

LA INTRODUCCIÓN EN LA LEY 1920 DE 2018 DE INCENTIVOS POR LA VINCULACIÓN AL SERVICIO DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA DE MUJERES, PERSONAS MAYORES O EN CONDICIÓN DE DISCAPACIDAD Y LA FORMACIÓN TÉCNICA Y TECNOLÓGICA A CARGO DEL SENA DEL PERSONAL DE OPERATIVO EN DICHAS ACTIVIDADES, RESULTAN ACORDES CON LOS PRINCIPIOS DE CONSECUTIVIDAD E IDENTIDAD FLEXIBLE Y DE UNIDAD DE MATERIA

IV. EXPEDIENTE D-13393 - SENTENCIA C-121/20 (abril 15)
M.P. Cristina Pardo Schlesinger

1. Norma acusada

LEY 1920 DE 2018
(julio 12)

Por la cual se dictan disposiciones relacionadas con las cooperativas especializadas de vigilancia y seguridad privada y se busca mejorar las condiciones en las que el personal operativo de vigilancia y seguridad privada presta el servicio de vigilancia y seguridad privada. Ley del Vigilante.

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

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

(...)

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

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

2. Decisión

Primero. LEVANTAR en el presente proceso, la suspensión de términos ordenada por el Consejo Superior de la Judicatura.

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

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

3. Síntesis de la providencia

Una vez revisado el trámite legislativo de la norma cuestionada, la Sala Plena concluyó que el tema contenido en el artículo 11 acusado, relacionado con una opción de formación académica y técnica para los guardas y vigilantes, no vulnera los principios de consecutividad e identidad flexible. Al respecto, consideró que incluir un programa de formación alternativo para los trabajadores del sector de vigilancia y seguridad privada está intrínsecamente relacionado con la finalidad de mejorar las condiciones laborales de este sector, tema que estuvo presente a lo largo de los cuatro debates del proyecto de ley y sobre el cual todos los participantes del debate estuvieron de acuerdo al aprobar normas en ese sentido.

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

De otra parte, el artículo 6 fue acusado de vulnerar el principio de unidad de materia sobre la base de considerar la accionante, que en ella se regulan asuntos que no guardan ninguna relación con el tema de la ley a la que pertenecen. Al respecto, encontró esta Corporación que, aunque el artículo 6 hace referencia a los incentivos para las empresas de vigilancia y seguridad privada y/o las cooperativas especializadas de vigilancia y de seguridad privada que vinculen el personal allí descrito, la finalidad de esta norma es claramente compatible con el objeto de la ley, especialmente con el de mejorar las condiciones en las que se ejerce el servicio.

Contrario a lo afirmado por la accionante, para la Sala esta norma sí guardaba relación con el propósito de la ley, ya que al garantizar la vinculación de mujeres, personas mayores o en condición de discapacidad en el sector dentro del personal operativo, incentiva el desempeño de las labores de aquel personal vulnerable que en virtud de estas calidades, podría ser desvinculado o no contratado por las empresas de vigilancia.

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

4. Salvamentos parciales y aclaraciones de voto

Los magistrados **LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ** y **CRISTINA PARDO SCHLESINGER** salvaron su voto respecto de la decisión de exequibilidad del artículo 11, al considerar que una vez revisado el trámite legislativo de la norma cuestionada era evidente que el tema contenido en el artículo 11 acusado, relacionado con una opción de formación académica y técnica para los guardas y vigilantes, no fue objeto de discusión y mucho menos de aprobación durante el trámite legislativo en el Senado de la República.

Para los magistrados **GUERRERO** y **PARDO**, tal como lo ha señalado la jurisprudencia, los temas que se pretendan introducir para modificar o adicionar un proyecto de ley deben ser puestos a consideración de la respectiva cámara, para que sean discutidos y votados. Analizado el proceso legislativo de la Ley 1920 de 2018 se advierte que durante el primer debate en el Senado de la República las discusiones relacionadas con exámenes se dieron en torno al examen psicofísico exigido a los vigilantes y al artículo que lo contenía. No hubo una proposición sobre la capacitación académica de este sector y mucho menos una discusión. El senador Iván Leonidas Name intervino luego de la votación del articulado existente hasta ese momento, para expresar de forma vaga e imprecisa que además del examen psicofísico debían exigir una mejor preparación académica para contribuir a la prestación del servicio. En esta intervención no se evidencia siquiera una proposición sobre este punto ni se puede inferir claramente quién debería brindar esa capacitación. Por lo tanto, no puede entenderse que el comentario del senador hubiera permitido que los miembros de la comisión pudieran debatir la propuesta, pues no existió una proposición que lo generara.

Así las cosas, es claro que este tema no fue objeto de discusión durante el trámite legislativo en el Senado de la República.

Ahora, no puede desconocerse que uno de los reproches del representante del sindicato presente en el primer debate en el Senado de la República tenía que ver precisamente con la falta de formación idónea por parte de las escuelas autorizadas para tal fin. Esta participación tuvo lugar en una sesión informal, aprobada por los senadores presentes con el fin de nutrir el proyecto y su intención era reclamar que los problemas se presentaban, no por la falta de aptitud psicofísica, sino académica. No obstante, ello no es suficiente para entender que las inquietudes planteadas en ese momento tuvieron la entidad suficiente para generar una propuesta sobre el tema por parte de algún integrante de la comisión, que además pudiera ser conocida por los legisladores y, en consecuencia, ser debatida. Por lo tanto, el haber introducido esta norma en el primer debate de la Cámara de Representantes rompe con la consecutividad e identidad necesarias.

En concepto de los magistrados **GUERRERO** y **PARDO**, jurisprudencia constitucional ha reconocido la validez de la introducción de modificaciones, adiciones y supresiones a un proyecto de ley que se estimen necesarias por los congresistas, exigiendo en esos

eventos que esta novedad guarde relación de conexidad con lo discutido en el primer debate o que no sea contraria a lo allí decidido. Ello, en tanto durante el proceso legislativo el texto legal puede irse transformando a la luz de las deliberaciones. De manera que para que exista deliberación de un tema en particular es necesario que previamente haya existido una proposición que invite al debate. Así, las propuestas modificatorias o aditivas que se planteen deben ser objeto de discusión y votación.

El magistrado **ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO**, aunque comparte las decisiones de exequibilidad adoptadas en la sentencia, presentará una aclaración de voto en relación con el alcance de la competencia conferida a las plenarias por el constituyente para introducir modificaciones a los proyectos de ley aprobados en primer debate en las comisiones constitucionales permanente.

Por su parte, Las magistradas **DIANA FAJARDO RIVERA** y **GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO**, así como el magistrado **JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS** se reservaron la posibilidad de presentar aclaraciones de voto sobre algunas de las consideraciones de la parte motiva.