad flexible, al introducir el aparte acusado del párrafo 1º del artículo 3º y la expresión “Ley 769 de 2002”, en su párrafo 3º.

Para la Corte el trámite del proyecto de ley subexamine, cumplió con los cuatro debates establecidos en la Constitución Política y en la Ley 5 de 1992, e incluso dada la divergencia de textos entre lo aprobado en el Senado de la República y en la Cámara de Representantes, se sometió a la etapa de conciliación, dando así cumplimiento a la regla de la consecutividad.

Tampoco se vulnera la regla de identidad flexible, en tanto desde la presentación del proyecto de ley, se contempló la necesidad de establecer mecanismos y protocolos de seguridad que permitieran evitar fraudes y certificar la aptitud psico física para el porte y tenencia de armas de fuego, bajo estrictas normas de seguridad y veracidad. En este orden de ideas, la incorporación del aparte acusado del párrafo 1º y la expresión “Ley 769 de 2002” del párrafo 3º, son el desarrollo de dichos propósitos al buscar reforzar la expedición del certificado de aptitud mediante el cotejo con la información de los certificados expedidos para la conducción de vehículos.

10.1.7. El tercer cargo se funda en la presunta violación del derecho a la intimidad por parte del párrafo 3º del artículo 3º.

Para esta Corporación, los datos que el Estado recaude para la expedición de las licencias de conducción, son datos semi privados que se encuentran protegidos, pero que el legislador puede ordenar su utilización siempre que se persiga un fin justificado y legítimo

constitucionalmente, como la protección de la vida y la seguridad de las personas.

10.2. Razón de la decisión.

10.2.1. Satisface la regla de la unidad de materia, cuando en una ley sobre la implementación del certificado de aptitud psicofísica para el porte y tenencia de armas de fuego, se incorporan disposiciones relativas a la obligación de las instituciones certificadoras de la aptitud para la conducción de vehículos, de certificarse como organismos de certificación de personas e impone a dichas instituciones, la obligación de entregar los registros sobre la aptitud de las personas para conducir vehículos automotores par ser confrontadas con los certificados de aptitud para porte y tenencia de armas de fuego a efectos de garantizar su veracidad y legitimidad.

10.2.2. No se vulneran las reglas sobre consecutividad e identidad flexible en el trámite de un proyecto de ley, cuando se introducen en las Cámaras, modificaciones, supresiones o adiciones, que se juzguen necesarias para el proyecto de ley, siempre que durante los debates precedentes se haya discutido el asunto o materia a que se refiera la adición o modificación y que tengan relación de conexidad temática con la ley en la que se inserta.

10.2.3. No entraña una vulneración al derecho a la intimidad de las personas cuando el legislador dispone el uso de los datos que de las personas haya recaudado y almacenado el Estado para el ejercicio de una actividad regulada, como es la conducción de vehículos, cuando su uso tenga un fin constitucionalmente legítimo.

III. DECISIÓN.

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

RESUELVE:

Primero.- Declarar EXEQUIBLE por los cargos analizados, el parágrafo 3º del artículo 3º de la Ley 1539 de 2012, así como declarar EXEQUIBLE 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 parágrafo 1º del artículo 3º de la Ley 1539 de 2012, por los cargos analizados.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Presidente

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

ALBERTO ROJAS RIOS

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

Ausente en comisión

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

¹ DIARIO OFICIAL. AÑO CXLVIII. N. 48473. 26, JUNIO, 2012.

² Gaceta del Congreso 750 de 2011.

³ Informe se publicó en la gaceta del Congreso n. 365 del 13 de junio de 2012 y 357 de la misma fecha.

⁴ Concepto No. 5610 de julio 31 de 2013.

⁵ En el caso bajo estudio, la Ley 1539 de 2012 fue publicada en el Diario Oficial número 48.473, del martes 26 de junio de 2012, y la demanda de inconstitucionalidad fue radicada en la Secretaría General de la Corte Constitucional el día 18 de diciembre de 2012. Lo anterior significa que para la fecha de admisión de la demanda aún no había operado la caducidad de la acción de inconstitucionalidad por vicios de forma, por lo que es procedente entrar a analizar los cargos formulados por los presuntos vicios ocurridos en el trámite de la Ley 1539 de 2012.

Para la línea mayoritaria de la Corte, este dato resulta irrelevante por cuanto el vicio de vulneración de la regla de la unidad de materia es un vicio de fondo que no caduca. Sin embargo, hay una posición disidente que considera que por tratarse de un vicio de forma, tiene caducidad.

⁶ Sentencia C- 714 de 2008.

⁷ Sentencias C-025 de 1993, C- 1067 de 2008.

⁸ ibídem.

⁹ Ha sido definida como “la vinculación objetiva y razonable entre la materia o asunto general sobre el que versa una ley y la materia o el asunto sobre el que versa concretamente una disposición suya en particular” (Sentencia C- 025 de 1993).

¹⁰ Considerada como “la identidad de objetivos perseguidos por la ley vista en su conjunto general, y cada una de sus disposiciones en

particular” (Sentencia C- 400 de 2012).

¹¹ “hace relación a que las razones de la expedición de la ley sean las mismas que dan lugar a la consagración de cada uno de sus artículos en particular, dentro del contexto de la posible complejidad temática de la ley” (sentencia C- 400 de 2010).

¹² Hace alusión a: “la relación existente entre todas y cada una de las disposiciones de una ley, que hace que ellas constituyan un cuerpo ordenado que responde a una racionalidad interna” (Sentencia C- 400 de 2010). Sentencia C- 896 de 2012.

¹³ Sentencia C-714 de 2008.

¹⁴ Sentencia C-992 de 2001.

¹⁵ Sentencia C-523 de 1995.

¹⁶ Sentencia C-245 de 2004.

¹⁷ Sentencia C-245 de 2004.

¹⁸ Sentencia C- 896 de 2012.

¹⁹ Sentencia C-501 de 2001.

²⁰ “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 de los mismos por parte del Departamento de Control de Armas, Municiones y Explosivos y sus Seccionales.”

²¹ “Las ponencias para primero y segundo debate en Senado dijeron: *“El presente proyecto tiene por objeto establecer la exigencia del certificado de aptitud psicofísica al personal vinculado a los servicios de vigilancia y seguridad privada que deban portar o tener armas de fuego, teniendo en cuenta el desarrollo legal que ha tenido la obtención del certificado de aptitud psicofísica para el porte y tenencia de armas de fuego.”* Las ponencias para primero y segundo debate en Cámara señalaron: *“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 optimas que garantizan la veracidad del certificado y la idoneidad del mismo.”*

²² Acorde con la Constitución, el artículo 147 de la Ley 5ª de 1992 establece los mismos requisitos constitucionales.

²³ Según el artículo 169 de la Ley 5ª de 1992 las siguientes son las excepciones que la ley prevé a la regla de los cuatro debates sucesivos: (i) por disposición constitucional, para dar primer debate al proyecto de presupuesto de rentas y ley de apropiaciones (C.P. art. 346), y (ii) por solicitud del Gobierno, cuando el Presidente de la República envía mensaje de urgencia respecto del trámite de un determinado proyecto de ley que este siendo conocido por el Congreso (C.P. art. 163”).

²⁴ C- 539 de 2008.

²⁵ C-839 de 2003.

²⁶ C-760 de 2001, C-534 de 2006: “La actividad legislativa consiste en la facultad reconocida en los regímenes democráticos a los órganos representativos, de regular de manera general, impersonal y abstracta, a través de la ley, los distintos supuestos de hecho relevantes para la obtención de los fines esenciales del Estado. Esta facultad regulatoria, admite una gama amplia de posibilidades, es decir, un mismo supuesto de hecho puede ser regulado de distintas maneras, y la elección de la fórmula precisa que finalmente es recogida en la ley, es fruto de variados factores, como lo son la particular concepción política mayoritaria en el cuerpo legislativo, la influencia del pensamiento de las minorías que propicia fórmulas de conciliación, las circunstancias históricas que ameritan adecuar las formas jurídicas a las especificidades del momento, y otros factores que, como los anteriores, confluyen a determinar las fórmulas de regulación jurídica que resultan ser las finalmente adoptadas. || En los regímenes democráticos, el mecanismo mediante el cual se llega a la formación y determinación de la voluntad del legislador en cada fórmula legal concreta, debe estar abierto a la confrontación de las diferentes corrientes de pensamiento que encuentran su espacio en las corporaciones que ostentan esa representación popular. Por ello, las distintas normas que tanto en la Constitución como en la Ley Orgánica del Reglamento del Congreso regulan el trámite de la adopción de la ley, están dirigidas a permitir un proceso en el cual puedan intervenir todas las corrientes mencionadas, y en el cual la opción regulativa finalmente adoptada sea fruto de una ponderada reflexión. Por ello se han previsto cuatro debates, dos a nivel de las comisiones del Congreso, y dos a nivel de la plenaria de cada Cámara (Art. 157 C.P.), lo cual permite, de un lado, que las propuestas sean estudiadas y debatidas con la especialidad y puntualidad que ello amerita, y de otro, que todo el universo de las opiniones representadas en el Congreso, tenga la oportunidad real de incidir en la adopción final de ley. También por esto, la posibilidad de introducir modificaciones a los proyectos que vienen de etapas anteriores del trámite, reconocida por el segundo inciso del artículo 160 de la Constitución, es propia de los regímenes que conceden amplia importancia a la efectividad del principio democrático.”

²⁷ C-702 de 1999

²⁸ Artículo 160, inciso segundo, de la Constitución.

²⁹ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-702 de 1999, ya citada.

³⁰ C-801 de 2003

³¹ C-490 de 2011

³² Sentencia C- 648 de 2006.

³³ Según la sentencia C-473 de 2004, los requisitos de trámite previstos en la Constitución en los artículos 145, 146, 157 y 160 consisten: “En primer lugar, el número mínimo de congresistas que deben estar presentes para iniciar la deliberación de cualquier asunto, así como para adoptar decisiones (Artículo 145, CP). En segundo lugar, la mayoría necesaria para adoptar decisiones en la respectiva corporación que, salvo que la Constitución exija una mayoría especial, debe ser la mayoría de los votos de los asistentes (Artículo 146, CP). En tercer lugar, el carácter imperativo de los debates en las comisiones y en las plenarias, sin los cuales ningún proyecto puede llegar a ser ley (Artículo 157, CP). En cuarto

lugar, la necesaria publicidad de lo que va a ser sometido a debate como presupuesto mínimo para garantizar la participación efectiva de los congresistas (Artículo 157, CP). En quinto lugar, el período mínimo que debe mediar entre debates como garantía de que la decisión del Congreso sobre el proyecto de ley es producto de una reflexión ponderada (Artículo 160, CP). Y en sexto lugar, la votación de lo discutido como finalización del debate (Artículo 157, CP)."

³⁴ Proyecto de Ley 165 de 2012 Senado y exposición de Motivos. GC. 737 de octubre 5 de 2010.

³⁵ Texto definitivo aprobado. gaceta del Congreso 1106 de 2010.

³⁶ Gaceta del Congreso No. 1106 de 2010.

³⁷ "La Secretaría General informa, doctor Jesús Alfonso Rodríguez Camargo:

Todas las proposiciones están avaladas por los ponentes señor Presidente, vamos a darle lectura.

(...)

Modifíquese el párrafo 3° del numeral 6 del artículo 3º. La entidad encargada del registro de la información de los certificados de aptitud física, mental y motriz, conforme al Capítulo III de la Ley 769 del 2002 y la Ley 1397 del 2010, debe entregar la información o permitir acceso a todos los registros de los certificados médicos de aptitud física, mental y psicomotriz, en tiempo real, con el fin de confrontar y 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, de los exámenes que dieron cumplimiento a los criterios establecidos en los literales d) del artículo 11 de la Ley 1119 del 2006 y a la Resolución número 1555 del 2005, y a la Ley 1397 de 2010, artículo 19, numeral 5.

Firma: *Germán Blanco.*

Modifíquese el párrafo 1° del numeral 6. Las instituciones especializadas establecidas en el artículo 3º, numeral 5 y párrafo 3° de la Ley 1397 del 2010, deberán ser acreditadas como organismos de certificación de personas, bajo la Norma ISO/IEC 17024 de 2003, para lo cual deberán, previo a obtener, renovar o mantener la acreditación, garantizar el cumplimiento del sistema integrado de seguridad del presente artículo.

Firma: *Albeiro Vanegas."*

³⁸ C-702 de 1999

³⁹ "El Organismo Nacional de Acreditación con el fin de acreditar y mantener vigentes las acreditaciones otorgadas, exigirá a las Instituciones Especializadas como aquellas empresas indicadas en el artículo 3º, numeral 5 y párrafo 3° de la Ley 1397 de 2010, que deberán cooperar con el Sistema Integrado de Seguridad del presente artículo."

⁴⁰ Ver la sentencia T-729 de 2002, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

⁴¹ Sentencia T-414/92.

⁴² Sentencia T-414/92

⁴³ Sentencia T-530/92.

⁴⁴ Sentencia C-517 de 1998.

⁴⁵ Sentencia T-414 de 1992.

⁴⁶ Sentencia C-501 de 1994.

⁴⁷ ARTÍCULO 18. FACULTAD DEL TITULAR. La licencia de conducción habilitará a su titular para manejar vehículos automotores de acuerdo con las categorías que para cada modalidad establezca el reglamento.

PARÁGRAFO. El Ministerio de Transporte, reglamentará el Examen Nacional de Aptitud y Conocimientos Específicos de Conducción, que será obligatorio presentar y aprobar por todo aspirante para la expedición de la Licencia de Conducción por primera vez o por refrendación. La vigencia de este examen será de cinco (5) años, pasados los cuales se deberá presentar un nuevo examen.

⁴⁸ ARTÍCULO 19. REQUISITOS. Podrá obtener por primera vez una licencia de conducción para vehículos, quien acredite el cumplimiento de los siguientes requisitos:

Para vehículos de servicio diferente del servicio público:

1. (...)

4. Certificado de aptitud física, y mental para conducir expedido por un médico debidamente registrado ante el Ministerio de Salud antes de que entre en funcionamiento el RUNT o ante el RUNT una vez que éste empiece a operar.

Para vehículos de servicio público:

Los mismos requisitos enumerados anteriormente, a excepción de la edad mínima que será de 18 años cumplidos y de los exámenes teórico-prácticos, de aptitud física y mental o los certificados de aptitud de conducción expedidos que estarán referidos a la conducción de vehículo de servicio público.

PARÁGRAFO. Para obtener la licencia de conducción por primera vez, o la recategorización y/o refrendación de la misma, se debe demostrar ante las autoridades de tránsito la aptitud física, mental y de coordinación motriz, valiéndose para su valoración de los medios tecnológicos sistematizados y digitalizados requeridos, que permitan medir y evaluar dentro de los rangos establecidos por el Ministerio de Transporte según los parámetros y límites internacionales entre otros: las capacidades de visión y orientación auditiva, la agudeza visual y campimetría, los tiempos de reacción y recuperación al encandilamiento, la capacidad de coordinación entre la aceleración y el frenado, la coordinación integral motriz de la persona, la discriminación de colores y la phoria horizontal y vertical.

⁴⁹ ARTÍCULO 20. El Ministerio de Transporte definirá mediante resolución las categorías de licencias de conducción y recategorizaciones, lo mismo que las restricciones especiales que deben tenerse en cuenta para la expedición de las licencias según cada categoría.

⁵⁰ Sentencia C-692/03.

⁵¹ Ibídem,

⁵² Sentencia C-1011 de 2008.

⁵³ Reglamentado por la resolución 12336 de 2005 que señala que el Certificado de Aptitud Física, Mental y de Coordinación Motriz es: "el documento expedido y suscrito por un médico en representación de un Centro de Reconocimiento de Conductores, mediante el cual se certifica

ante las autoridades de tránsito, que el aspirante a obtener por primera vez, recategorizar y/o refrendar la licencia de conducción posee la aptitud física, mental y de coordinación motriz adecuada a las exigencias que se requieren para conducir un vehículo automotor.”

⁵⁴ “Artículo 14. *Evaluación del candidato.* Agotado el procedimiento de identificación, los profesionales de la salud, según el área a valorar: oftalmología u optometría, fonoaudiología, sicología y medicina general o interna, realizarán las valoraciones y entrevistas médicas necesarias siguiendo el procedimiento y dentro de los tiempos que se determinan en el Anexo I de la presente resolución “*Rangos de Evaluación de las Aptitudes Físicas, Mentales y de Coordinación Motriz requeridas para obtener por primera vez, recategorizar y/o refrendar la licencia de conducción*”, con el fin de verificar que la persona examinada no padece alguna enfermedad o deficiencia física o psicológica, que pueda suponer incapacidad para conducir.

Al inicio y al final de cada una de las evaluaciones o pruebas médicas que se lleven a cabo en la sede del Centro de Reconocimiento de Conductores, el candidato y profesional de la salud, deberán registrar la huella para la autenticación y validación en el sistema RUNT.”

Parágrafo. La información que resulte de este proceso, deberá retransmitirse al Registro Único Nacional de Tránsito, RUNT, para la respectiva confrontación de conformidad con las normas legales vigentes.

⁵⁵ Resolución 12336 de 2012 del Ministerio del Transporte.

⁵⁶ Gaceta del Congreso 737 de 2010.

⁵⁷ Gaceta del Congreso 750 de 2011.

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 08:26:50