

## **ENTRADA N°1044-18**

DEMANDA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA DE NULIDAD, INTERPUESTA POR EL LICENCIADO RAÚL EDUARDO MOLINA, EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE LA SOCIEDAD ASOCIACIÓN PANAMEÑA DE PROPIETARIOS DE ARMAS, S.A. (APPA), PARA QUE SE DECLARE NULO, POR ILEGAL, EL DECRETO EJECUTIVO 422 DE 24 DE JULIO DE 2018, “POR MEDIO DEL CUAL SE REGULAN LAS PRUEBAS DE BIOMETRÍA FACIAL, HUELLAS DACTILARES DE AMBAS MANOS Y MUESTRA DE ÁCIDO DESOXIRRIBONUCLEICO (A.D.N.), PARA LE EXPEDICIÓN DE LICENCIAS DE PORTE Y CERTIFICADOS DE TENENCIA DE ARMAS DE FUEGO, EMITIDO POR CONDUCTO DEL MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA”.

MAGISTRADO PONENTE: CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES



### **REPÚBLICA DE PANAMÁ ÓRGANO JUDICIAL**

#### **CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

Panamá, catorce (14) de febrero de dos mil veinte (2020).

#### **VISTOS:**

El Licenciado Raúl Eduardo Molina, actuando en nombre y representación de la sociedad **ASOCIACIÓN PANAMEÑA DE PROPIETARIOS DE ARMAS, S.A. (APPA)**, interpuso Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad para que se declare nulo, por ilegal, el **Decreto Ejecutivo 422 de 24 de julio de 2018**, “Por medio del cual se regulan las pruebas de biometría facial, huellas dactilares de ambas manos y muestra de ácido desoxirribonucleico (ADN), para le expedición de licencias de porte y certificados de tenencia de armas de fuego, emitido por conducto del Ministerio de Seguridad Pública”.

Por medio del precitado decreto ejecutivo, se decidió que para la emisión de la licencia de porte o el certificado de tenencia, la Dirección Institucional en Asuntos de Seguridad Pública (DIASP), realizará pruebas de biometría facial, muestra de ácido desoxirribonucleico (ADN) y huellas dactilares de ambas manos, a los usuarios que desean adquirir o ya sean propietarios de armas de fuego.

De igual forma, se estableció a través del mencionado decreto ejecutivo que, la información adquirida del ADN, biometría facial y huellas dactilares de ambas

manos, estarán contenidas en bases de datos y serán de carácter confidencial y sólo podrán ser entregadas a las autoridades competentes, previa solicitud de estas.

Adicionalmente, el Decreto Ejecutivo 422 de 2018, acusado de ilegal, también prevé que la DIASP brindará el servicio de laboratorio para la toma de muestra de ADN, biometría facial y huellas dactilares de ambas manos; y que los fondos que se generen por el cobro de este servicio, al cual la DIASP le asignará un costo, se destinará a la operación, mantenimiento y actualización de la base y banco de datos de la Dirección.

Entre otra de las medidas adoptadas por medio del citado decreto ejecutivo, está el hecho de que los nacionales y extranjeros residentes, que deseen la emisión del certificado de tenencia o la licencia de porte, deberán realizarse los exámenes técnicos y periciales necesarios, los cuales reposarán en su expediente en la DIASP.

Finalmente, el referido decreto ejecutivo en el artículo quinto de su parte resolutive dispone que la DIASP se reservará el derecho de cancelar, negar, suspender el certificado de tenencia, licencia de porte, en caso de que el propietario de las armas de fuego no complete los exámenes técnicos y periciales.

### **I. ANTECEDENTES.**

En los hechos que fundamentan esta acción, se señala que Ley 57 de 2011, General de Armas de Fuego, Municiones y Materiales Relacionados, en su artículo 38, se encuentran establecidos los requisitos que deben cumplir o presentar las personas interesadas en adquirir un certificado de tenencia de armas de fuego y, que aunado a ello, en su artículo 44 están enumerados los requisitos que deben cumplir o presentar las personas interesadas en adquirir una licencia de porte de armas de fuego, que básicamente se trata de los mismos requisitos previstos para la obtención del mencionado certificación de tenencia, más una prueba de campo o certificación expedida por un instructor idóneo o polígono de tiro autorizado, que acredite que el interesado está debidamente capacitado en el uso de armas de fuego para uso defensivo.

**A.** Indica la sociedad demandante que el decreto ejecutivo acusado de ilegal, infringe el texto de los artículos 36 y 47 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que a continuación se citan:

**“Artículo 36.** Ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente, aunque éste provenga de la misma autoridad que dicte o celebre el acto respectivo. Ninguna autoridad podrá celebrar o emitir un acto para el cual carezca de competencia de acuerdo con la ley o los reglamentos.”

--OO--

**“Artículo 47.** Se prohíbe establecer requisitos o trámites que no se encuentren previstos en las disposiciones legales y en los reglamentos dictados para su debida ejecución. Constituye falta disciplinaria la violación de este precepto y será responsable de ésta el Jefe o la Jefa del Despacho respectivo.”

Respecto al cargo de violación de los artículos 36 y 47 de la Ley 38 de 2000, señala que han sido vulneradas de forma directa, toda vez que a través del Decreto Ejecutivo 422 de 2018, se establecieron requisitos adicionales a los determinados por el legislador patrio en la Ley 57 de 2011.

**B.** Señala la accionante que el decreto ejecutivo acusado de ilegal, viola el texto del artículo 24 de la Ley 6 de 2002, que a continuación se cita:

**“Artículo 24.** Las instituciones del Estado en el ámbito nacional y local, tendrán la obligación de permitir la participación de los ciudadanos en todos los actos de la administración pública que puedan afectar los intereses y derechos de grupos de ciudadanos, mediante las modalidades de participación ciudadana que al efecto establece la presente Ley. Estos actos son, entre otros, los relativos a construcción de infraestructuras, tasas de valorización, zonificación y fijación de tarifas y tasas por servicios.”

Según lo expone en su escrito de demanda, la parte sostiene que se ha producido la violación del referido artículo 24 de la Ley 6 de 2002, por cuanto que el Órgano Ejecutivo, a través del Ministerio de Seguridad Pública, omitió cumplir con el requisito de convocar a una consulta pública para el establecimiento de los requisitos exigidos por el Decreto Ejecutivo 422 de 2018, acusado de ilegal.

**C.** Considera la demandante que el decreto ejecutivo acusado de ilegal, vulnera el texto del artículo 2 de la Ley 15 de 2010, que a continuación se cita:

**“Artículo 2.** Es función del Ministerio de Seguridad Pública mantener y defender la soberanía nacional, velar por la seguridad,

la tranquilidad y el orden público en el país, así como proteger la vida, honra y bienes de sus nacionales y de los extranjeros que estén bajo su jurisdicción.”

Observa este Tribunal que, el cargo de infracción del artículo 2 de la Ley 15 de 2010, se sustenta en que, tal como lo manifiesta el apoderado judicial de la sociedad demandante, al exigir unos requisitos que además de adicionales, son casi imposibles de cumplir, desconocen y violentan la seguridad, la tranquilidad y el orden público de los ciudadanos que en apego a la Ley, han adquirido armas de fuego para fines lícitos.

D. Señala la accionante que el decreto ejecutivo acusado de ilegal, viola el texto de los artículos 38 y 44 de la Ley 57 de 27 de mayo de 2011, que a continuación se citan:

“**Artículo 38. Requisitos.** Para la expedición de un certificado de tenencia de arma de fuego, el interesado deberá cumplir lo siguientes requisitos:

1. Haber cumplido dieciocho años de edad.
2. Proporcionar a la DIASP el arma de fuego y tres municiones para realizar la prueba de balística.
3. Completar el formulario que para tal fin proporcionará la DIASP.
4. Aportar copia simple de la cédula de identidad personal, con presentación de la cédula para cotejo.
5. Presentar la factura de compra del arma de fuego, si se trata de un arma nueva, o el formulario de traspaso, si se trata de un arma usada.
6. Aportar tres fotografías tamaño carné.
7. Presentar certificación expedida, con vigencia de seis meses, por psiquiatra o psicólogo idóneo, en la que conste que goza de estabilidad mental y emocional.
8. Aportar certificación de laboratorio clínico idóneo, expedida con vigencia de tres meses, en la que conste que se sometió a una prueba antidoping cuyos resultados negativos prueban que no ha consumido drogas prohibidas.
9. Acreditar mediante certificación expedida por institución pública o privada, debidamente autorizada por la DIASP, que aprobó satisfactoriamente el examen de tiro. La metodología de este examen será determinada por la DIASP y realizada con la mejor tecnología disponible en el mercado.
10. Aportar certificado de antecedentes penales.
11. Presentar el certificado de consignación expedido por el Banco Nacional de Panamá, acreditando el pago de los derechos correspondientes.”

**“Artículo 44. Requisitos.** Para la expedición de una licencia para portar arma de fuego, el interesado deberá cumplir los mismos requisitos que para la obtención de un certificado de tenencia de arma de fuego, salvo el de la edad que debe ser veintiún años. Además, deberá presentar una prueba de campo o certificación expedida por instructor idóneo o polígono de tiro autorizado que acredite que el interesado está debidamente capacitado para el uso de armas de fuego para uso defensivo.

Las personas que requieran renovar sus licencias para portar armas de fuego o certificaciones de registro de armas de fuego deberán presentar, junto con la correspondiente solicitud, comprobantes de polígonos de tiro comerciales u oficiales o de asociaciones o clubes dedicados a la práctica de la disciplina de tiro, mediante los cuales se acredite que el solicitante ha invertido, por lo menos, seis horas anuales en prácticas controladas de tiro con sus armas de fuego.”

De acuerdo con el criterio esgrimido por la parte actora, la exigencia de requisitos adicionales a los contemplados en la Ley 57 de 2011, implican una violación directa de los aludidos artículos 38 y 44 de la referida ley, debido a que de conformidad con el artículo 312 de la Constitución Política de la República, la Ley definirá las armas que no deban considerarse como de guerra y reglamentará su importación, fabricación y uso.

E. Considera la demandante que el decreto ejecutivo acusado de ilegal, vulnera el texto de los artículos 3 y 15 del Código Civil, que a continuación se citan:

**“Artículo 3.** Las leyes no tendrán efecto retroactivo en perjuicio de derechos adquiridos.”

--OO--

**“Artículo 15.** Las órdenes y demás actos ejecutivos del Gobierno, expedidos en ejercicio de la potestad reglamentaria, tienen fuerza obligatoria, y serán aplicados mientras no sean contrarios a la Constitución o a las leyes.”

Manifiesta la demandante que los artículos 3 y 15 del Código Civil, fueron infringidos con la emisión del Decreto Ejecutivo 422 de 2018, de manera directa ya que a su parecer las medidas adoptadas a través del Decreto Ejecutivo 422 de 2018, son contrarias a la Ley 57 de 2011, pues exige requisitos adicionales a los ya previstos en dicha ley. Aunado a ello, explica que el artículo quinto de la parte resolutive del citado decreto ejecutivo está pretermitiendo el cumplimiento del principio de irretroactividad consagrado en el artículo 3 del Código Civil; habida

cuenta de que, en cualquier momento el DIASP podrá cancelar los permisos que ya fueron otorgados, si los usuarios no presentan o contemplan los exámenes técnicos de biometría facial, las pruebas de ADN y las pruebas dactilares de ambas manos, exigidas por el ya mencionado Decreto Ejecutivo 422 de 2018.

F. Finalmente, la accionante conceptúa que el acto administrativo cuya declaratoria de nulidad se persigue a través de la presente acción contenciosa de nulidad, vulnera los artículos 1 y 5 (numeral 1) de la Ley 80 de 23 de noviembre de 1998, que a continuación se citan:

**“Artículo 1.** Se adiciona un párrafo al artículo 357 del Código Judicial, así:

**Artículo 357...**

Se crea, de igual forma, una base y banco de datos, forenses, del ácido desoxirribonucleico (en adelante denominado con sus siglas A.D.N.), que serán organizados y administrados por el Instituto de Medicina Legal del Ministerio Público a que se refiere este artículo.”

--OO--

**“Artículo 5.** Por las implicaciones, el significado y las consecuencias que pueden derivarse de las muestras biológicas que se recaben para la finalidad de esta Ley, la solicitud y práctica de esta prueba se realizarán de acuerdo con los siguientes principios:

1. La investigación científica para determinar el A.D.N. de las personas, en los casos señalados en esta Ley, estará siempre bajo el control del Ministerio Público o del tribunal de la causa.  
...”

Según lo manifiesta la parte actora, la norma citada indica que la base y banco de datos forenses de ADN serán organizados y administrados por el Instituto de Medicina Legal del Ministerio Público; sin embargo, el decreto ejecutivo acusado de ilegal omite dicho mandato legal y pretende adjudicar dicha responsabilidad al DIASP.

## **II. INFORME DE CONDUCTA.**

Mediante Nota No. 1044-DAL de 4 de diciembre de 2018, el Ministerio de Seguridad Pública, presentó el informe de conducta requerido por esta Superioridad, mediante el cual indicó lo siguiente:

“ ...

Que a través de (sic) las Ley 57 de 27 de mayo de 2011, General de Armas de Fuego, Municiones y Materiales Relacionados, se desarrolla del artículo 312 de la Constitución Política de la República de Panamá, que faculta al Órgano Ejecutivo, para que en virtud de la potestad reglamentaria por conducto del Ministerio de Seguridad Pública, regule los certificados de tenencia y licencia de porte de armas de fuego, dentro del territorio de la República de Panamá.

Que es responsabilidad del Gobierno Nacional adoptar todas aquellas medidas que sean necesarias para garantizar la seguridad de los ciudadanos en la República. La Ley 57 de 2011, faculta como autoridad responsable de su aplicación al Ministerio de Seguridad Pública, a través de la Dirección Interinstitucional de Asuntos de Seguridad (DIASP), y dentro de sus funciones conforme al numeral 6 del artículo 21 de la citada ley, realizar exámenes técnicos y periciales a los solicitantes de certificados de tenencia y licencias de porte; en áreas de mantener un control de las armas de fuego y documentar de forma transparente y ágil, las solicitudes de panameños y extranjeros residentes, se establece un conjunto de controles intervinientes; de allí nace la creación del Decreto Ejecutivo N° 422 de 24 de julio de 2018, por (sic) la cual se regulan las pruebas de biometría facial, huellas dactilares de ambas manos y muestra de ácido desoxirribonucleico (A.D.N.), para la licencia de porte y certificado de tenencia de armas de fuego; además de formular estrategias, programas y proyectos orientados a la erradicación del tráfico ilícito de armas de fuego, procurando la regulación legal del derecho de tener y portar armas de fuego, conforme a los más altos estándares que garanticen la seguridad ciudadana de manera que se propicie, a través de los modernos avances científicos y tecnológicos, niveles adecuados de cooperación judicial, Ministerio Público y estamentos de seguridad del país, especialmente para la lucha contra la delincuencia y el crimen organizado (se refiere de los artículos 7 y 8 de la Ley 57 de 2011).

”

### III. OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

Mediante la Vista Fiscal 512 de 17 de mayo de 2019, el Procurador de la Administración, actuando de conformidad con el artículo 5, numeral 3, de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, y con la finalidad de intervenir en interés de la ley en el proceso que nos ocupa, solicita a los Honorables Magistrados que integran esta Sala, declarar **que es ilegal el Decreto Ejecutivo 422 de 24 de julio de 2018**, “Por medio del cual se regulan las pruebas de biometría facial, huellas dactilares de ambas manos y muestra de ácido desoxirribonucleico (ADN), para le expedición de licencias de porte y certificados de tenencia de armas de fuego, emitido por conducto del Ministerio de Seguridad Pública”.

En su vista fiscal, el Procurador de la Administración indicó que las pruebas de biometría facial, la muestra de ácido desoxirribonucleico y las huellas dactilares, no se encuentran dentro de las exigencias establecidas en la Ley 57 de 27 de mayo de 2011, específicamente en sus artículos 38 y 44, para obtener el certificado de tenencia de armas y para la licencia de portar, y ante la ausencia de pruebas que establezcan lo contrario, resulta claro que el acto objeto de reparo excede la potestad reglamentaria, al añadir exigencias distintas a las contenidas en la Ley.

#### **IV. DECISIÓN DE LA SALA.**

Con vista en los antecedentes expuestos, los cargos de violación al orden legal denunciados por la accionante, el informe de conducta rendido por la autoridad demandada y la opinión vertida por el Procurador de la Administración, le corresponde a esta Sala decidir la presente causa, en atención a las siguientes consideraciones:

##### **Competencia**

Esta Sala de la Corte Suprema de Justicia es competente para conocer de la acción contencioso administrativa de nulidad, con fundamento en lo que dispone el artículo 206 de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 97, numerales 1 y 2, del Código Judicial, el artículo 42a de la Ley 135 de 1943, conforme fue adicionado por la Ley 33 de 1946.

##### **Legitimación Activa y Pasiva**

En el presente caso, quien demanda comparece en ejercicio de la acción popular en contra del **Decreto Ejecutivo 422 de 24 de julio de 2018**, “Por medio del cual se regulan las pruebas de biometría facial, huellas dactilares de ambas manos y muestra de ácido desoxirribonucleico (ADN), para la expedición de licencias de porte y certificados de tenencia de armas de fuego, emitido por conducto del Ministerio de Seguridad Pública”, dictado por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Seguridad Pública, razón por la cual se encuentra legitimado para promover la presente acción.

Por su lado, el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Seguridad Pública, al ser la entidad que expidió el acto demandado, está legitimado como parte pasiva en el presente proceso contencioso administrativo.

En cuanto a la actuación de la Procuraduría de la Administración, en virtud de lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 5 de la Ley 38 de 2000, interviene en este proceso en interés de la Ley.

### **Problema jurídico**

De conformidad con los cargos de ilegalidad del decreto ejecutivo demandado, expuestos por la parte actora dentro del presente proceso contencioso administrativo, corresponde a esta Sala verificar si el mismo se ajusta al orden legal establecido al momento en que se emitió.

Se ha expresado, que la presente demanda de nulidad tiene por objeto que se declare nulo, por ilegal, el **Decreto Ejecutivo 422 de 24 de julio de 2018**, “Por medio del cual se regulan las pruebas de biometría facial, huellas dactilares de ambas manos y muestra de ácido desoxirribonucleico (ADN), para la expedición de licencias de porte y certificados de tenencia de armas de fuego, emitido por conducto del Ministerio de Seguridad Pública”, dictado por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Seguridad Pública, considerando que dicho decreto ejecutivo viola los artículos 36 y 47 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000; el artículo 24 de la Ley 6 de 2002; el artículo 2 de la Ley 15 de 2010; los artículos 38 y 44 de la Ley 57 de 2011; los artículos 3 y 15 del Código Civil; y los artículos 1 y 5 (numeral 1) de la Ley 80 de 1998.

Como paso previo al estudio de la controversia planteada por la parte actora en su escrito de demanda, este Tribunal debe advertir que al momento de revisar los conceptos de infracción contenidos en la misma, nos hemos podido percatar que la accionante estima violado **el artículo 24 de la Ley 6 de 2002**, el cual no resulta aplicable al negocio jurídico, que hace alusión a que los actos de la Administración Pública deben ser sometidos a consulta ciudadana, pero como se lee del

considerando del acto acusado de ilegal, éste fue emitido en virtud de la potestad reglamentaria que le confiere la Constitución Política al Presidente de la República.

En lo que respecta al artículo 1 de la Ley 80 de 23 de noviembre de 1998, que adicionó un párrafo al artículo 357 del Código Judicial, debemos hacer la salvedad que la Ley 50 de 13 de diciembre de 2006, que reorganizó el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, derogó el artículo 364 del Código Judicial, que antes correspondía al artículo 357.

Explicado lo anterior, debe señalarse que a consideración del apoderado judicial de la parte actora, el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Seguridad Pública al expedir el **Decreto Ejecutivo 422 de 24 de julio de 2018**, rebasó los límites de la Ley 57 de 27 de mayo de 2011, al fijar requisitos adicionales a los ya establecidos en la citada Ley 57 de 2011, vulnerando así la prerrogativa de la potestad reglamentaria recogida en la Constitución Política de la República, en virtud de la cual, puede crear normas de carácter reglamentario, en subordinación de la Ley.

En el caso in examine, se advierte que a través de la Ley 57 de 27 de mayo de 2011, "General de armas de fuego, municiones y materiales relacionados", el legislador patrio adoptó el régimen jurídico para regular la tenencia, porte, actividades de importación, exportación, comercialización, almacenaje, intermediación, transporte y tráfico de armas, municiones y materiales relacionados, por particulares, en desarrollo del artículo 312 de la Constitución Política.

Según se observa, en el Capítulo V del mencionado texto legal se regula lo concerniente a la tenencia de armas de fuego y, en ese sentido, el artículo 36 dispone que toda persona natural, nacional o extranjera residente, que se encuentre en pleno goce de sus derechos civiles, que cumpla los requisitos previstos en la ley y en el reglamento, podrá ser autorizada por el Estado, mediante certificado, para la tenencia de armas de fuego.

Seguidamente, el artículo 38 de la citada Ley 57 de 2011, establece de manera expresa, los requisitos con los que el interesado deberá cumplir para la expedición

de un certificado de tenencia de arma de fuego, como bien se observa a continuación:

**“Artículo 38. Requisitos.** Para la expedición de un certificado de tenencia de arma de fuego, el interesado deberá cumplir lo siguientes requisitos:

1. Haber cumplido dieciocho años de edad.
2. Proporcionar a la DIASP el arma de fuego y tres municiones para realizar la prueba de balística.
3. Completar el formulario que para tal fin proporcionará la DIASP.
4. Aportar copia simple de la cédula de identidad personal, con presentación de la cédula para cotejo.
5. Presentar la factura de compra del arma de fuego, si se trata de un arma nueva, o el formulario de traspaso, si se trata de un arma usada.
6. Aportar tres fotografías tamaño carné.
7. Presentar certificación expedida, con vigencia de seis meses, por psiquiatra o psicólogo idóneo, en la que conste que goza de estabilidad mental y emocional.
8. Aportar certificación de laboratorio clínico idóneo, expedida con vigencia de tres meses, en la que conste que se sometió a una prueba antidoping cuyos resultados negativos prueban que no ha consumido drogas prohibidas.
9. Acreditar mediante certificación expedida por institución pública o privada, debidamente autorizada por la DIASP, que aprobó satisfactoriamente el examen de tiro. La metodología de este examen será determinada por la DIASP y realizada con la mejor tecnología disponible en el mercado.
10. Aportar certificado de antecedentes penales.
11. Presentar el certificado de consignación expedido por el Banco Nacional de Panamá, acreditando el pago de los derechos correspondientes.”

En lo que respecta al porte de armas de fuego, vemos que en el Capítulo VI de la mencionada Ley 57 de 2011, específicamente en su artículo 42, se define el mismo como la acción de llevarla consigo de forma oculta o al alcance para defensa personal con la respectiva licencia expedida por la Dirección Institucional en Asuntos de Seguridad Pública (DIASP), siendo que dicha licencia es expedida exclusivamente a personas naturales, propietarias de un arma de fuego, de manera nominal e intransferible, que les autoriza a llevar consigo de manera oculta hasta dos armas de fuego cargadas, debidamente registradas, de uso personal dentro del territorio nacional, de conformidad con lo establecido en el artículo 43 de la misma ley.

Mientras que, el artículo 44 de la referida ley es claro al señalar que para la expedición de una licencia para portar arma de fuego, el interesado deberá cumplir los mismos requisitos que para la obtención de un certificado de tenencia de arma de fuego, salvo el de la edad que debe ser veintiún años y, aunado a ello, deberá presentar una prueba de campo o certificación expedida por instructor idóneo o polígono de tiro autorizado que acredite que el interesado está debidamente capacitado para el uso de armas de fuego para uso defensivo.

A este respecto, esta Sala debe indicar que la competencia asignada a la DIASP, se encuentra plenamente reconocida en el artículo 49 de la Ley 57 de 2011, pues el mismo prevé que la Dirección Institucional en Asuntos de Seguridad Pública (DIASP) autorizará, mediante licencia para portar armas de fuego y los certificados de tenencia de armas de fuego, el porte y la tenencia de armas de fuego y municiones a las personas naturales que reúnan los requisitos establecidos en la precitada ley y en el reglamento.

Ahora bien, en desarrollo de la normativa previamente descrita, el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Seguridad Pública para el mejor cumplimiento de lo relacionado con la autorización y control del porte, tenencia, actividades de importación, exportación, comercialización, almacenaje, intermediación y transporte de las armas de fuego, municiones y materiales relacionados, **emitió el Decreto Ejecutivo 866 de 20 de junio de 2018, por medio del cual reglamentó de manera parcial la Ley 57 de 2011**, específicamente sus artículos 20, 22, 25, 75 y 97; sin embargo, a través de dicha reglamentación no se abordó el tema de los requisitos necesarios para la expedición de un certificado de tenencia de arma de fuego ni para la obtención de una licencia para portar arma de fuego.

Panorama que cambió en el año 2018, cuando el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Seguridad Pública, nuevamente haciendo eco de su facultad para reglamentar las leyes a fin de facilitar su ejecución, misma que deriva de la potestad reglamentaria que le ha sido reconocida en el numeral 14 del artículo

184 de la Constitución Política de la República, procedió a emitir el **Decreto Ejecutivo 422 de 24 de julio de 2018**, "Por medio del cual se regulan las pruebas de biometría facial, huellas dactilares de ambas manos y muestra de ácido desoxirribonucleico (ADN), para la expedición de licencias de porte y certificados de tenencia de armas de fuego, emitido por conducto del Ministerio de Seguridad Pública".

Conforme se desprende del artículo 1 del **Decreto Ejecutivo 422 de 24 de julio de 2018**, para la emisión de la licencia de porte o el certificado de tenencia, la Dirección Institucional en Asuntos de Seguridad Pública (DIASP), realizará **pruebas de biometría facial, muestra de ácido desoxirribonucleico (ADN) y huellas dactilares de ambas manos**, a los usuarios que desean adquirir o ya sean propietarios de armas de fuego, sin perjuicio que la DIASP pueda requerir requisitos adicionales a los contemplados en el aludido artículo 1 de dicho decreto ejecutivo, conforme lo prevé el artículo sexto del mismo decreto ejecutivo y que al tenor de lo dispuesto en el artículo quinto de ese decreto, alcanzaría no sólo a los interesados en tramitar la licencia de porte o el certificado de tenencia, sino que además a quienes ya los posean, por cuanto que el mencionado artículo quinto es claro al disponer que la DIASP se reservará el derecho a suspender el certificado de tenencia, licencia de porte, en caso de que el propietario de las armas de fuego, no complete los exámenes técnicos y periciales.

La Sala estima oportuno indicar que el **Decreto Ejecutivo 422 de 24 de julio de 2018**, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Seguridad Pública, constituye un reglamento subordinado o de ejecución, que como bien indica el tratadista argentino Roberto Dromi, "**son los que dicta el órgano ejecutivo en ejercicio de atribuciones constitucionales propias, con el objeto de hacer posible la aplicación y el cumplimiento de las leyes**". Agrega el autor que "también se les llama de subordinación, como forma de expresar la relación normativa jerárquica que existe entre el reglamento y la ley". (**DROMI, Roberto.**

**Derecho Administrativo**, 12ª Edición, Hispania Libros. Buenos Aires. 2009. Pág. 424).

Como bien lo ha sostenido la doctrina nacional, el decreto ejecutivo es un acto administrativo proferido ya sea proferido por el Presidente de la República, cuando adopta la decisión por sí sólo; por ejemplo, para nombrar o separar de sus cargos los Ministros de Estado, objetar proyectos de leyes o invalidar decisiones de un Ministro; o por el Presidente de la República en conjunto con el Ministro del Ramo, cuando expiden reglamentos y efectúan nombramientos o destituciones de servidores públicos (Cfr. **BERNAL, Manuel; CARRASCO, José; DOMINGO, Lastenia. Manual de Derecho Administrativo Panameño**, Primera Edición 2013, Segunda Impresión 2019, República de Panamá. Pág. 220).

Sobre la potestad reglamentaria contenida en el numeral 14 del artículo 184 del Texto Constitucional, la Corte Constitucional de la República de Colombia se pronunció a través de la Sentencia C-1005/08 de 15 de octubre de 2008, en los siguientes términos:

“ ...

6.- Respecto del sentido y alcance de la potestad reglamentaria prevista en el artículo 189 numeral 11 Superior se ha pronunciado la Corte en diversas oportunidades<sup>[7]</sup>. A partir de las sentencias más recientes resulta factible elaborar unos lineamientos enderezados a destacar, entre otras, los siguientes aspectos. En primer lugar, la jurisprudencia constitucional ha insistido en que la potestad reglamentaria contenida en el artículo 189 numeral 11 ha de ejercerse, por mandato de la Norma Fundamental, de conformidad con los preceptos legales y constitucionales. Así, los actos administrativos emitidos como consecuencia del ejercicio de dicha potestad únicamente pueden desarrollar el contenido de la ley<sup>[8]</sup>.

En el sentido anotado con antelación, también se ha pronunciado el Consejo de Estado quien es el órgano encargado de efectuar el control de estos actos. **Según la alta Corporación: “el decreto que se expida en ejercicio de [la potestad prevista en el artículo 189 numeral 11] debe limitarse a dar vida práctica a la ley que tiende a desarrollar y sólo puede desenvolver lo que explícita o implícitamente está comprendido en la ley y, por tanto, no puede introducir normas que no se desprendan natural y lógicamente de sus disposiciones. De lo contrario, se estaría frente a una extralimitación de funciones por cuanto se invadiría el ámbito de competencia asignado por la Constitución al Legislador<sup>[9]</sup>.”**

7.- Considerado el punto desde esta perspectiva, al Presidente de la República le está vedado ampliar o restringir el sentido de la Ley.

No puede tampoco suprimir o modificar las disposiciones previstas en la Legislación pues con ello estaría excediendo sus atribuciones. Es de desatacar aquí, que no todas las leyes ordinarias requieren ser reglamentadas. Existen leyes que han sido formuladas por el Legislador de manera tan detallada y los temas en ellas contenidos han sido desarrollados en forma tan minuciosa, que *prima facie* no habría espacio para una regulación ulterior<sup>10</sup>.

..." (Lo resaltado es de este Tribunal).

Al examinar el contenido del **Decreto Ejecutivo 422 de 24 de julio de 2018**, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Seguridad Pública, acusado de ilegal, este Tribunal advierte que a través del mismo se exigen unos determinados requisitos para la emisión de la licencia de porte o el certificado de tenencia, pues contempla que la Dirección Institucional en Asuntos de Seguridad Pública (DIASP), realizará **pruebas de biometría facial, muestra de ácido desoxirribonucleico (ADN) y huellas dactilares de ambas manos**, a los usuarios que desean adquirir o que ya son propietarios de armas de fuego; sin embargo, **la Ley 57 de 2011 no prevé tal exigencia, por lo que a todas luces el decreto ejecutivo impugnado se aparta del texto de la citada ley, siendo que ha fijado requisitos adicionales que nunca fueron contemplados por el legislador patrio al momento de expedir la referida Ley 57 de 2011** y por tanto, su emisor desbordó los límites de su potestad reglamentaria.

A este respecto, resulta importante recordar la potestad reglamentaria que el numeral 14 del artículo 184 de nuestra Carta Magna le confiere al presidente de la República con la participación del ministro del ramo respectivo, es limitada, por lo que debe ejercerla sin abuso o desviación de poder y, tal sentido, vale la pena tomar en consideración lo dispuesto en el artículo 15 del Código Civil y en el artículo 757 del Código Administrativo, cuyo texto es el siguiente:

**"Artículo 15.** Las órdenes y demás actos ejecutivos del Gobierno, expedidos en ejercicio de la potestad reglamentaria, tienen fuerza obligatoria, y serán aplicados mientras no sean contrarios a la Constitución o a las leyes."

--OO--

**"Artículo 757.** El orden de preferencia de disposiciones contradictorias en asuntos nacionales, será el siguiente: la ley, el reglamento del Poder Ejecutivo y la orden superior.

..."

En mérito de lo expuesto, este Tribunal debe concluir que se han acreditado los cargos de violación señalados por la parte actora, que guardan relación con los artículos 36 y 47 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, los artículos 38 y 44 de la Ley 57 de 27 de mayo de 2011 y los artículos 3 y 15 del Código Civil, por lo que deben ser desestimados.

Una vez reconocida la violación endilgada a las anteriores disposiciones, resulta innecesario avanzar en el análisis del cargo de ilegalidad promovido contra el artículo 2 de la Ley 15 de 2010 y el artículo 5 (numeral 1) de la Ley 80 de 23 de noviembre de 1998.

Por lo expuesto, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE ES ILEGAL el Decreto Ejecutivo 422 de 24 de julio de 2018**, "Por medio del cual se regulan las pruebas de biometría facial, huellas dactilares de ambas manos y muestra de ácido desoxirribonucleico (ADN), para la expedición de licencias de porte y certificados de tenencia de armas de fuego, emitido por conducto del Ministerio de Seguridad Pública", dictado por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Seguridad Pública.

NOTIFÍQUESE,

**CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES  
MAGISTRADO**

**CECILIO CEDALISE RIQUELME  
MAGISTRADO**

**EFRÉN C. TELLO C.  
MAGISTRADO**

**KATIA ROSAS  
SECRETARIA**