Sentencia C-374/22

MEDIDA CORRECTIVA DE DESTRUCCIÓN DE ARTÍCULOS PIROTÉCNICOS, FUEGOS ARTIFICIALES, PÓLVORA O GLOBOS DE NATURALEZA PRIVADA-No vulnera los derechos a la propiedad ni a la iniciativa privada

MEDIDA CORRECTIVA DE DESTRUCCIÓN DE ARTÍCULOS PIROTÉCNICOS, FUEGOS ARTIFICIALES, PÓLVORA O GLOBOS DE NATURALEZA PRIVADA-Procura el interés general

Constata la Sala que la medida busca una finalidad constitucional importante pues procura el interés general. En particular, persigue la protección de la convivencia, la seguridad y la integridad de las personas y de sus bienes, además de la garantía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Por lo tanto, pretende proteger unos derechos que recaen en todas las personas residentes en Colombia, que encuentran consagración en los artículos 1, 2, 44 y 58 de la Constitución.

DERECHO DE PROPIEDAD PRIVADA-Límites constitucionales/LIBERTAD ECONOMICA E INICIATIVA PRIVADA-No son absolutas

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN DERECHO A LA PROPIEDAD-Límites de razonabilidad y proporcionalidad

La fijación de limitaciones al derecho a la propiedad por el legislador debe circunscribirse a la obligación de motivar la afectación en una finalidad específica que se relacione con la utilidad pública, el interés o sus funciones social y ecológica.

PROPIEDAD PRIVADA-Concepto

ACTIVIDAD ESTATAL DE INTERVENCION ECONOMICA-Validez constitucional

La Corte reconoció que las intervenciones estatales en la iniciativa privada y la libertad de empresa son válidas si cumplen los siguientes requisitos: “i) necesariamente debe llevarse a cabo por ministerio de la ley; ii) no puede afectar el núcleo esencial de la libertad de empresa; iii) debe obedecer a motivos adecuados y suficientes que justifiquen la limitación de la referida garantía; iv) debe obedecer al principio de solidaridad; y v) debe responder a criterios de razonabilidad y proporcionalidad’.

POLICIA NACIONAL-Función de protección del orden público/SEGURIDAD HUMANA-Alcance

JUICIO DE PROPORCIONALIDAD-Aplicación

Referencia: Expediente D-14.685

Demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 30 (parcial) de la Ley 1801 de 2016, “[p]or la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana”

Demandante: Alejandro Dávila Quintero

Magistrado sustanciador:

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Bogotá, D.C., veintiséis (26) de octubre de dos mil veintidós (2022)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, con fundamento en el artículo 241.4 de la Constitución y cumplidos los trámites1 previstos en el Decreto 2067 de 19912, decide sobre la demanda presentada por el ciudadano Alejandro Dávila Quintero en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en el artículo 40.6 de la Constitución, en contra del artículo 30 (parcial) de la Ley 1801 de 20163, cuyo texto es del siguiente tenor:

I. TEXTO DE LA NORMA OBJETO DE REVISIÓN4

"Ley 1801 de 2016

(julio 29)

"Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana"

El Congreso de la República

DECRETA:

[…]

ARTÍCULO 30. COMPORTAMIENTOS QUE AFECTAN LA SEGURIDAD E INTEGRIDAD DE LAS PERSONAS EN MATERIA DE ARTÍCULOS PIROTÉCNICOS Y SUSTANCIAS PELIGROSAS. Los siguientes comportamientos o actividades afectan la seguridad de las personas y la de sus bienes y por lo tanto no deben realizarse:

1. Fabricar, tener, portar, almacenar, distribuir, transportar, comercializar, manipular o usar artículos pirotécnicos, fuegos artificiales, pólvora o globos sin el cumplimiento de los requisitos establecidos en la normatividad vigente.

2. Salvo actos circenses, prender o manipular fuego en el espacio público, lugar abierto al público, sin contar con la autorización del alcalde o su delegado o del responsable del sitio, sin cumplir las medidas de seguridad.

3. Prender o manipular fuego, sustancias combustibles o mercancías peligrosas en medio de transporte público.

4. Fabricar, tener, portar, distribuir, transportar, comercializar, manipular o usar sustancias prohibidas, elementos o residuos químicos o inflamables sin el cumplimiento de los requisitos establecidos.

5. Realizar quemas o incendios que afecten la convivencia en cualquier lugar público o privado o en sitios prohibidos.

6. Utilizar calderas, motores, máquinas o aparatos similares que no se encuentren en

condiciones aptas de funcionamiento.

PARÁGRAFO 1°. En los comportamientos señalados en el numeral 1, en el caso en que los productos contengan fósforo blanco se pondrá en conocimiento de manera inmediata a la autoridad competente para aplicar lo establecido en el artículo 9 de la Ley 670 de 2001 y las normas que la adicionen o modifiquen.

PARÁGRAFO 2°. El alcalde distrital o municipal reglamentará en su jurisdicción las condiciones para la realización de actividades peligrosas y los requisitos para la prevención y atención de incendios, referidos a los comportamientos señalados en el presente artículo, de conformidad con las normas, regulaciones, e instructivos nacionales.

PARÁGRAFO 3°. A quien incurra en uno o más de los comportamientos antes señalados, se les aplicarán las siguientes medidas correctivas:

COMPORTAMIENTOS

Numeral 1

Multa General tipo 4. Destrucción de bien. Suspensión temporal de actividad.

Numeral 2

Multa General tipo 4. Destrucción de bien. Suspensión temporal de actividad. Suspensión definitiva de la actividad.

Numeral 3

Multa General tipo 4. Destrucción de bien.

Numeral 4

Multa General tipo 4. Destrucción de bien. Suspensión temporal de actividad. Suspensión definitiva de la actividad.

Numeral 5

Multa General tipo 4.

Numeral 6

Multa General tipo 4. Suspensión temporal de actividad.

PARÁGRAFO 4°. La medida de destrucción mencionada en el presente artículo sólo operará en los casos en que quien incurra en algunos de los comportamientos descritos en los numerales 1, 2, 3 y 4, no cumpla con la totalidad de los requisitos que exige la ley”.

II. LA DEMANDA

1. El demandante solicita que se declare la inexequibilidad del primer inciso, del numeral 1, del numeral 1 del parágrafo 3º y del parágrafo 4º del artículo 30 de la Ley 1801 de 2016, al

considerar que vulneran los artículos 58 y 333 de la Constitución. Señala que los apartes acusados desconocen el principio de proporcionalidad de cara a los derechos a la propiedad privada y a la iniciativa privada como quiera que, aunque fijan una medida legítima y constitucionalmente relevante, no es necesaria porque (i) destruye la propiedad privada por el incumplimiento de cualquiera de los requisitos establecidos en el ordenamiento, como consecuencia del reenvío que el legislador hace al incluir en el parágrafo 4º la expresión "la totalidad de los requisitos que exige la ley"5, sin que en la graduación de la medida correctiva de destrucción se acuda a criterios razonados o proporcionales a la infracción realizada, y (ii) con la destrucción de los bienes lícitos se despoja a la empresa de los medios necesarios para adelantar la actividad de producción, almacenamiento y comercialización de los fuegos pirotécnicos.

2. Para llegar a la conclusión de la falta de idoneidad de la medida adoptada por el legislador, considera el demandante que la Corte debe realizar un juicio de proporcionalidad con una intensidad intermedia.

3. Argumenta que las finalidades perseguidas por la disposición atacada se relacionan con la seguridad y la tranquilidad de los colombianos. Sin embargo, la destrucción de la propiedad privada fijada en la norma no es necesaria para proteger dichos fines. Y, por el contrario, existen medidas menos gravosas que hacen que sea "innecesario afectar, en su manera más invasiva el derecho de propiedad"6 y que permiten garantizar las finalidades de la ley acusada. Por ejemplo, la reubicación de los bienes, el reforzamiento de la seguridad, el pago de multas, entre otras.

4. Plantea que el legislador no fijó medidas correctivas progresivas previas a la destrucción de los bienes y tampoco "reservó la sanción para 'los requisitos esenciales' o aquellos que tuvieran que ver […] con la calidad del bien"7, pues con la remisión que hace a "la totalidad de los requisitos" se impone la medida correctiva de destrucción del material, pese a que el requisito faltante sea menor.

5. Agrega que la norma vulnera el derecho a desarrollar una actividad económica lícita, además de la libre iniciativa privada, como quiera que prevé la suspensión de la actividad de quienes se dedican a la fabricación y comercialización de productos pirotécnicos o la destrucción de manera desproporcionada de la materia prima necesaria para su ejercicio. Por lo tanto, las medidas resultan desproporcionadas pues impactan de manera directa en el desarrollo normal de su actividad económica.

6. Añade que, aunque "el ordenamiento puede imponer límites al ejercicio de la actividad económica […] [y] esta debe desarrollarse dentro de los estándares que fije determine (sic) el ordenamiento jurídico […], el legislador también debe ajustar estos estándares a las normas constitucionales"8. Al respecto, destaca un aparte de la Sentencia C-850 de 2009.

III. INTERVENCIONES Y CONCEPTOS

7. Durante el término de fijación en lista, que venció el 25 de mayo de 2022, intervinieron las entidades e instituciones que a continuación se enlistan. Asimismo, de manera oportuna, se recibió el concepto de la procuradora general de la Nación. El sentido de las intervenciones y los conceptos fue el siguiente:

Solicitud

Intervención/concepto

Exequibilidad total

Universidad Externado de Colombia (intervención de Andrea Cristina Robles Ustariz)

Exequibilidad condicionada

Maribel Porras Vera y Zulay María Tamara Abril (del numeral 1)

Harold Sua Montaña

Inexequibilidad

Maribel Porras Vera y Zulay María Tamara Abril (del parágrafo 4°)

Universidad Externado de Colombia (intervención de Héctor Wiesner León)

Inhibición como petición principal y exequibilidad como subsidiaria

Ministerio de Justicia y del Derecho

Ministerio de Salud y Protección Social

Inhibición

Procuraduría General de la Nación

A. Autoridades que participaron en la elaboración o expedición de la disposición demandada9

9. En relación con la procedencia de la demanda, señala que esta carece de los requisitos formales de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia necesarios para avanzar hacia el estudio de fondo de la misma, por lo que la Corte debe declararse inhibida. Justifica su planteamiento en que los cargos no logran demostrar "el problema de invalidez constitucional, ni vislumbran un juicio de contradicción normativa entre la norma demandada y las normas de jerarquía constitucional, pues contrario a ello, lo que se observa es un disentir subjetivo con fundamento en hechos hipotéticos"11.

10. Frente a la solicitud de declarar la exequibilidad de la disposición parcialmente acusada, estructura su argumentación en tres partes.

11. En primer lugar, señala los antecedentes y el marco jurídico referente a la pólvora, su definición y las restricciones de las que ha sido objeto en Colombia desde 1979 hasta la actualidad12.

12. En segundo lugar, recuerda la necesidad del Estado de regular la pirotecnia y el carácter prevenible de las lesiones que dicha actividad puede generar. Resalta que la producción y distribución de pólvora es una actividad económica legítima destinataria de una serie de

“condiciones de cuidado y control, teniendo en cuenta la naturaleza de su labor”13, que buscan proteger la vida, la integridad y la seguridad de la ciudadanía, especialmente a los niños, niñas y adolescentes. Por lo tanto, destaca que es “inaceptable, que se busque disminuir el control establecido en la norma demandada, pues […] la actividad económica es legal mientras cumpla con las disposiciones que regulan la materia, y al cumplirlas no afectaría a los productores que la ejercen de manera legal”14.

13. Para fundamentar su posición, adjunta el Boletín No. 49 de febrero de 2021 del Instituto Nacional de Salud en el que se señala la cantidad de lesionados y fallecidos por el uso inadecuado de la pólvora, entre otros datos15.

14. En tercer lugar, considera que no se vulneran los artículos 58 y 333 de la Constitución. Esto, por cuanto (i) la disposición acusada tiene un carácter preventivo y no sancionatorio; (ii) antes de la adopción de la medida de destrucción, el agente de policía debe realizar un análisis de proporcionalidad y respetar el principio de legalidad y el debido proceso; (iii) la medida de destrucción prioriza el interés general “ante el riesgo o amenaza a la convivencia de poseer elementos pirotécnicos sin el cumplimiento de las exigencias legales”16, además es coherente con el deber del Estado de “tomar medidas de seguridad y protección para contrarrestar el riesgo de estas actividades […]”17; y (iv) la norma resulta “necesaria, pertinente y acertada para el bien colectivo”18.

B. Entidades públicas, organizaciones privadas y expertos invitados19

15. El Ministerio de Salud y Protección Social20 solicita que se profiera una decisión inhibitoria por ineptitud de la demanda y, subsidiariamente, que se declare la exequibilidad de los apartes demandados.

16. De un lado, señala que la demanda carece de los requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia porque no es posible advertir una exposición clara y argumentada sobre el principio de proporcionalidad y sus subprincipios respecto de la norma acusada, que evidencie la vulneración de los artículos 58 y 333 de la Constitución. Frente a las exigencias para acreditarse la vulneración del principio de proporcionalidad, destaca la Sentencia C-022 de 2022.

17. Resalta que la argumentación de la demanda es insuficiente al no brindar las razones que permitan evidenciar la inconstitucionalidad de los apartes cuestionados, pues no integra los fines de protección de la disposición. Además, destaca que “la norma es clara en establecer una acción proporcional para infractores que inobservan las regulaciones en actividades económicas sobre sustancias peligrosas”21.

18. De otro lado, frente a la solicitud de exequibilidad, presenta el marco jurídico de la pólvora22, hace un contexto del incremento de lesionados por su uso inadecuado o falta de prevención23 y narra el proceso de vigilancia intensificada de lesiones por pólvora.

19. En relación con el juicio de proporcionalidad24 destaca una serie de elementos que le sirvieron de fundamento para defender los preceptos atacados, a saber:

(i) En el marco del artículo 1 de la Ley 1523 de 201225, la disposición demandada

parcialmente tiene un fin preventivo y puede ser interpretada como un “instrumento punitivo para materializar […] diversas políticas, estrategias, regulaciones, medidas y acciones permanentes dirigidas a conocer y gestionar los riesgos [de] la actividad pirotécnica ejercida de manera indebida e ilegal”26.

(ii) Los artículos 58 y 333 constitucionales tienen límites. El primero, al indicar “[c]uando de la acción de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social […]”27. El segundo, al señalar que “la actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común […]. La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social […]”28.

(iii) Las medidas correctivas que pueden imponer las autoridades de policía tienen la finalidad de “‘disuadir, prevenir, superar, resarcir, procurar, educar, proteger o restablecer la convivencia’ y para su imposición, las autoridades de policía deben tener en cuenta los principios establecidos en el artículo 8 del Código Nacional de Seguridad y de Convivencia Ciudadana”.

(iv) Según la Sentencia C-364 de 2012, el artículo acusado fijó unos comportamientos que afectan la seguridad e integridad de las personas.

20. Teniendo en cuenta los anteriores argumentos, concluye que las medidas demandadas son necesarias e idóneas.

21. Son necesarias “porque tienen la finalidad imperiosa, entre otros aspectos, de proteger valores de mayor importancia constitucional de las personas expuestas a los riesgos de la manipulación irregular de este tipo de sustancias y materiales particularmente peligrosos”29. Aclara, de un lado, que la destrucción de bien es de carácter excepcional “y solo opera por el incumplimiento de alguno de los requisitos exigidos por la Ley. Es decir, […] cuando se haya incurrido en alguno de los comportamientos descritos en la norma y se incumpla con alguno de los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico”30, y, de otro lado, que la medida de suspensión temporal de la actividad dura entre tres y diez días, según la proporcionalidad de la infracción. Adicionalmente, precisa que la ley acusada prevé un proceso verbal inmediato en el que se garantiza el derecho a la defensa del presunto infractor.

22. Las medidas son idóneas porque pretenden la protección de derechos “de mayor relevancia constitucional que los que se encuentran afectados”31.

23. En consecuencia, asegura que las normas demandadas son proporcionales considerando que en este caso “la protección de los derechos a la vida, a la salud y a la integridad, que por demás, son fundamentales, prima sobre los derechos que se señalan como vulnerados”32.

24. La Universidad Externado de Colombia33 solicita a la Corte declarar la inexequibilidad de los apartes cuestionados. Como sustento de su petición, destaca la naturaleza peligrosa del sector económico de la producción de material explosivos para juegos pirotécnicos, el carácter lícito de dichas actividades y que su fabricación, manipulación, transporte y uso final está regulado legal y administrativamente.

25. Respecto del desconocimiento del principio de proporcionalidad propone que se realice un test leve, que permitiría concluir que, aunque la norma cuestionada parcialmente persigue un fin legítimo y constitucional, no es adecuada porque "la sanción por el incumplimiento de uno de los requisitos legales deriva en la destrucción del bien y la suspensión de la actividad. Medida que resulta inadecuada y excesiva por no considerar la entidad o gravedad del incumplimiento de los requisitos exigidos normativamente"34.

26. La Universidad Externado de Colombia35 solicita que se declaré la exequibilidad de las disposiciones demandadas debido a que el accionante fundamenta sus reparos en una "lectura incorrecta e incompleta del supuesto de hecho que deriva en la medida de destrucción de los artículos pirotécnicos, fuegos artificiales, pólvora y globos"36.

27. En ese orden, explica que la interpretación adecuada con la lógica legislativa es aquella en la que se concluye que la medida de destrucción que contempla el artículo 30 de la Ley 1801 de 2021 es aplicable cuando "no se cumpla con ninguno de los requisitos legales"37. Finalmente, desvirtúa una posible responsabilidad objetiva38 recordando que, en todo caso, las medidas correctivas del artículo cuestionado deben ser interpretadas a la "a la luz del trámite verbal previsto en el Art. 223 de la misma ley, por el cual se le permite al supuesto infractor defenderse, sin que la medida de destrucción de los materiales se aplique automáticamente"39.

C. Intervenciones ciudadanas40

28. Las ciudadanas Maribel Porras Vera y Zulay María Tamara Abril solicitan a la Corte que declare (i) la inexequibilidad del parágrafo 4° del artículo 30 de la Ley 1801 de 2016 y (ii) la exequibilidad condicionada del numeral 1 del mismo artículo.

29. Para sustentar su petición, además de referirse a la definición, la naturaleza y las leyes que regulan el uso de la pólvora, destacan que la Corte debe realizar el test de proporcionalidad intermedio porque este "supone la afectación de principios como la libertad de empresa o de economía dada la sanción que puede llevar a la destrucción de la mercancía de la pólvora"41. Dicho test permitiría concluir que la medida resulta legítima al pretender la protección de la vida e integridad de las personas, pero no es necesaria porque "supone un hecho exagerado el destruir un material en los casos que no se cumpla con alguno de los elementos de seguridad establecidos por las disposiciones nacionales [...]"42 dado que existen medidas menos lesivas.

30. Adicionalmente, señalan que la demanda no satisface el requisito de certeza, aunque no solicitan una decisión inhibitoria, pues incurre en una argumentación subjetiva y caprichosa del contenido normativo acusado al considerar que el incumplimiento de cualquier requisito da lugar a la imposición de las sanciones43. Tal interpretación desconoce que corresponde a las autoridades tomar decisiones proporcionales que respeten el debido proceso administrativo, para proceder a imponer las sanciones.

31. Finalmente, destacan que las normas que regulan lo relativo a la pirotécnica tienen sustento en el artículo 44 de la Constitución y en los artículos 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Convención sobre los Derechos del Niño.

32. Con base en lo anterior, solicitan que se declare, por un lado, la exequibilidad condicionada del numeral 1 de manera que con la determinación se logre armonizar la norma de forma proporcionada de cara al derecho a la propiedad, sin desconocer el interés de protección de los niños y niñas. Por otro lado, la inexequibilidad del parágrafo 4° del artículo 30 de la Ley 1801 de 2016 porque, en su opinión, "se han vulnerado preceptos constitucionales sobre la libertad de empresa y la posibilidad de que las personas, tanto naturales como jurídicas realicen el uso de sus actividades comerciales"44. Frente a los demás apartes demandados no se pronunciaron.

33. El ciudadano Harold Eduardo Sua Montaña solicita a la Corte que "el artículo 25 de la Ley 2080 de 2021 deben (sic) ser DECLARADO CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE […] EN EL ENTENDIDO QUE a) solo se aplicaría destrucción de bien a quien habiendo fabricado o no artículos pirotécnicos, fuegos artificiales, pólvora o globos sin el cumplimiento de todos los requisitos legales para ello también los (i) porte y almacene, (ii) distribuya y transporte, (iii) use y manipule, (iv) comercie y transporte, (v) porte y distribuya, (vi) almacene y transporte, (vii) use y comercie, (viii) distribuya y almacene o (ix) manipule y comercie sin el cumplimiento de todos y cada uno de los requisitos legales al respecto y b) la gravedad con la cual ha de determinar el respectivo operador jurídico el término de suspensión temporal de actividad dentro del rango fijado en el artículo 196 de la misma ley comenzará en el mínimo y aumentara (sic) hacia el máximo entre más verbos rectores estén involucrados dentro de la conducta típica acontecida"45.

34. Plantea que al revisar la exposición de motivos, discusión e informes del artículo acusado, "se observa el haber sido incorporada la mencionada relación sintagmática con otras intercaladas entre sí sobre un eje sináptico cualificador iuspositivista sin una justificación puntual y concreta […] [p]or lo cual esta corporación requerirá elucidar conforme a los criterios auxiliares de la actividad judicial […] la concurrencia de los efectos normativos aducidos en el concepto de violación del accionante dada la subsistencia de un interés legítimo y constitucionalmente valido (sic) en la configuración de la norma sub judice"46.

35. Destaca que la norma demandada "detenta una pluralidad de hipótesis donde el accionar del [E]stado ha de ser la destrucción de bien mueble sin importar la cantidad de verbos rectores involucrados y la trascendencia de estos en la conducta correspondiente […] habiendo así una incumbencia del poder estatal sobre el ejercicio de una actividad laboral y la propiedad privada surgida de ella sin importar la multiplicidad de comportamientos acontecidos y el impacto que cada una provoca por sí misma"47. Situación que hace que la norma acusada no sea proporcional y, por lo tanto, se debe declarar la "exequibilidad condicionada a través de la cual la destrucción de bien sea aplicado (sic) como única opción para evitar o enmendar la afectación a la seguridad de las personas y las de sus bienes ocasionada por comportamientos múltiples y la suspensión temporal de actividad la gravedad de la infracción mencionada en el artículo 196 de la ley de la referencia sea mayor entre más verbos rectores estén involucrados dentro de la conducta típica acontecida"48.

IV. CONCEPTO DE LA PROCURADORA GENERAL DE LA NACIÓN

36. El 23 de junio de 2022, la procuradora general de la Nación presentó concepto en el que solicita a la Corte que profiera una decisión inhibitoria debido a la ineptitud de la demanda

por ausencia de los requisitos de certeza y suficiencia, necesarios para avanzar hacia el estudio de fondo.

37. Plantea que la demanda carece de certeza, en la medida en que los argumentos del demandante se fundamentan en un análisis incompleto, subjetivo y asistemático de la norma demandada, la cual parecería inconstitucional si no se analiza en consonancia con los otros artículos del cuerpo legal establecidos para complementar su entendimiento. Por lo tanto, la falta de comprensión sistemática49 de la disposición parcialmente acusada con las demás disposiciones del código demandado "genera que se ponga de presente una presunta desproporción en la sanción de una conducta contraria a la convivencia que se destruye con la mera lectura integral del cuerpo dispositivo"50.

38. Adicionalmente, carece de suficiencia pues la acusación no es formulada de manera completa y, por lo mismo, no tiene un carácter persuasivo capaz de generar una duda mínima en relación con la constitucionalidad de la disposición demandada.

39. Destaca que la literalidad de la disposición acusada "prescribe consecuencias diferenciadas dependiendo de la tipología y alcance de los preceptos infringidos, pues la destrucción de los objetos sólo opera cuando se incumplan 'la totalidad de los requisitos que exige la ley', con lo cual en los eventos en los que se desconozcan parcialmente las exigencias legales o se ignoren únicamente obligaciones reglamentarias [...], se impondrán otras sanciones diferentes a la eliminación del bien, como la multa general tipo 4 o la suspensión temporal de la actividad"51.

40. Agrega que la destrucción de bien está regulada en los artículos 8, numeral 12, y 192 de la misma normativa. Preceptos estos que resaltan el interés general y la proporcionalidad y razonabilidad de las medidas correctivas. En ese orden, plantea que el demandante desconoce que la imposición de la medida correctiva de destrucción está precedida por un procedimiento administrativo de policía, regulado en el artículo 206 y siguientes de la ley acusada, en el cual el presunto infractor puede defenderse. Finaliza manifestando que el Congreso puede regular una materia en una sola disposición o en varios artículos diferentes sin que ello afecte su validez, pues como se indicó en la Sentencia C-710 de 2001, la falta de técnica legislativa no implica la inexequibilidad de las normas.

V. CONSIDERACIONES

A. Competencia

41. De acuerdo con lo establecido en el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución, la Corte Constitucional es competente para conocer la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, porque se dirige contra un contenido material del artículo 30 (parcial) de la Ley 1801 de 2016.

B. Cuestiones preliminares

Alcance de la norma parcialmente demandada

42. La Ley 1801 de 2016 prevé, entre otros, unos comportamientos que pueden afectar la seguridad y la convivencia ciudadana y que, por consiguiente, de ser realizados pueden

implicar para el infractor la imposición de una medida correctiva que no tiene carácter sancionatorio.

43. En efecto, en el artículo 172 de la misma normativa el legislador precisó que "[l]as medidas correctivas, son acciones impuestas por las autoridades de Policía a toda persona que incurra en comportamientos contrarios a la convivencia […] [y] tienen por objeto disuadir, prevenir, superar, resarcir, procurar, educar, proteger o restablecer la convivencia. || […] [y] no tienen carácter sancionatorio. […]".

44. En particular, la mencionada ley establece en el capítulo III del título III "Del derecho de las personas a la seguridad y a la de sus bienes", una reglamentación que regula comportamientos relacionados con los "artículos pirotécnicos y sustancias peligrosas". Y, en el texto acusado, describe unos comportamientos que afectan la integridad y seguridad de las personas y la de sus bienes y, por lo tanto, no deben realizarse.

45. En lo que tiene que ver con el caso en estudio, el artículo 30, numeral 1, de la Ley 1801 de 2016 prevé los comportamientos de fabricar, tener, portar, almacenar, distribuir, transportar, comercializar, manipular o usar artículos pirotécnicos, fuegos artificiales, pólvora o globos sin el cumplimiento de los requisitos establecidos en la normativa vigente.

46. La disposición más adelante establece, en el parágrafo 3º, que a quien incurra en uno o más de los comportamientos antes señalados, se le aplicarán las siguientes medidas correctivas: (i) multa general tipo 4, (ii) destrucción de bien, y (iii) suspensión temporal de la actividad.

47. Sin embargo, en relación con la medida correctiva de destrucción de bien, en el parágrafo 4º el legislador precisa que la misma solo operará en los casos en que quien incurra en algunos de los comportamientos descritos "no cumpla con la totalidad de los requisitos que exige la ley". Es decir, que se puede imponer la medida de destrucción mencionada cuando se incumplen la "totalidad" de los requisitos.

Análisis de la aptitud sustantiva de la demanda

48. De acuerdo con el artículo 2 del Decreto 2067 de 199152, las demandas de inconstitucionalidad deben contener lo siguiente: (i) el señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, su transcripción literal por cualquier medio o un ejemplar de la publicación oficial de las mismas; (ii) la indicación de las normas constitucionales que se consideren infringidas; (iii) las razones por las cuales dichos textos se estiman violados. Es decir, plantear el concepto de violación; (iv) cuando sea el caso, el señalamiento del trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado y la forma en que fue quebrantado, y (v) la razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda.

49. En relación con la tercera exigencia, a partir de la Sentencia C-1052 de 2001, esta corporación sistematizó la jurisprudencia existente sobre el tema de los requisitos de procedibilidad de la acción de inconstitucionalidad. En este sentido, señaló que las razones planteadas deben cumplir las exigencias de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia, precisando que "hay claridad cuando existe un hilo conductor de la argumentación que permite comprender el contenido de la demanda y las justificaciones en

las cuales se soporta; hay certeza cuando la demanda recae sobre una proposición jurídica real y existente y no en una que el autor deduce de manera subjetiva, valga decir, cuando existe una verdadera confrontación entre la norma legal y la norma constitucional; hay especificidad cuando se define o se muestra cómo la norma demandada vulnera la Carta Política; hay pertinencia cuando se emplean argumentos de naturaleza estrictamente constitucional y no de estirpe legal, doctrinal o de mera conveniencia; y hay suficiencia cuando la demanda tiene alcance persuasivo, esto es, cuando es capaz de despertar siquiera una duda mínima sobre la exequibilidad de la norma demandada"53.

50. Ahora, si bien los precedidos requisitos son evaluados durante el estudio de admisibilidad de la demanda, esto no supone que la Sala Plena no pueda adelantar un análisis definitivo sobre su aptitud, pues "la superación de la fase de admisión no impide que la Sala Plena analice con mayor detenimiento y profundidad los cargos"54, en cuanto el estudio de admisión que realiza el magistrado sustanciador es "una valoración apenas sumaria de la [demanda], […] razón por la cual la misma no compromete ni define la competencia del Pleno de la corte" al que corresponde la competencia para decidir de fondo las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos55, para lo cual cuenta con mayores elementos de juicio luego de la intervención de los ciudadanos, de los expertos y del procurador general de la nación.

51. Pues bien, en este asunto encuentra la Sala que la aptitud sustantiva de la demanda se cuestiona por no cumplir (i) el requisito de certeza por dos razones: la primera, porque aparentemente se sustenta en "hechos hipotéticos"56 y, la segunda, porque el demandante no fundamentó sus cargos en una lectura sistemática de la disposición cuestionada que integrara lo señalado en otros artículos de la Ley 1801 de 201657; y (ii) los requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia al no acreditar la carga argumentativa que exige el juicio de proporcionalidad58. En particular, no desarrolla, en sentido estricto, los elementos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad.

52. Con fundamento en lo expuesto, pasa la Sala a examinar la aptitud sustantiva de los cargos, así:

53. La demanda cumple el requisito de claridad pues de su lectura se logra identificar fácilmente un hilo conductor argumentativo que hace posible comprender su contenido y la justificación de la presunta vulneración de los artículos 58 y 333 constitucionales.

54. Además, los cargos son ciertos pues el alcance que el demandante le asigna a la norma efectivamente puede deducirse de una lectura del texto acusado. En efecto, es cierto que de la confrontación que realiza entre la norma demandada y la Constitución se puede generar un problema de constitucionalidad al entender que la Policía Nacional puede destruir bienes de naturaleza privada por incurrir en algunos de los comportamientos previstos en el numeral 1 del artículo 30 de la Ley 1801 de 2016 sin cumplir con la totalidad de los requisitos que exige la ley. Situación que, además, permite cuestionar la necesidad de la medida para materializar los fines perseguidos por el legislador, ante la existencia de otros medios, aparentemente, menos lesivos para los derechos afectados.

55. Aclara la Corte que, en un principio, el demandante incurrió en una imprecisión frente a la interpretación del alcance de la conducta que genera la imposición de la medida

correctiva, al considerar, indistintamente, que se puede aplicar la destrucción de bien por el incumplimiento de uno o algunos de los requisitos legales o de la totalidad de ellos. Sin embargo, esa situación no impide realizar el control propuesto en la demanda pues este se dirige a cuestionar la proporcionalidad de la medida correctiva que, en opinión del ciudadano, se torna irrazonable y desproporcionada en relación con las garantías de la propiedad privada (art. 58 C.P.) y la iniciativa privada art. 333 C.P). Para fundamentar sus afirmaciones, expuso que la medida de destrucción no es necesaria pues existen otros medios menos lesivos para corregir la conducta y, en todo caso, para su imposición no se valora si el requisito o los requisitos faltantes contribuyen a lograr la finalidad de la norma.

56. Ahora, respecto a la ausencia de certeza por fundamentarse en "hechos hipotéticos", debe precisarse que la mención de ejemplos concretos y hechos hipotéticos fue cuestionada por el despacho sustanciador al inadmitir la demanda presentada. En esa oportunidad, se le solicitó al demandante que corrigiera su argumentación al carecer, entre otras cosas, del requisito mencionado, a efectos de que sustentara sus reparos a partir de un análisis que se dedujera de una lectura textual de los apartes acusados.

57. En esa dirección, el demandante en el escrito de corrección presentó un razonamiento según el cual, sin acudir a hechos hipotéticos, cuestiona la norma por su desproporción al imponer la medida correctiva de destrucción de la propiedad privada por no cumplir con la totalidad de los requisitos que fija la ley o incumplir con alguno de ellos, así sea de menor importancia para garantizar la protección de los intereses perseguidos con la regulación adoptada.

58. En ese sentido, si bien en un momento dado acudió a unos hechos hipotéticos concretos –el eventual incumplimiento del requisito de tener un extintor que no esté vencido o la ausencia del permiso de uso de suelos– para alegar la inconstitucionalidad, lo cierto es que esa argumentación fue corregida al reformular el reparo. Entonces, el demandante pasa a plantear que existen algunos requisitos legales cuyo incumplimiento, en la práctica, genera un grado "menor" de riesgo frente a los intereses que el legislador buscó proteger con la medida. Por lo tanto, para garantizar la finalidad perseguida se puede acudir a otros medios sancionatorios distintos a la destrucción de bien. Argumentación que, para la Sala, lejos de plantear un estudio sobre hechos hipotéticos constituye, en principio, una intención de esclarecer desde un supuesto práctico la desproporción de la medida correctiva de destrucción del material.

60. Al respecto, debe tenerse en cuenta que la exigencia de certeza (supra, 49) se acredita "cuando existe una verdadera confrontación entre la norma legal y la norma constitucional"60, elemento este que se encuentra cumplido pues, como la misma procuradora general lo señaló, la lectura de la disposición legal, por sí sola, genera una duda respecto de su constitucionalidad que hace indispensable que al estudio se integren otros elementos de la Ley 1801 de 2016. En este sentido, el actor logró realizar una confrontación cierta del artículo atacado y la Constitución que genera una duda mínima.

61. Además, la disposición normativa acusada no remite a otro aparte de la codificación, de modo que se considere indispensable, para configurar una proposición jurídica completa, que el demandante deba cumplir con la exigencia de plantear una argumentación sistemática

con otros textos de la ley. Una carga así resultaría desproporcionada para el ciudadano y podría desvirtuar el sentido exacto de la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en la medida en que el juez constitucional puede extender el alcance de su fallo a fragmentos o partes no señaladas por el actor, siempre que se hallen íntima e inescindiblemente unidos a los apartes acusados.

62. Los cargos también son específicos pues exponen de forma objetiva y verificable una oposición entre el texto demandado parcialmente y los derechos a la propiedad y la iniciativa privadas (arts. 58 y 333 C.P.). Esto, porque el demandante plantea las razones por las que entiende se ven afectadas las instituciones referidas de forma desproporcionada con la medida correctiva de destrucción de bien privado. En ese orden, señala que se vulnera la propiedad privada cuando se destruyen bienes de la naturaleza descrita en el artículo 30 de la Ley 1801 de 2016 por el hecho de incurrir en la conducta fijada en la norma, sin que la imposición de dicha medida sea necesaria para garantizar los intereses que esta busca proteger.

63. Adicionalmente, porque con la medida correctiva de destrucción se despoja a la empresa de elementos que son necesarios para cumplir sus fines comerciales. En consecuencia, demuestra que, en principio, la Constitución protege los derechos a la propiedad y la iniciativa privadas y que el texto acusado señala una causal de destrucción de dicha propiedad y de los insumos necesarios para desarrollar una iniciativa privada.

64. Así, la Sala observa que no se trata de argumentos vagos, indeterminados o abstractos. De hecho, como lo expuso la procuradora general, la demanda plantea la necesidad de un estudio de fondo que le impone al juez constitucional integrar otros factores para precisar la forma en que deben comprenderse los apartes acusados de la norma, porque su sola lectura literal los tornaría inexequibles.

65. Por su parte, los cargos son pertinentes pues los reproches en que se sustentan son de naturaleza constitucional en la medida en que proponen una confrontación entre los apartes acusados del artículo 30 de la Ley 1801 de 2016 y los artículos 58 y 333 superiores, que regulan en su orden los derechos a la propiedad privada y a la iniciativa privada. En particular, al cuestionar que la medida correctiva de destrucción de bien es desproporcional porque no es necesaria para garantizar el cumplimiento de la finalidad pretendida por el legislador.

66. Finalmente, se acredita el requisito de suficiencia pues al reunir las exigencias previas, los reparos presentados cumplen una carga apta para generar una duda mínima respecto de la constitucionalidad de la norma parcialmente acusada por la presunta vulneración de los artículos 58 y 333 de la Constitución.

67. Por consiguiente, tampoco se comparte la solicitud de inhibición del Ministerio de Salud y Protección Social al considerar que la demanda incumple la carga de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia por la ausencia de una exposición comprensible y argumentada sobre el principio de proporcionalidad y sus subprincipios, que evidencie la vulneración de la Constitución.

68. Al respecto, para la Sala no resulta comprensible si la cartera ministerial cuestiona la

ausencia de todos los requisitos o si, más bien, reclama la falta de claridad y especificidad del juicio de proporcionalidad realizado por el demandante para acreditar la vulneración de los artículos 58 y 333 superiores. Con todo, el reparo del Ministerio no es explícito en indicar un aspecto concreto del juicio que no haya sido abordado y que haga que la demanda no pueda ser estudiada de fondo. Por el contrario, una lectura integral de los cargos presentados y del juicio de proporcionalidad, al menos, como se vio, genera una duda mínima que, por virtud del principio pro actione, justificó la admisión de la demanda, y ahora habilita el estudio de fondo.

C. Problema jurídico

69. Le corresponde a la Sala determinar si la norma parcialmente demandada vulnera los derechos a la propiedad privada (art. 58 C.P.) y a la iniciativa privada (art. 333 C.P.), al disponer la destrucción de artículos pirotécnicos, fuegos artificiales y globos de naturaleza privada, por no cumplir con la totalidad de los requisitos que la ley exige para su fabricación, tenencia, porte, almacenamiento, distribución, transporte, comercialización, manipulación o uso.

70. Para resolver el anterior problema jurídico, la Sala estudiará los siguientes temas: (i) la regulación normativa de la pólvora, los artículos pirotécnicos y fuegos artificiales en Colombia; (ii) los límites constitucionales a la propiedad privada y a la iniciativa privada y el deber del Estado de preservar el interés general, y (iii) el juicio de proporcionalidad como estándar adecuado de control para valorar la compatibilidad de una medida legislativa con la Constitución.

D. La regulación normativa de la pólvora, los artículos pirotécnicos y fuegos artificiales en Colombia

71. Desde la Ley 9 de 197961 el legislador ha realizado un esfuerzo por regular los artículos pirotécnicos62. Dicha norma trata, entre otras cosas, la fabricación, la venta y el manejo de sustancias peligrosas. En particular, se destaca, que (i) no permite la fabricación de artículos pirotécnicos que contengan fósforo blanco63; (ii) exige a las fábricas de artículos pirotécnicos cumplir con la reglamentación establecida por el Gobierno64; (iii) permite la venta de artículos pirotécnicos al público, previa autorización del Ministerio de Salud expedida por el cumplimiento de los requisitos de seguridad establecidos en la ley65; (iv) exige el cumplimiento de normas técnicas de seguridad para la importación de artículos pirotécnicos66, y (v) establece que en la "importación, fabricación, almacenamiento, transporte, comercio, manejo o disposición de sustancias peligrosas deberán tomarse todas las medidas y precauciones necesarias para prevenir daños a la salud humana, animal o al ambiente, de acuerdo con la reglamentación del Ministerio de Salud"67 (negrillas fuera de texto).

72. Posteriormente, la Ley 670 de 200168, con el propósito de "garantizar la vida, la integridad física y la recreación del niño expuesto al riesgo por el manejo de artículos pirotécnicos […]"69 (negrillas fuera de texto), (i) prohíbe la venta de artículos pirotécnicos, fuegos artificiales y globos a personas menores de edad y a personas en estado de embriaguez70; (ii) fija obligaciones para los adultos y los padres de cara a la prevención de riesgos y la prohibición del uso de la pólvora a menores de edad71; (iii) faculta a los alcaldes

para la creación del fondo municipal de accidentes generados por manejo y uso indebido de la pólvora y otros72; (iv) establece el decomiso de productos73, y (v) señala que los alcaldes pueden permitir el uso y distribución de artículos pirotécnicos estableciendo las condiciones de seguridad. En esta disposición se gradúan los artículos pirotécnicos en las siguientes categorías: a) uno: pertenecen a esta categoría los artículos pirotécnicos que presentan un riesgo muy reducido; b) dos: pertenecen los artículos pirotécnicos que presenten riesgo moderado y c) tres: pertenecen los artículos pirotécnicos que presenten riesgos mayores74.

73. Ahora, algunos apartes de la precedida ley fueron sometidos a control de constitucionalidad75 y esta corporación declaró su exequibilidad en la Sentencia C-790 de 2002. En su momento, los cargos estudiados se concretaban a la presunta vulneración de los artículos 176, 15877, 189.1178 y 33379 constitucionales80.

74. En lo que interesa al caso bajo estudio, consideró que el cargo por la presunta vulneración del artículo 333 superior no estaba llamado a prosperar porque, aunque el demandante cuestionó que la norma habilitaba a los alcaldes para restringir los derechos de los particulares prohibiendo la actividad de la pirotécnica, tal interpretación no era posible pues el texto acusado no confería dicha habilitación y, por el contrario, facultaba a las autoridades descritas para permitir el uso y la distribución de artículos pirotécnicos o fuegos artificiales. Facultad esta que entendió se corresponde con el ejercicio de la función de policía que es propia de los alcaldes, “otorgando las autorizaciones o permisos a las personas mayores de edad que acrediten cumplir con los requisitos establecidos por la ley” (negrillas fuera de texto).

75. Luego la Ley 1801 de 201681, fija una serie de disposiciones de “carácter preventivo y buscan establecer las condiciones para la convivencia […], propiciar el cumplimiento de los deberes y obligaciones de las personas naturales y jurídicas […]”82, procurando en la comunidad “comportamientos que favorezcan la convivencia en el espacio público […]”83.

76. Entre otras cosas, (i) regula la autorización para eventos que utilicen la pólvora categoría tres84; (ii) establece unas medidas correctivas que se le imponen a quien afecte la seguridad e integridad de las personas y de sus bienes cuando se incurra en el comportamiento de “[f]abricar, tener, portar, almacenar, distribuir, transportar, comercializar, manipular o usar artículos pirotécnicos […] sin el cumplimiento de los requisitos establecidos en la normatividad vigente”85; (iii) fija como comportamiento que afecta la integridad de los niños, niñas y adolescentes el facilitarles, distribuirles, ofrecerles, comercializarles, prestarles o alquilarles pólvora86, y (iv) permite el ingreso de la Policía a inmuebles sin orden escrita para proteger la vida y la integridad de las personas cuando en el predio se están manipulando o usando fuegos pirotécnicos, juegos artificiales, pólvora o globos sin el debido cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley87.

78. Además, se dijo que, para la fijación de los comportamientos contrarios a la convivencia, se realizó “una construcción normativa apoyada sobre un trípode: un supuesto de hecho o juicio hipotético, una consecuencia y un procedimiento único de policía”91. Y, por último, destacó que el código “ha previsto un procedimiento único de policía, el cual es autónomo y rige exclusivamente para todas las actuaciones de policía […] [y] para su apertura se ha previsto un mecanismo denominado ‘acción de policía’, verbal, sumario […] para resolver

ante la autoridad competente, un conflicto de convivencia”92.

79. En relación con la Ley 1801 de 2016, debe tenerse en cuenta que en la Sentencia C-212 de 2017 la Corte estudió una demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 163 por considerar que desconocía los artículos 2893, 3294 y 25095 superiores. El texto acusado en esa oportunidad, en su numeral 6, establece la posibilidad de que la Policía ingrese a inmuebles sin orden escrita cuando fuere de imperiosa necesidad, entre otras cosas, “para proteger la vida e integridad de las personas, si en el interior del inmueble o domicilio se están manipulando o usando fuegos pirotécnicos, juegos artificiales, pólvora o globos sin el debido cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley”.

80. En lo que interesa al asunto que se analiza, en su momento la Corte estudió la posible tensión entre el derecho fundamental a la inviolabilidad del domicilio y la protección de la vida e integridad de las personas. Para resolver la cuestión, realizó un juicio de proporcionalidad de nivel estricto, en relación con la medida, el cual le permitió concluir que:

81. (i) La finalidad materializa el artículo 2 superior. Esto es así porque su finalidad coincide, en cierta medida, con la de la Ley 670 de 2001 de garantizar la vida, la integridad física y la recreación del niño expuesto al riesgo por el manejo de artículos pirotécnicos o explosivos, pues el legislador buscó regular una situación similar de peligro. Coincidiendo, además, en el objetivo preventivo buscado, en el límite de las libertades y los derechos, las condiciones mínimas para la convivencia social y las condiciones de seguridad pública.

82. (ii) Es un instrumento efectivo o conducente para prevenir la materialización de los riesgos para las personas y los bienes que se crean con la realización de la conducta.

83. (iii) Es necesaria porque las otras posibilidades carecen del mismo grado de efectividad96.

84. (iv) Es proporcional en estricto sentido porque a) el beneficio que genera para los derechos fundamentales que se pondrían en riesgo con la realización de la conducta reprochada es mayor, en relación con la afectación a los bienes jurídicos que protege la inviolabilidad del domicilio; b) se trata de una situación excepcional limitada a los casos en los que se usen o manipulen las sustancias o materiales que señala la norma sin las exigencias legales de seguridad previstas en la misma ley acusada, en la Ley 670 de 2001 y en el Decreto 4481 de 2006; c) la autorización es delimitada y no permite un grado excesivo de discrecionalidad en la valoración de las circunstancias de la urgencia, y d) fija unas garantías que no deja completamente desprotegido el derecho a la inviolabilidad del domicilio.

85. A partir de lo anterior, consideró que impedir el acceso al domicilio para proteger un derecho fundamental como la vida, la salud y la integridad física de las personas que se encuentran en grave o inminente peligro por la realización de actividades peligrosas previstas en la norma, constituiría una forma de abuso del derecho de inviolabilidad del domicilio y “sería una forma irracional del ejercicio de los derechos, no protegida constitucionalmente, al ser contraria al principio de solidaridad, que excluye el egoísmo a ultranza como forma legítima de ejercicio de los derechos, en detrimento de los derechos de

los otros y que atentaría gravemente contra la base misma de la convivencia social". En consecuencia, declaró la exequibilidad del numeral 6 del artículo 163 de la Ley 1801 de 2016.

86. Finalmente, con la Ley 2224 de 202297 el legislador se propuso el objetivo de "garantizar los derechos fundamentales a la vida, la integridad física, la salud y la recreación de todos los habitantes en especial los niños, niñas y adolescentes en el territorio nacional mediante la regulación del uso, la fabricación, la manipulación, el transporte, el almacenamiento, la comercialización, la compra, la venta y el expendio de pólvora y productos pirotécnicos en el territorio nacional"98 (negrillas fuera de texto). Con esa intención, entre otras cosas, la mencionada disposición, (i) le ordena al Gobierno nacional expedir una reglamentación técnica "con criterios de evaluación de riesgo de acuerdo a la probabilidad de ocurrencia de una lesión" y permitiendo que se fijen sanciones económicas hasta de 300 salarios mínimos99. Además, fijar una estrategia para la profesionalización, tecnificación y formalización del oficio artesanal de pirotécnico100; (ii) crea un fondo cuenta para la prevención de lesiones con pólvora y medidas para reducir el número de lesionados101; (iii) promueve la cultura ciudadana y el uso responsable de la pólvora, y (iv) ordena que los organizadores de eventos que utilicen pólvora categoría tres cuenten con una póliza de responsabilidad civil extracontractual102.

87. En la exposición de motivos de la Ley 2224 de 2022 se destaca que la incidencia de la práctica de la pólvora "afecta negativamente la protección del bien fundamental de la vida […] [pues] existe un pico epidemiológico de lesiones relacionadas con la fabricación, almacenamiento, transporte, comercialización, manipulación y el uso inadecuado de la pólvora […] [y] no se ha evidenciado la efectividad en la vigilancia, control y sanción para disminuir la cantidad de lesionados"103. Esto como quiera que la cifra de quemados por pólvora ha venido en aumento año tras año, afectando a los niños, niñas y adolescentes104. Por lo tanto, se buscó hacer énfasis en la función preventiva y sancionatoria para lograr el objetivo superior de protección de los preceptos constitucionales fijados en los artículos 11, 44, 45, 78 y 79 de la Constitución105.

E. Límites constitucionales a la propiedad y a la iniciativa privadas. Deber del Estado de preservar el interés general

88. La Constitución reconoce, en el artículo 58, que se garantiza la propiedad privada y, en el artículo 333, que la actividad económica y la iniciativa privada son libres. Sin embargo, dichas normas constitucionales coinciden en establecer un límite al alcance de las mencionadas prerrogativas.

89. En efecto, el artículo 58 señala que el interés privado debe ceder ante el interés público o social "[c]uando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida". Por su parte, el artículo 333 fija como límite "el bien común" y señala que "[l]a ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación".

90. Así las cosas, en relación con la propiedad privada el límite es fijado por la ley106. Sin embargo, la Corte Constitucional ha reconocido que si bien el legislador goza de un amplio

margen de configuración legislativa en este tema para establecer sus límites107, dicha potestad no es absoluta108 y, por el contrario, "todo límite o restricción a la propiedad privada debe estar motivado por una finalidad específica que se relacione con la utilidad pública, el interés o sus funciones social y ecológica"109 (negrillas fuera de texto).

91. La Corte ha reconocido que, con fundamento en la Constitución, la propiedad puede definirse como "el derecho real que se tiene por excelencia sobre una cosa corporal o incorporal, que faculta a su titular para usar, gozar, explotar y disponer de ella, siempre y cuando a través de su uso se realicen las funciones sociales y ecológicas que le son propias"110.

92. Lo anterior, además, encuentra sustento en el hecho de que la limitación del derecho a la propiedad privada debe corresponder con el mandato fijado en el artículo 95 constitucional que establece que "[e]l ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades", pues "las decisiones humanas no repercuten exclusivamente en la órbita personal del individuo sino que afectan, de manera directa o indirecta, el espectro jurídico de los demás"111 (negrillas fuera de texto).

93. Bajo esa visión, como se dijo, la fijación de limitaciones al derecho a la propiedad por el legislador debe circunscribirse a la obligación de motivar la afectación en una finalidad específica que se relacione con la utilidad pública, el interés o sus funciones social y ecológica. Al respecto, en la Sentencia C-269 de 2021 señaló la Corte que cuando se impone una restricción sin cumplir los mandatos que tiene el Estado para fijar limitaciones, el legislador incurre en "una extralimitación del margen de configuración legislativo que habrá de ser analizada a la luz del principio de proporcionalidad"112. En esta dirección, ha reconocido la jurisprudencia, por ejemplo, que "el legislador, por regla general, no podrá […] autorizar apropiaciones oficiales indebidas113 (sin fundamento legal, ni procedimiento, ni garantía de derechos)"114 y que frente a la expropiación por vía administrativa no solo se debe dar cuenta de "los motivos de utilidad pública o de interés social, sino, además, [de] la determinación legal de los casos en que ella podrá proceder"115.

94. Ahora, en lo que corresponde a la iniciativa privada, en la Sentencia C-830 de 2010 la Corte resaltó que el legislador goza de una amplia libertad de configuración legislativa. Además, planteó que tampoco es una garantía absoluta, aunque es una libertad constitucional indispensable para lograr la prosperidad general y el desarrollo económico, y reiteró que, junto con la libertad de empresa, son el motor de la economía116.

95. Además, este tribunal ha reconocido que la iniciativa privada está limitada "razonable y proporcionalmente […] con el único propósito de cumplir fines constitucionalmente valiosos, destinados a la protección del interés general"117. En esa dirección, le corresponde al Estado, como director general de la economía, verificar que esta se "ejerza en los límites del bien común y la potestad de imponer limitaciones a esa libertad cuando lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación"118. Por consiguiente, la Corte ha concluido que "la noción misma de empresa, similarmente a lo que sucede con el concepto de propiedad, es entendida como una función social que implica obligaciones (C.P. art. 333)"119.

96. Con ese enfoque, en la mencionada Sentencia C-830 de 2010, la Corte reconoció que las

intervenciones estatales en la iniciativa privada y la libertad de empresa son válidas si cumplen los siguientes requisitos: “i) necesariamente debe llevarse a cabo por ministerio de la ley; ii) no puede afectar el núcleo esencial de la libertad de empresa; iii) debe obedecer a motivos adecuados y suficientes que justifiquen la limitación de la referida garantía;120 iv) debe obedecer al principio de solidaridad121; y v) debe responder a criterios de razonabilidad y proporcionalidad122’123”.

97. En particular, la Corte ha considerado exequibles preceptos que fijan límites a la iniciativa privada por razones relacionadas con el interés público. Entre otras, en las sentencias C-408 de 2004, C-697 de 2008 y C-830 de 2010. En la primera, declaró exequibles unas disposiciones del Estatuto de Transporte que establecían requisitos para la prestación de dicho servicio público. En su momento, la corporación consideró que la mencionada codificación persigue el interés público, en particular, la seguridad para los usuarios. Por lo tanto, las exigencias fijadas en la ley no eran inconstitucionales pues la norma acusada “permite la constitución de empresas para la prestación de dicho servicio, siempre y cuando se cumplan las exigencias legales”124 y, por el contrario, las medidas adoptadas le dan pleno desarrollo al ordenamiento superior pues corresponde con el deber del Estado de garantizar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes125, por lo que los requisitos corresponden con la relevancia y los intereses que pretende proteger.

98. En la segunda, consideró exequibles unas normas que regulaban la importación, fabricación y distribución de sustancias que producen dependencia126, luego de considerar que el legislador optó por un sistema de fiscalización que no contrariaba la Constitución pues esta permite que se “configure un sistema de vigilancia y control sobre el tráfico de sustancias que inciden en la salud pública”, siendo, además, un medio adecuado sobre una actividad que tiene un significativo impacto en la salubridad pública y su restricción es necesaria para coordinar la estrategia global de fiscalización con las medidas internas127.

99. En la tercera, declaró la exequibilidad de unas normas que fijaban restricciones a la publicidad comercial del tabaco y sus derivados al considerar, luego de realizar el juicio de proporcionalidad, que la restricción impuesta es una garantía a la salud pública y al medio ambiente, objetivos que se corresponden con la Constitución y constituyen verdaderas obligaciones estatales “pues preceden a la eficacia de derechos fundamentales de los asociados, como la vida, la salud y la integridad física, junto con otras garantías de índole colectivo, como gozar de un ambiente sano”128.

100. Adicionalmente, en relación con la prevalencia del interés general prevista en el artículo 1 de la Constitución, debe resaltarse que en la Sentencia C-053 de 2001 la Corte señaló que esta constituye una cláusula que debe ser analizada en cada caso concreto. Esto, porque si bien impone una pauta que guía el obrar estatal, la misma no puede ser usada para justificar conductas irracionales, vulneradoras de derechos de las personas o de protección injustificada de un interés oculto. Por lo tanto, cuando se invoque el interés general, se debe verificar que la medida concernida realmente procure la materialización de los objetivos constitucionales. Además, debe estar “mediatizada por los principios de razonabilidad y proporcionalidad, en aras de conciliarla con los intereses particulares, principalmente, con los derechos fundamentales”129.

101. Ahora, frente a las normas que se encaminan a la preservación del interés general, el legislador ha destacado el rol de la policía en el cumplimiento del mencionado interés y su configuración como límite de sus competencias. Al respecto, en la Sentencia C-134 de 2021 esta corporación dijo que "se ha considerado que la preservación del orden público representa el fundamento y el límite de las competencias de Policía Nacional. Este, entendido como las condiciones de seguridad, tranquilidad y sanidad medioambiental, necesarias para la convivencia y la vigencia de los derechos fundamentales, en el marco de la dignidad humana.130 Tal noción de seguridad ciudadana debe, sin embargo, ser precisada en la actualidad, a la luz de la denominada seguridad humana. Este concepto subraya la importancia de garantizar, de modo articulado, la paz, la seguridad, el desarrollo y los derechos humanos, de un modo eficazmente orientado a la prevención131"132.

F. Juicio de proporcionalidad como estándar adecuado de control para valorar la compatibilidad de una medida legislativa con la Constitución

102. El primer antecedente en que la Corte Constitucional se refirió a la proporcionalidad se encuentra en la Sentencia C-022 de 1996. En esa ocasión destacó que el mencionado concepto "sirve como punto de apoyo de la ponderación entre principios constitucionales cuando dos principios entran en colisión, porque la aplicación de uno implica la reducción del campo de aplicación de otro […]". A partir de lo anterior, ha considerado que le corresponde al juez constitucional definir si la reducción que hace el legislador de alguno de los principios en tensión es proporcionada133.

103. En efecto, ha destacado la Corte que la potestad de configuración legislativa puede incidir en el goce efectivo de derechos constitucionales. Por lo tanto, es tarea del juez constitucional analizar si las restricciones o limitaciones impuestas a un derecho por medio de una ley, se corresponden con criterios de razonabilidad y proporcionalidad134. Para realizar el mencionado examen, ha empleado el juicio de proporcionalidad.

104. El mencionado juicio consta de dos pasos: el primero, consiste en la definición de la intensidad del juicio. El segundo, a partir de las exigencias del nivel de intensidad, realiza la valoración de la medida legislativa acusada de cara a determinar: (i) la relevancia constitucional de la finalidad, (ii) la idoneidad y (iii) la necesidad.

105. Frente al primer paso, esto es, el relacionado con la definición de la intensidad del juicio, la jurisprudencia ha destacado tres niveles: el débil, el intermedio y el estricto. Exponiendo que, para su determinación, debe tenerse en cuenta la mayor o menor libertad de configuración que la Constitución le ha reconocido al legislador sobre la temática que trata la medida restrictiva135 y los derechos en juego136.

106. En relación con el segundo paso del juicio137, la corporación ha destacado que, según las exigencias de cada nivel de intensidad, se valora: (i) la relevancia constitucional (u objetivo legítimo) de la finalidad de la medida legislativa presuntamente limitativa de garantías constitucionales; (ii) su idoneidad, es decir, si entre la medida que contiene la disposición o norma que se demanda –la medida legislativa– y su finalidad es posible establecer una relación de medio a fin (se trata, por lo tanto, de un juicio que pretende determinar si entre la medida legislativa y el cumplimiento del objetivo que persigue es posible establecer un vínculo racional); (iii) su necesidad, esto es, si la medida legislativa

restringe los derechos o intereses constitucionales con que entra en tensión únicamente en el margen indispensable para lograr la finalidad que persigue y si existen otras medidas para lograr la misma finalidad de una manera menos restrictiva para los citados derechos o intereses (se trata, por lo tanto, de un juicio que pretende valorar la existencia de medios menos restrictivos e igualmente idóneos para alcanzar el objetivo legítimo que persigue la norma o disposición que se demanda), y (iv) su proporcionalidad en sentido estricto, es decir, si los beneficios de lograr el objetivo legítimo que persigue la medida legislativa superan los daños o posibles afectaciones que se siguen para los derechos o intereses constitucionales que limita (se trata, por lo tanto, de un juicio de ponderación entre los costos y beneficios de la medida legislativa, en relación con los intereses jurídicos con que entra en tensión)138.

107. Los tres niveles de intensidad que puede revestir el juicio son los siguientes139:

108. (i) Por regla general, el estándar de control es el juicio de intensidad débil140, aplicable a aquellas materias en las que el legislador cuenta con un amplio margen de configuración, por su expreso reconocimiento constitucional (como ocurre con las regulaciones económicas y tributarias141), y, por lo tanto, el principio democrático se debe realizar en la mayor medida. Como se indica en la Sentencia C-345 de 2019, en este tipo de juicio, "la deferencia hacia el Congreso es mayor", de allí que la labor del juez constitucional esté dirigida "a verificar que la actividad legislativa se ejerza dentro del marco de razonabilidad y que, por ende, no se adopten decisiones arbitrarias o caprichosas".

109. En este juicio, la medida legislativa es compatible con la Carta si: a) persigue una finalidad que no está prohibida por la Constitución142 y b) es idónea en algún grado –esto es, potencialmente adecuada143, en términos de eficacia, eficiencia, temporalidad o probabilidad–, para contribuir a alcanzar la finalidad que persigue.

110. (ii) El juicio de intensidad intermedia ha sido aplicado por la Corte en aquellas materias en las que el legislador cuenta con un amplio margen de configuración, pero cuyas medidas pueden impactar de manera diferencial a ciertas personas o grupos. Este estándar ha permitido valorar la compatibilidad constitucional de medidas legislativas que se fundamentan en alguno de los criterios o categorías "sospechosas" de que trata el inciso primero del artículo 13 de la Constitución144 con un fin promocional, preferente, afirmativo o de discriminación positiva145 "para que la igualdad sea real y efectiva" (inciso segundo del artículo 13 de la Constitución) o para proteger "especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentran en circunstancia de debilidad manifiesta" (inciso tercero del artículo 13 de la Constitución146)147.

111. Igualmente, se ha utilizado para valorar otro tipo de iniciativas legislativas, como "cuando la medida puede afectar el goce de un derecho constitucional no fundamental, o […] cuando existe un indicio de arbitrariedad que se refleja en la afectación grave de la libre competencia"148, o "para valorar medidas legislativas relacionadas con el diseño legal de los procesos judiciales, en aquellos eventos en los que aquellas entran en fuerte tensión con ciertos derechos constitucionales fundamentales"149.

112. En este juicio, la medida legislativa es compatible con la Constitución si: a) persigue una finalidad constitucional importante150, es decir, "un fin deseable, que hay buenas razones para perseguirlo y que, por tanto, debería buscarse"151, b) es idónea –efectivamente

conducente152–, esto es, adecuada para contribuir a alcanzar la finalidad que persigue153, y c) no es evidentemente desproporcionada154, esto es, si "la norma demandada genera mayores ventajas frente a los eventuales perjuicios"155 que representa para los intereses jurídicos con los que entra en tensión.

113. (iii) Por excepción, el estándar de control constitucional es el juicio de intensidad estricta, que tiene por objeto "hipótesis en las que la misma Constitución señala mandatos específicos de igualdad"156. Este estándar es especialmente aplicable cuando se valoran medidas legislativas presuntamente discriminatorias que tengan como causa la aplicación de alguno de los criterios o categorías "sospechosas" de que trata el inciso primero del artículo 13 constitucional ("sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica"), pero no cuando estas sean la causa de acciones afirmativas o de tratos preferentes (al ser aplicable el estándar intermedio), salvo que, en este último supuesto, se utilicen como medio para perpetuar situaciones de desigualdad estructural. En este último caso, esto es, cuando se utiliza un criterio promocional para perpetuar una situación de desigualdad estructural, el estándar aplicable es el juicio estricto, ya que la citada medida afirmativa opera como un supuesto de trato discriminatorio157.

114. Por estas razones, la Sala ha aplicado este estándar, "cuando la medida (i) contiene una clasificación sospechosa como las enumeradas no taxativamente en el inciso 1° del artículo 13 de la Constitución; (ii) afecta a personas en condiciones de debilidad manifiesta o grupos discriminados o marginados; (iii) en principio, impacta gravemente un derecho fundamental; o (iv) crea un privilegio"158.

115. En este juicio, la medida legislativa es compatible con la Constitución si: a) persigue una finalidad constitucional imperiosa159; b) es idónea –efectivamente conducente160–, esto es, adecuada para contribuir a alcanzar la finalidad que persigue161; c) es necesaria, "esto es, si no puede ser reemplazad[a] por otr[a]s menos lesiv[a]s para los derechos de los sujetos pasivos de la norma"162; por lo tanto, debe ser la más benigna con los derechos intervenidos entre todas aquellas otras medidas que revistan igual idoneidad163, y d) es ponderada o proporcional en sentido estricto, "si los beneficios de adoptar la medida exceden […] las restricciones impuestas sobre otros valores o principios constitucionales"164.

G. Análisis de los cargos

116. En el caso estudiado el demandante alega que el artículo 30 (parcial) de la Ley 1801 de 2016 vulnera los artículos 58 y 333 de la Constitución. Según su argumentación, la disposición normativa prevé una medida correctiva de destrucción de bien que es desproporcionada y, como consecuencia de ello, desconoce la Carta Política.

117. En concreto, resalta que la medida de destrucción de artículos pirotécnicos, fuegos artificiales, pólvora o globos que fija la norma es desproporcionada, pues avala la destrucción de la propiedad privada e impone una afectación a la iniciativa privada por realizar las conductas previstas en el numeral primero acusado, sin el cumplimiento de todos los requisitos legales. Cuestiona que la consecuencia se imponga sin que establezca una valoración de la relevancia del elemento o los elementos faltantes de cara al riesgo que esto genera para los intereses que busca proteger el legislador.

118. Para demostrar la desproporción alegada, indicó que si bien la norma persigue unas finalidades relacionadas con la seguridad y la integridad de los colombianos, la destrucción de los bienes privados que, además, se requieren con fines comerciales por las empresas polvoreras, no es necesaria para garantizar dichas finalidades porque para ello existen unas medidas menos lesivas de los derechos a la propiedad y la iniciativa privadas. Por consiguiente, propone que se valore la medida por medio de un juicio de proporcionalidad intermedio.

119. En efecto, constata la Sala que para estudiar el caso concreto la medida correctiva fijada en la norma debe valorarse mediante un juicio de proporcionalidad intermedio, como quiera que se trata de una materia en la que el legislador cuenta con una amplia libertad de configuración legislativa (supra, 91 y 94) y, además, se establece una limitación a derechos constitucionales no fundamentales (supra, 111). Al respecto, debe tenerse en cuenta que la medida correctiva de destrucción de bien puede afectar la propiedad privada y la iniciativa privada que, si bien no tienen carácter fundamental, sí son garantías constitucionales.

120. En consecuencia, a continuación, analizará si la medida a) persigue una finalidad constitucional importante, b) es idónea para contribuir a alcanzar la finalidad perseguida, y c) no es evidentemente desproporcionada (supra, 112).

a) La medida persigue una finalidad constitucional importante

121. Constata la Sala que la medida busca una finalidad constitucional importante pues procura el interés general. En particular, persigue la protección de la convivencia, la seguridad y la integridad de las personas y de sus bienes, además de la garantía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Por lo tanto, pretende proteger unos derechos que recaen en todas las personas residentes en Colombia, que encuentran consagración en los artículos 1165, 2166, 44167 y 58168 de la Constitución.

122. En efecto, el artículo acusado fija unos comportamientos que son reprochados por vulnerar los derechos de las personas y afectar sus bienes. En consecuencia, la medida fue prevista con la finalidad de perseguir la protección de la convivencia, la seguridad y la integridad de las personas y la de sus bienes169.

123. Adicionalmente, como se resaltó en la exposición de motivos de la Ley 1801 de 2016, esta codificación no busca crear nuevas conductas reprochables, sino que se corresponde con las que ya han sido positivizadas por el legislador (supra, 77). Por consiguiente, los comportamientos que se reprochan en la disposición normativa acusada han sido tratados previamente en nuestro ordenamiento y coinciden, entre otras cosas, en la regulación de situaciones similares de peligro para la comunidad, que pueden afectar derechos cuando se realizan acciones con materiales peligrosos sin cumplir los requisitos legales. Además, se asimilan en el fin preventivo, en la fijación de límites para la convivencia ciudadana, la seguridad y el ejercicio de las libertades y los derechos170.

124. Así las cosas, la conducta ha sido reprochada por diferentes leyes (supra, 71, 72 y 86), en concreto, las leyes 9 de 1979, 670 de 2001 y, recientemente, la 2224 de 2022. Normas estas que coinciden en resaltar unos intereses generales o comunes que pueden verse afectados por realizar la fabricación, el uso o la venta171 de la pólvora, los fuegos artificiales,

artículos pirotécnicos y globos, sin el cumplimiento de los requisitos legales. Principalmente, hacen mención a la protección de la vida, la salud, el ambiente, la recreación, la integridad personal y los derechos de los niños, niñas y adolescentes172.

125. Ahora, debe precisarse, que la norma acusada persigue una finalidad relacionada con la garantía de respeto de los derechos de los niños, niñas y adolescentes al menos por tres razones: (i) porque el artículo acusado con la expresión "personas" no excluye de su alcance a los niños, niñas y adolescentes y, por el contrario, son dichos sujetos quienes se ven en un alto porcentaje afectados por actividades como, por ejemplo, la comercialización, la manipulación y el uso de la pólvora, los artículos pirotécnicos, los fuegos artificiales y los globos; (ii) porque el parágrafo del artículo 8 de la Ley 1801 de 2016, señala que los principios previstos en la Ley 1098 de 2006173 deberán observarse como criterio de interpretación y aplicación de dicha codificación cuando se refiera a niños, niñas y adolescentes174; y (iii) porque la finalidad del precepto acusado, como se dijo, coincide con la finalidad de protección fijada en las leyes 670 de 2001175 y 2224 de 2002176, que expresamente señalan la intención de proteger a los niños, niñas y adolescentes.

126. Las anteriores razones se refuerzan en el hecho de que la medida correctiva de destrucción de bien encuentra motivo en el interés general, tal como lo refiere el artículo 192 de la Ley 1801 de 2016177.

b) La medida es idónea para alcanzar la finalidad perseguida

127. Sobre este punto, encuentra la Sala que la medida es idónea para lograr el fin buscado por el legislador, como quiera que es adecuada y conducente para materializar la protección de los intereses generales que se ponen en riesgo cuando se fabrica, tiene, porta, almacena, distribuye, transporta, comercializa, manipula o usa artículos pirotécnicos, fuegos artificiales, pólvora o globos sin cumplir la totalidad de los requisitos legales.

128. No puede perderse de vista que la medida recae sobre material peligroso. Por consiguiente, resulta adecuada para evitar el riesgo inminente que se genera para la comunidad y, principalmente, para los niños, niñas y adolescentes, con la fabricación, tenencia, porte, almacenamiento, distribución, transporte, comercialización, manipulación o uso del mencionado material sin cumplir la totalidad de las exigencias legales que han sido establecidas para reducir o mitigar el impacto a los intereses superiores.

129. En ese orden, la medida de destrucción de bien es conducente para prevenir la afectación de la seguridad y la integridad de las personas y la de sus bienes, que puede verse incrementada debido a la realización de los comportamientos o actividades descritas en el numeral 1 del artículo 30 de la Ley 1801 de 2016 incumpliendo la totalidad de los requisitos legales.

130. Ahora, si bien existe la garantía de la propiedad privada, en este caso puede verse restringida porque es posible que ante el incumplimiento de la totalidad de los requisitos que exige la ley, se genere una afectación inminente del interés general. Similar conclusión recae respecto de la garantía de la iniciativa privada, pues la misma debe adelantarse en cumplimiento de las exigencias normativas que aseguran que la actividad implicada no va a afectar el interés general y el ambiente (supra, 90 y 94).

131. Con todo, debe resaltarse que la norma no limita la constitución de empresas dedicadas a la industria de artículos pirotécnicos, fuegos artificiales, pólvora o globos, ni tampoco impone la destrucción arbitraria de sus productos, siempre y cuando, estas cumplan con los requisitos legales que van a garantizar el mantenimiento del interés general. Pues, precisamente, es el riesgo al interés general el que motiva la medida correctiva de destrucción de bien178. En particular, se trata de una válida intervención estatal a la iniciativa privada, porque: a) se hace por medio de una ley. Concretamente, la Ley 1801 de 2016.

132. b) No afecta el núcleo esencial de la libertad de empresa179, como quiera que no restringe las dos actividades que lo conforman, pues no se está impidiendo la ejecución de los esfuerzos productivos de la compañía ni tampoco la posibilidad de que esta concurra al mercado, porque puede hacerlo si cumple con los requisitos que fija la normativa de la actividad que ejecuta180. Por lo tanto, no impone ninguna restricción a la empresa que cumpla los requisitos legales para la fabricación, tenencia, porte, almacenamiento, distribución, transporte, comercialización, manipulación o uso de artículos pirotécnicos, fuegos artificiales, pólvora o globos. Por el contrario, las limitaciones corresponden exclusivamente a situaciones que, por el incumplimiento de los requisitos legales, afectan el interés general y el ambiente.

133. c) Obedece a motivos adecuados y suficientes que justifican la limitación, ya que son múltiples los riesgos que se generan para la sociedad en general y, en particular, para los niños, niñas y adolescentes, por la manipulación y el uso de los elementos descritos, entre otras conductas, que se aleje de las exigencias establecidas en la ley (supra, 87).

134. Además, d) cumple con el deber de solidaridad como quiera que, de acuerdo con el artículo 95 constitucional, “[e]l ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades” y, por lo tanto, la industria polvorera no puede ser ajena al hecho de que sus operaciones comerciales tienen origen en unos elementos e insumos que generan un alto peligro para la comunidad si no cumplen los requisitos que la normativa fija. Así, las omisiones en que pueda incurrir superan la esfera personal y repercuten en la sociedad y el ambiente, contraviniendo la función social de la empresa (supra, 92 y 95). En consecuencia, la norma cuestionada procura que se actúe de conformidad con el principio de solidaridad.

135. En conclusión, la medida es idónea para lograr el fin buscado por el legislador, esto es, la protección de los intereses generales que se ponen en riesgo cuando se ejecutan los comportamientos descritos por la norma sin el cumplimiento de todos los requisitos que exige la ley (supra, 90 y 94).

(iii) La medida no es evidentemente desproporcionada

136. En efecto, la medida no es evidentemente desproporcionada como quiera que pretende evitar unas conductas que afectan el interés general. Por lo tanto, genera mayores ventajas frente a los eventuales perjuicios que se causarían a los derechos en tensión.

137. Resulta importante precisar que para aplicar la medida correctiva de destrucción de bien se debe corroborar que quien realice la fabricación, la tenencia, el porte, el

almacenamiento, la distribución, el transporte, la comercialización, la manipulación y el uso lo haga sin el cumplimiento de la totalidad de los requisitos fijados en la normativa vigente. Situación que, por sí sola, lleva a que la destrucción del material peligroso sea la solución ante el grave riesgo que se genera para la seguridad y la integridad de las personas y la de sus bienes. Luego, en principio, no se aprecia una evidente desproporción entre el comportamiento realizado y la medida correctiva a imponer.

138. Además, la desproporción tampoco resulta evidente pues (i) la norma hace parte de una codificación que contiene pautas generales que inciden o modulan la interpretación de los apartes acusados, y (ii) la imposición de la medida correctiva por alteración de la convivencia va precedida de un procedimiento administrativo, como se vio al mencionar la exposición de motivos.

139. Frente al primer punto, encuentra la Corte que en la codificación el legislador también señaló una serie de principios fundamentales y deberes que rigen la interpretación y aplicación de esta normativa y que deben ser tenidos en cuenta al momento de decidir acerca de la imposición de la medida correctiva de destrucción del material peligroso. En particular, a) consagra los principios de proporcionalidad, razonabilidad y necesidad. Estos exigen que la adopción de medidas correctivas debe ser proporcional y razonable de modo que se atiendan las circunstancias de cada caso y la finalidad de la norma. Además, que solo se podrán imponer las medidas que resulten rigurosamente necesarias e idóneas para la preservación y restablecimiento del orden público cuando la aplicación de otros mecanismos de protección, restauración, educación o de prevención resulten ineficaces para alcanzar el fin de la norma181.

140. b) Señala que los principios previstos en la Ley 1098 de 2006182 deberán observarse como criterio de interpretación y aplicación del código cuando se refiera a niños, niñas y adolescentes183.

141. c) En relación con los comportamientos contrarios a la convivencia y las medidas correctivas que deban aplicarse, regula que las autoridades de policía deben adelantar las actuaciones que en derecho correspondan respetando las garantías constitucionales184.

142. d) Establece el deber de las personas de evitar comportamientos contrarios a la convivencia y regularlos de modo que respeten a las demás personas en su vida, honra y bienes185.

143. e) Ahora, de forma particular, en relación con la destrucción de bien, la codificación establece unas pautas que, sumadas a lo anterior, regulan la imposición de dicha medida. A saber: (i) la destrucción de un bien opera por motivos de interés general cuando implique un riesgo o amenaza a la convivencia o al ambiente186. La regulación señala que el personal uniformado de la Policía Nacional, definirá si la destrucción de bien deberá ser inmediata, en el sitio o si debe ser llevado a un lugar especial para tal fin. Además, dispone que para la aplicación de esta medida se documentará la actuación policial y después de la destrucción, se informará a las autoridades competentes187.

144 (ii) El personal uniformado de la Policía Nacional conocerá, en primera instancia, de la aplicación de la medida de destrucción de bien de conformidad con el proceso verbal

inmediato que fija el código188.

145. (iii) Frente a la decisión de destrucción de bien se concede el recurso de apelación en el efecto devolutivo que se resolverá por un inspector de policía189.

146. Y, finalmente, (iv) fija un trámite para el proceso verbal inmediato que impone a la autoridad competente, entre otras cosas, escuchar al infractor y hacer una primera ponderación de los hechos y lograr una mediación policial entre las partes; de no lograrse, imponer la medida correctiva a través de una orden de policía, frente a la que procede el recurso de apelación en los términos mencionados en el párrafo anterior. Además, debe levantarse un acta que documente el procedimiento, suscrita por quien impone la medida y por el infractor190. La realización de este procedimiento policivo no es ajeno a la aplicación de los criterios de proporcionalidad y razonabilidad, entre otros, como quiera que estos constituyen principios fundamentales de la Ley 1801 de 2016191.

147. En consecuencia, la imposición de la medida de destrucción de bien tampoco es ajena a los principios de proporcionalidad, razonabilidad y necesidad192. Por el contrario, como se vio, su fijación debe realizarse atendiendo a) las circunstancias de cada caso, procurando que la afectación de derechos y libertades no sea superior al beneficio perseguido y evitando todo exceso innecesario193; b) procurando cumplir la finalidad de la norma194; c) que la medidas a imponer sean "rigurosamente necesarias e idóneas para la preservación y restablecimiento del orden público"195; d) luego de corroborar que la aplicación de otros mecanismos de protección o prevención, resulten ineficaces para alcanzar la finalidad196; e) tomando en cuenta los principios de la Ley 1098 de 2006 que, entre otras cosas, establecen la prevalencia de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, su interés superior y su protección integral197, y f) respetando las garantías constitucionales198.

148. Por consiguiente, la medida de destrucción no es la primera a imponer ante el incumplimiento de un requisito legal, pues la misma se activa cuando, acudiendo a los principios de proporcionalidad y razonabilidad, se concluye que el elemento faltante hace que sea rigurosamente necesaria su imposición por motivos de interés general cuando implique un riesgo o amenaza a la convivencia o al ambiente, pues los otros mecanismos previstos no son eficaces. Estudio que descarta la existencia de un tratamiento arbitrario o evidentemente desproporcionado de cara a la afectación de los derechos a la propiedad y la iniciativa privadas.

149. En efecto, con la obligación de valorar las circunstancias de los casos concretos, se impone estudiar, entre otras cosas, los riesgos según la categoría de la pólvora o de los artículos pirotécnicos, la cantidad, los elementos que contiene el producto, la calidad del sujeto que comete la infracción a la convivencia, el riesgo para la propiedad privada de los demás y la eficacia de las medidas en relación con el riesgo que genera para la sociedad el artículo que no cumple con los requisitos legales. Factores estos que modulan la imposición de las sanciones y constituyen garantías para evitar excesos y lograr el cumplimiento de la finalidad de la norma.

150. Adicionalmente, debe resaltarse que frente a los comportamientos que reprocha el texto acusado199, no solo opera la medida correctiva consistente en la destrucción de bien, sino también la multa general tipo 4 y la suspensión temporal de la actividad. Así, en virtud de los

mencionados principios, es posible que la autoridad acuda a otro medio de corrección si concluye que no es necesaria la imposición de la destrucción de los bienes para garantizar la finalidad de la norma al no encontrarse en riesgo el interés general.

H. Síntesis de la decisión

152. La Sala Plena estudió la demanda de inconstitucionalidad en contra del primer inciso, del numeral 1, del numeral 1 del parágrafo 3º y del parágrafo 4º del artículo 30 de la Ley 1801 de 2016, por la presunta vulneración de los artículos 58 y 333 de la Constitución. Luego de establecer el alcance de la norma, la Corte encontró que los dos cargos eran aptos.

153. En particular, el demandante consideró que los apartes acusados desconocen los derechos a la propiedad privada y a la iniciativa privada, por cuanto, aunque fijan una medida legítima y constitucionalmente relevante, no es necesaria porque (i) destruye la propiedad privada por el incumplimiento de cualquiera de los requisitos establecidos en el ordenamiento, como consecuencia del reenvío que el legislador hace al incluir en el parágrafo 4º la expresión "la totalidad de los requisitos que exige la ley"200, sin que en la graduación de la medida correctiva se acuda a criterios razonados o proporcionales a la infracción realizada, y (ii) con la destrucción de los bienes lícitos se despoja a la empresa de los medios necesarios para adelantar la actividad de producción, almacenamiento y comercialización de los artículos pirotécnicos, fuegos artificiales, pólvora o globos.

154. En ese contexto, se fijó el siguiente problema jurídico: si la norma parcialmente demandada vulnera los derechos a la propiedad privada y a la iniciativa privada, al disponer la destrucción de artículos pirotécnicos, fuegos artificiales, pólvora o globos de naturaleza privada, por no cumplir la totalidad de los requisitos que la ley exige para su fabricación, tenencia, porte, almacenamiento, distribución, transporte, comercialización, manipulación o uso.

155. Para resolver el anterior problema, la Sala estudió la regulación normativa de la pólvora, los artículos pirotécnicos y los fuegos artificiales en Colombia201 y los límites constitucionales a la propiedad privada y a la iniciativa privada. Y, para analizar el caso concreto, sometió la tensión generada con la medida legislativa a un escrutinio de proporcionalidad con intensidad intermedia. Así, llegó a la conclusión de que la medida correctiva cuestionada no desconoce los artículos 58 y 333 constitucionales, con fundamento en las siguientes razones:

156. (i) La medida busca una finalidad constitucional importante pues procura el interés general. En particular, persigue la protección de la convivencia, la seguridad y la integridad de las personas y la de sus bienes, además la garantía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Intereses estos que se ajustan a los artículos 1, 2, 44 y 58 constitucionales.

157. (ii) La medida es idónea para alcanzar la finalidad perseguida. Es decir, es adecuada y conducente para materializar la protección de los intereses generales que se ponen en peligro cuando se fabrica, tiene, porta, almacena, distribuye, transporta, comercializa, manipula o usa artículos pirotécnicos, fuegos artificiales, pólvora o globos sin el cumplimiento de todos los requisitos legales.

158. En efecto, corroboró la Corte que las instituciones que se entendían vulneradas con la medida correctiva bajo examen, esto es, la propiedad privada y la iniciativa privada, pueden ser objeto de restricciones de cara al interés general y, en todo caso, la medida no limita la constitución de empresas ni tampoco impone la destrucción arbitraria de productos, siempre y cuando, estas cumplan con los requisitos legales.

159. (iii) La medida no es evidentemente desproporcionada, como quiera que pretende evitar unas conductas que afectan el interés general. Por lo tanto, genera mayores ventajas frente a los eventuales perjuicios que se causarían a los derechos en tensión.

160. Frente a este punto, la Corte destacó que la Ley 1801 de 2016 prevé una serie de garantías que, de forma conjunta, hacen que la imposición de la medida correctiva de destrucción del material no sea evidentemente desproporcionada, pues exige:

161. a) valorar el caso concreto en relación con los principios de proporcionalidad y razonabilidad, evitando todo exceso innecesario202; b) acudir a la medida correctiva solamente cuando sea rigurosamente necesaria e idónea para preservar y reestablecer el orden público203; c) luego de corroborar que la aplicación de otros mecanismos de protección o prevención resulten ineficaces para alcanzar la finalidad204; d) procurando cumplir la finalidad de la norma205; e) tomando en cuenta los principios de la Ley 1098 de 2006 que, entre otras cosas, establecen la protección integral, el interés superior y la prevalencia de los derechos de los niños, niñas y adolescentes206, y f) respetando las garantías constitucionales207.

162. Además, para adoptar la medida correctiva se debe agotar un procedimiento verbal inmediato en cuyo marco se escucha al infractor, se ponderan los hechos y se admite la presentación de un recurso en contra de la decisión, entre otras garantías208.

163. Por consiguiente, la medida de destrucción que establece el artículo 30 de la Ley 1801 de 2016 no es la primera opción a considerar, pues la misma se activa cuando, acudiendo a los principios de proporcionalidad y razonabilidad, la falta cometida hace rigurosamente necesaria su imposición para garantizar el interés general, pues los otros mecanismos previstos no son eficaces. Adicionalmente, frente a las conductas que reprocha el texto acusado no solo opera la medida correctiva de destrucción de bien, sino también la multa general tipo 4 y la suspensión temporal de la actividad.

164. En ese orden, concluyó la Sala que la medida en cuestión no se torna desproporcionada en relación con los cargos analizados. En consecuencia, declaró la exequibilidad de los apartes demandados del artículo 30 de la Ley 1801 de 2016.

VI. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLE el artículo 30 (parcial) de la Ley 1801 de 2016, “[p]or la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana”, por los cargos analizados.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Presidenta

Con impedimento aceptado

Magistrada

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

Con aclaración de voto

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

HERNÁN CORREA CARDOZO

Magistrado (E)

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

Con salvamento de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

El cargo formulado por el demandante carecía de relevancia constitucional y obedecía a una interpretación no plausible de la disposición demandada. Como ya indiqué, una de las pruebas de que el problema era de mera legalidad e interpretación sistemática se encuentra en la propia decisión de la mayoría de la Sala Plena. En efecto, en el análisis de proporcionalidad realizado por la Corte se indicaron los argumentos de interpretación sistemática de la norma como un fundamento de su constitucionalidad. Allí se argumentó que la destrucción del material pirotécnico no es una medida directa, está precedida de un proceso, tiene recursos y ofrece garantías para los potenciales sancionados. Esas conclusiones se basan en la lectura de la propia Ley 1801 de 2016. De manera que no era necesario un juicio de control de constitucionalidad, sino que bastaba un ejercicio de interpretación completa e integral del ordenamiento jurídico legal. De allí que la Corte debió proferir una decisión inhibitoria porque, en estricto sentido, no se realizó un control de constitucionalidad sino una interpretación sistemática en el nivel legal.

1. Con el debido respeto por las determinaciones de la Sala Plena de la Corte Constitucional, presento las razones de mi salvamento de voto a la Sentencia C-374 de 2022. Esa decisión declaró la constitucionalidad del artículo 30 de la Ley 1801 de 2016. La Corte concluyó que la sanción de destrucción del material pirotécnico y de fuegos artificiales es proporcional cuando esta se les impone a quienes fabrican, portan y comercializan esos bienes sin el cumplimiento de los requisitos legales.

1. Mi desacuerdo no se refiere a la compatibilidad constitucional de la medida analizada. Por el contrario, le sugerí a la Sala Plena que en la decisión de fondo se incluyeran los estándares interamericanos fijados sobre esa materia. En especial, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso de los Empleados de la Fábrica de Fuegos de Santo Antônio de Jesus y sus familiares Vs. Brasil. La citada providencia del tribunal de San José asumió las tensiones que esas empresas y productos generan con los derechos fundamentales de varios grupos (en especial, los niños, las niñas, las mujeres y los trabajadores). Esta industria vincula trabajos que son informales, feminizados, hay trabajo infantil y carece de fiscalización. Desde luego, la actividad es del más alto riesgo social. Todo esto implica normas laborales reforzadas y un mayor rol del Estado en la supervisión de las actividades peligrosas209.

1. De manera que coincido con el contenido de la medida y con su validez constitucional. La deliberación sobre la fabricación, el porte y el uso de este tipo de productos es especialmente viva y sensible durante el fin del año. Las cifras sobre lesionados y muertes causadas por el (indebido) empleo de este material debe ser objeto de un profundo debate legislativo y social permanente. El reporte oficial de lesionados por pólvora hasta enero de

2023 “registra que del total de 1.174 afectados en el país por la pólvora, 810 corresponden a adultos mayores de los cuales 353 estaban bajo efectos del alcohol. Por su parte, 364 menores de 18 años resultaron lesionados y 35 de ellos habían consumido alcohol en compañía de un adulto”210.

1. En ese contexto, mi desacuerdo con la determinación de la Sala Plena recae sobre un aspecto interno y estructural del funcionamiento de nuestro modelo de control abstracto de constitucionalidad. Como advertí en su momento, la demanda que llevó a esta decisión no satisfizo los requisitos básicos de admisión. No había un cargo de constitucionalidad porque el demandante propuso un problema de mera legalidad basado en la lectura incompleta y sin contexto de la disposición objeto de la demanda. De allí que no se hubiera puesto en duda la presunción de constitucionalidad que ampara al acto proferido por el legislador. Sobre este punto formularé las siguientes consideraciones.

1. Por mandato de la Constitución, nuestro sistema de control abstracto de constitucionalidad tiene una agenda que es (mayoritariamente) definida por la propia ciudadanía. La Corte Constitucional solo interviene en aquellas áreas del ordenamiento en las que los propios ciudadanos piden que esta intervenga. Salvo los excepcionales supuestos de revisión automática, este tribunal tiene abiertas las puertas del control de constitucionalidad para todas las ciudadanas y los ciudadanos. Este no es solo un rasgo definitorio de nuestro modelo de justicia constitucional, sino que es el fundamento de su legitimidad democrática y social.

1. Durante tres décadas, la Corte Constitucional ha asumido adecuadamente el reto de mantener el acceso directo de los ciudadanos al control de constitucionalidad sin poner en peligro la sostenibilidad funcional del tribunal y sin abrirle el paso prevalente a las demandas sin fundamento. Los requisitos de las acciones de constitucionalidad son un mecanismo de racionalización en el ejercicio del derecho ciudadano a demandar la constitucionalidad de las leyes. La forma como se aplica ese baremo de acceso es una vía de equilibrio concreto entre la presunción de constitucionalidad de las leyes que deriva del principio democrático y el derecho político a proteger la supremacía constitucional.

1. De allí que mi preocupación constante sea evitar que la acción pública de constitucionalidad se elitice o privatice mediante exigencias de acceso excesivamente onerosas para la ciudadanía. Del mismo grado es mi inquietud por impedir que ese derecho sea banalizado o instrumentalizado para que cualquier reparo (incluso temerario o infundado) ponga en marcha nuestro caro sistema de control abstracto de constitucionalidad.

1. Con ese equilibrio en mente, considero que en esta oportunidad la Sala Plena debió proferir una decisión inhibitoria. Por lo menos tres razones respaldan mi posición en este caso.

1. Por una parte, el problema jurídico propuesto por el demandante y resuelto por la mayoría del tribunal no correspondía a un juicio de contraste entre la Constitución y el artículo 30 de la Ley 1801 de 2016 sino a una mera lectura sistemática de la norma objeto de la demanda. Como es bien sabido, esta última función no se corresponde con el sistema de control de constitucionalidad establecido en el artículo 241 de la Constitución.

1. En este punto me gustaría ser claro en un aspecto de la teoría constitucional. Se trata de la necesaria distinción entre la interpretación sistemática del ordenamiento jurídico y la interpretación conforme. La primera apela a una lectura de una disposición del sistema en relación con el contexto jurídico en el que aquella se encuentra. Cuando el contenido de la disposición es confuso o genera dudas, la interpretación sistemática sugiere leer otras disposiciones, el tipo de ley en la que aparece, la forma en la que se ha organizado el cuerpo normativo y encontrar la lógica interna de esa estructura normativa. Ninguna disposición jurídica es una isla. La labor del intérprete es captar una imagen tanto de la isla como de aquellas que la rodean. Esa es la interpretación sistemática que puede realizar el juez y también la Corte Constitucional; aun cuando esta no sea su función de constitucionalidad.

1. Otra cuestión (cercana pero distinta) es la interpretación de una ley de conformidad con la Constitución. La interpretación conforme constitucional, nos remite a un caso en el que existen varias interpretaciones (relativamente claras) de una disposición legal. Con algo de técnica, existen varias normas que se pueden adscribir a una disposición legal. Incluso algunas de esas normas se le pueden adscribir a la disposición legal en virtud de que se ha hecho una interpretación sistemática de esa ley. En ese contexto, la interpretación conforme de la ley sugiere que algunas de esas normas adscritas a la disposición legal son contrarias a las normas que derivan de la Constitución. En ese caso, la pregunta no es ¿cómo se debe interpretar esta disposición legal o cuál es la interpretación (norma adscrita) que se puede derivar de esta disposición? Esta pregunta sería propia de una interpretación sistemática. Cuando se trata de la interpretación conforme, el juez constitucional se pregunta: ¿son válidas constitucionalmente todas las normas que se le adscriben a esa disposición? o ¿existe al menos una norma que se le pueda adscribir a la disposición que sea compatible con los valores públicos de la Constitución? Como ha indicado la Sala Plena de este tribunal:

“El principio de la interpretación de la ley conforme a la Constitución impide a la Corte excluir del ordenamiento una norma cuando existe por lo menos una interpretación de la misma que se concilia con el texto constitucional. Este principio maximiza la eficacia de la actuación estatal y consagra una presunción a favor de la legalidad democrática. El costo social e institucional de declarar la inexequibilidad de una norma jurídica infraconstitucional debe ser evitado en la medida en que mediante una adecuada interpretación de la misma se respeten

los postulados de la Constitución”211.

1. De allí que, a diferencia de la interpretación sistemática, el resultado de la interpretación conforme sea una decisión de (in)validez. Cuando este tribunal advierte que una o varias normas adscritas a una disposición legal son contrarias a la Constitución, ello implica que esas normas son inválidas. Asimismo, cuando la Corte encuentra y fija una sola norma adscrita (interpretación) como compatible con la Constitución, de allí se deriva que esta es la única válida o, lo que es lo mismo, que todas las demás interpretaciones o normas adscritas son inválidas. Ese es el sentido y fundamento de nuestras decisiones de constitucionalidad condicionada.

1. La distinción entre la interpretación sistemática y la interpretación conforme es todavía más amplia. Ello es así porque la interpretación conforme constitucional puede exigir que se use o que se prescinda de la interpretación sistemática. La interpretación conforme tiene el poder de excluir los mecanismos de interpretación ordinaria cuando el resultado de estos es contrario a la Constitución. Así lo ha declarado esta Corte cuando ha sostenido que:

(…) es cierto que los métodos de interpretación de las normas infra constitucionales pueden ser utilizados por el intérprete para desentrañar su contenido, comprensión y significado, no obstante ello, deberá siempre preferirse el método que permita concluir o dar mayor valor a los parámetros normativos superiores contenidos en la Constitución, sin que pueda darse validez en momento alguno a las interpretaciones que aun proviniendo de alguno de dichos métodos, desconozcan los parámetros de la norma superior y por tanto su supremacía”212.

1. Enfatizo en estas diferencias para llamar la atención sobre un aspecto. Cuando un cargo de constitucionalidad se basa en que no se ha hecho una lectura sistemática de una ley y, precisamente por eso, a esta se le atribuye un efecto contrario a la Constitución, la demanda carecerá de idoneidad. En esos casos, no existe un problema de constitucionalidad sino de mera legalidad. El tribunal puede decirles tranquilamente a los accionantes: no hay un debate de constitucionalidad porque la lectura sistemática de la ley objeto de la demanda ofrece una solución legal a un cuestionamiento que carece de relevancia constitucional. En esos supuestos -que son frecuentes en nuestro quehacer- no tendría sentido que la Corte Constitucional profiriera una decisión de constitucionalidad condicionada basada en la lectura sistemática de la ley con base en otra ley. Ello no sería un control de constitucionalidad con decisión de exequibilidad condicionada sino una mera tarea de hermenéutica legal.

1. Por esa razón, en este caso acompañé la tesis de la Procuraduría General de la Nación y de algunos intervinientes. Allí se indicó que la demanda carecía de certeza porque implicaba una lectura aislada e incompleta del artículo 30 de la Ley 1801 de 2016. Como manifesté oportunamente, la lectura de la norma objeto de la demanda no fue cierta porque se basó en

la interpretación aislada de esa disposición. Esa interpretación desconoció que la ley incluyó previsiones normativas que establecían un procedimiento previo a la aplicación de las sanciones.

1. En este caso, era suficiente con haber realizado una interpretación sistemática de la norma objeto de la demanda en relación tanto con la regulación del proceso sancionatorio correspondiente como del proceso de destrucción del material. De allí se habría concluido que el cargo no era cierto. A eso se suma que el texto del parágrafo de la norma demandada era claro en advertir que se requería el incumplimiento de la totalidad de los requisitos y no uno solo de estos; como equivocadamente sostuvo el demandante.

1. En últimas, esa interpretación sistemática fue la que hizo la Sala Plena al señalar que: "la desproporción tampoco resulta evidente pues (i) la norma hace parte de una codificación que contiene pautas generales que inciden o modulan la interpretación de los apartes acusados y (ii) la imposición de la medida correctiva por alteración de la convivencia va precedida de un procedimiento administrativo"213. A continuación, la Corte continuó con la lectura sistemática al analizar extensamente las garantías previstas en la Ley 1801 de 2016 que preceden a la aplicación de la medida correctiva de destrucción del material214.

1. En ese contexto, reafirmo que el cargo formulado por el demandante carecía de relevancia constitucional y obedecía a una interpretación no plausible de la disposición demandada. Como ya indiqué, una de las pruebas de que el problema era de mera legalidad e interpretación sistemática se encuentra en la propia decisión de la mayoría de la Sala Plena. En efecto, en el análisis de proporcionalidad realizado por la Corte se indicaron los argumentos de interpretación sistemática de la norma como un fundamento de su constitucionalidad. Allí se argumentó que la destrucción del material pirotécnico no es una medida directa, está precedida de un proceso, tiene recursos y ofrece garantías para los potenciales sancionados. Esas conclusiones se basan en la lectura de la propia Ley 1801 de 2016. De manera que no era necesario un juicio de control de constitucionalidad, sino que bastaba un ejercicio de interpretación completa e integral del ordenamiento jurídico legal. De allí que la Corte debió proferir una decisión inhibitoria porque, en estricto sentido, no se realizó un control de constitucionalidad sino una interpretación sistemática en el nivel legal.

1. Finalmente, no puedo dejar de afirmar que las decisiones inhibitorias incorporan cierta frustración para el ciudadano y para el propio juez. El primero quiere que su inquietud obtenga una respuesta del tribunal. El segundo tiene el firme propósito de evitar cualquier denegación de justicia. Ni qué decir del trabajo que ese tipo de procesos que culminan con una inhibición implican para el sistema de justicia constitucional. Por eso mi insistencia en el cuidado y equilibrio debido al admitir una demanda de constitucionalidad. Cuando se trata del control de constitucionalidad, la decisión inhibitoria remite a un fallo (siempre posible) en la valoración de admisión. El remedio inhibitorio impide que ese fallo se concrete en una

decisión oficiosa de (in)constitucionalidad. La prudencia que acompaña a la labor judicial le aplica también a nuestra Corte Constitucional.

Fecha ut supra,

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

1 Según consta en el expediente, el ciudadano Alejandro Dávila Quintero, luego de subsanar la condición en la que promueve el proceso, presentó demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 30 (parcial) de la Ley 1801 de 2016, "[p]or la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana", por considerar que desconoce los artículos 1, 2, 5, 6, 13, 25, 53, 58, 84 y 333 de la Constitución. Mediante Auto del 14 de marzo de 2022, el magistrado sustanciador inadmitió la demanda al encontrar que las razones presentadas no cumplieron con los requisitos de certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia ni con la argumentación requerida en relación con el cargo de violación del derecho a la igualdad, necesarios para la procedencia de la acción pública de constitucionalidad. Presentado escrito de subsanación, mediante Auto del 6 de abril de 2022, el suscrito magistrado sustanciador (i) admitió la demanda en contra del artículo 30 (parcial) de la Ley 1801 de 2016, por la presunta violación de los artículos 58 y 333 de la Constitución, aplicando el principio pro actione; y (ii) rechazó los cargos por la presunta vulneración de los artículos 1, 2, 5, 6, 13, 25, 53 y 84 constitucionales e informó que contra el rechazo procedía el recurso de súplica. Transcurrido el término para presentar el anterior recurso, la Secretaría General de la Corporación, informó que el mismo venció en silencio, por lo tanto, el magistrado sustanciador, mediante Auto del 9 de mayo de 2022, dio continuidad al trámite respecto del cargo por la presunta vulneración de los artículos 58 y 333 constitucionales. Al respecto (i) comunicó la admisión de la demanda a los presidentes del Senado y de la Cámara de Representantes; a los ministros del Interior, de Defensa Nacional, de Justicia y del Derecho, de Hacienda y Crédito Público, para que, si lo consideraban conveniente, presentaran las razones que justifican la constitucionalidad de las disposiciones sometidas a control; (ii) dispuso la fijación en lista de la norma acusada por el término de diez (10) días, para la intervención ciudadana; (iii) dio traslado a la procuradora general de la Nación por un término de treinta (30) días, para que rindiera el concepto de rigor; y finalmente, (iv) invitó a diferentes entidades públicas y privadas para que, si a bien lo tenían, intervinieran dentro del proceso con el propósito de presentar su concepto técnico respecto del cargo admitido. Dentro del término de fijación en lista se recibieron, en su orden, las intervenciones de las ciudadanas Zulay María Tamara Abril y Maribel Porras Vera, la Universidad Externado de Colombia, el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio de Salud y Protección Social y el ciudadano Harold Eduardo Sua Montaña. La procuradora general de la Nación rindió concepto el 23 de junio de 2022.

2 Mediante el cual se regula el "régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional", conforme a las disposiciones señaladas en el artículo 242 de la Constitución.

3 “Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana”.

4 Conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 49.949 del 29 de junio de 2016.

5 Fijada en el parágrafo 4 del artículo acusado.

6 Página 12 del escrito de subsanación de la demanda.

7 Ibídem.

8 Ibíd., página 13.

9 Artículo 11 del Decreto 2067 de 1991.

10 Por conducto del abogado Alejandro Mario de Jesús Melo Saade, en calidad de director de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico.

11 Página 4 del escrito de intervención.

12 En particular, resalta la Ley 1098 de 2006, la Ley 670 de 2001, la Ley 9 de 1979 (arts. 145 a 148), el Decreto 4481 de 2006, la Resolución 4709 de 1995 del Ministerio de Salud y el “fallo 3881” de 1999 proferido por el Consejo de Estado (página 5 del escrito de intervención).

13 Ibíd., página 8.

14 Ibíd., páginas 11 y 12.

15 Ibíd., páginas 9, 10 y 11.

16 Ibíd., página 13.

17 Ibíd., página 14.

18 Ibíd., página 15.

19 Artículo 13 del Decreto 2067 de 1991.

20 Por conducto del abogado Juan Camilo Escallón Rodríguez, en su calidad de apoderado judicial del Ministerio de Salud y Protección Social.

21 Página 5 del concepto.

22 Ley 9 de 1979, Ley 670 de 2001, Ley 1751 de 2015 y Decreto 4481 de 2006.

23 Incluye en el escrito unos links de noticias nacionales y unos gráficos para evidenciar (i) la cantidad de ciudadanos afectados por el uso inadecuado o falta de prevención durante las festividades de 2021-2022, (ii) el aumento constante entre el 2018-2022 de afecciones a la salud como consecuencia del uso de pólvora, intoxicaciones por fósforo blanco y por consumo de licor adulterado con metanol y (iii) los principales tipos de lesiones y el artefacto causante.

24 De conformidad con la Sentencia C-144 de 2015.

25 “Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones”. En particular, destaca el interviniente los artículos 1 y 2.

26 Página 8 del concepto.

27 Ibíd., página 9.

28 Ibíd., página 10.

30 Ibídem.

31 Ibídem.

32 Ibídem.

33 Por conducto de Héctor Wiesner León, miembro del Departamento de Derecho Constitucional y en nombre del Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita de la Universidad Externado de Colombia.

34 Página 6 del concepto.

35 Por medio de Andrea Cristina Robles Ustariz, docente investigadora del Departamento de Derecho Constitucional y en nombre del Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita de la Universidad Externado de Colombia. En este punto debe aclararse que en el correo remisorio se hace mención a los dos conceptos y que los dos se pronuncian acerca de la disposición estudiada. No se indica justificación alguna en relación con la disparidad de criterios.

36 Página 1 del concepto.

37 Ibíd., página 2.

38 Ibíd., página 1.

39 Ibíd., página 2.

40 Artículos 242.1 de la Constitución y 7 del Decreto 2067 de 1991. En cuanto al carácter de las intervenciones ciudadanas, pueden verse las sentencias C-194 de 2013 y C-1155 de 2005 y los autos 243 de 2001 y 251 de 2001.

41 Página 7 del escrito de intervención ciudadana.

42 Ibíd., página 8.

43 En particular, resaltan que el demandante trajo a colación el requisito de falta de un extintor como causal para destruir los bienes. Frente a lo cual destacan que esa exigencia está regulada en el artículo 8 del Decreto 4481 de 2006 y que, en todo caso, para su

imposición se debe agotar el debido proceso administrativo y la decisión puede atacarse por el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

44 Página 10 del escrito de intervención ciudadana.

45 Página 2 del escrito de intervención ciudadana. Debe resaltarse que expresamente se solicita la declaratoria sobre el artículo 25 de la Ley 2080 de 2021. Sin embargo, en la referencia que identifica su escrito el interviniente hizo referencia a la norma acusada dentro de este expediente y en su argumentación no presenta algún reparo en contra de la mencionada norma.

46 Página 2 del escrito de intervención.

47 Página 2 del escrito de intervención.

48 Página 2 del escrito de intervención.

49 En particular, trajo a colación la Sentencia C-122 de 2020, de la cual concluyó que “a efectos de cumplir con la exigencia de certeza, los actores no deben ser ajenos a la comprensión sistemática de la norma acusada con las demás disposiciones que conforman el código en que se encuentra contenida, pues puede acontecer que el precepto acusado de inconstitucional realmente no lo sea si se analiza en consonancia con otros artículos del cuerpo legal que están establecidos para complementar su entendimiento”.

50 Página 3 del concepto.

51 Página 4 del concepto.

52 Por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional.

53 Corte Constitucional, Sentencia C-283 de 2013.

54 Corte Constitucional, Sentencia C-335 de 2021.

55 Corte Constitucional, Sentencia C-263 de 2019, que cita las sentencias C-623 de 2008, C-894 de 2009, C-055 de 2013 y C-281 de 2013.

56 Así fue considerado por el Ministerio de Justicia y del Derecho y por las ciudadanas Maribel Porras Vera y Zulay María Tamara Abril. Estas últimas, aunque alegaron la falta de certeza de la demanda porque, en su opinión, la argumentación del demandante se fundamentaba en apreciaciones subjetivas derivadas de ejemplos, no solicitaron un fallo inhibitorio.

57 Como fue planteado por la procuradora general de la Nación.

58 Como lo expuso el Ministerio de Salud y Protección Social.

59 Entre otras, con los artículos 8, numeral 12, 192 y 206 y siguientes de la Ley 1801 de 2016.

60 Corte Constitucional, Sentencia C-1052 de 2001.

61 Por la cual se dictan Medidas Sanitarias.

62 Al respecto, puede consultarse los artículos 130 a 135 y 145 a 148.

63 Aunque también prohibió otras sustancias determinadas por el Ministerio de Salud y detonantes con fines principales de producir ruido. Artículo 145 de la Ley 9 de 1979.

64 Ley 9 de 1979, artículo 147.

65 Ibíd., artículo 146.

66 Ibíd., artículo 148.

67 Ibíd., artículo 130.

69 Esta ley fue reglamentada en el Decreto 4481 de 2006, el cual fijó, entre otras cosas, requisitos para la venta, distribución y uso de artículos pirotécnicos (art. 4) y unas sanciones para los vendedores que incumplan los requisitos (art. 11).

70 Ley 670 de 2001. Artículo 7: "[s]e prohíbe totalmente la venta de artículos pirotécnicos o fuegos artificiales y globos a menores de edad y a personas en estado de embriaguez en todo el territorio nacional".

71 Ibíd., artículos 2 y 3.

72 Ibíd., artículo 6.

73 Ibíd., artículo 11. En particular cuando lo manipule un menor de edad.

74 Ver, artículo 4 de la Ley 60 de 2001.

75 Se demandó parcialmente el artículo 4 de la Ley 670 de 2001. Concretamente, los apartes que se subrayan: "[l]os alcaldes municipales y distritales podrán permitir el uso y la distribución de artículos pirotécnicos o fuegos artificiales estableciendo las condiciones de seguridad, que determinen técnicamente las autoridades o cuerpos de bomberos para prevenir incendios o situaciones de peligro, graduando en las siguientes categorías los artículos pirotécnicos o fuegos artificiales: || "Categoría uno. […] Parágrafo. Para la determinación de la clase de fuegos artificiales que correspondan a cada una de las categorías anteriores, las autoridades tendrán en cuenta la clasificación que sobre el particular establezca el Instituto Colombiano de Normas Técnicas, Icontec o la entidad que haga sus veces".

76 El demandante expuso que al permitir que los alcaldes decidan a su arbitrio cuándo "se podrá permitir el uso y la distribución de los artículos pirotécnicos […] [abre] la posibilidad de que […] a su capricho, establezcan un sinnúmero de clasificaciones", situación que hace que se desconozca la seguridad jurídica y, por lo tanto, el principio de unidad de la República fijado en el referido texto superior.

77 En este cargo, consideró que los textos acusados desconocen el principio de unidad de materia porque con la “habilitación a los alcaldes [que hace la norma] […] se está reglamentando una actividad para los mayores de edad por fuera de la materia de la Ley 670 de 2001 por la cual se desarrolla parcialmente el artículo 44 de la Carta Política a fin de garantizar la vida, integridad física y la recreación del niño expuesto al riego por el manejo de artículos pirotécnicos o explosivos”.

78 En este punto, el demandante consideró que la “atribución [establecida en la norma] es inconstitucional, puesto que la facultad de reglamentar la ley es una función propia del Presidente de la República que la ejerce como suprema autoridad administrativa por asignación constitucional sin que pueda ser transferida por el legislador a otras autoridades”.

79 Precepto que consideró vulnerado por el texto demandado porque “habilita a los alcaldes para que establezcan la causal de utilidad pública que permita restringir los derechos de los particulares, cosa que le corresponde solamente a la ley, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 58 Superior. Además, en su criterio tal facultad permite a los alcaldes prohibir la actividad comercial pirotécnica violando la libertad de empresa garantizada en el artículo 333 de la Carta Política”.

80 En la demanda también se consideró vulnerado el artículo 13 constitucional. Sin embargo, frente a dicho cargo la Corte se declaró inhibida para emitir un pronunciamiento de fondo.

81 “Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana”.

82 Artículo 1 de la Ley 1801 de 2016.

83 Ibíd., numeral 1 del artículo 2.

84 Artículo 29 de la Ley 1801 de 2016.

85 Ibíd., artículo 30.

86 Ibíd., artículo 38.

87 Ibíd., artículo 163.6.

88 Gaceta 554 del 29 de septiembre de 2014, página 62.

89 Ibíd., página 64.

90 Ibíd., página 65.

91 Gaceta No. 554 del 29 de septiembre de 2014, página 65.

92 Ibíd., página 66.

93 En lo relativo a la reserva judicial en la materia.

94 Porque dicho precepto constitucional solo excepciona el requisito de orden judicial cuando

se trate de capturar a una persona en estado de flagrancia.

95 Porque dicha norma exige de la Fiscalía el cumplimiento de deberes previos, y en algunos casos posteriores, frente al juez con función de control de garantías, para la adopción de medidas tales como la privación de la libertad, los registros y los allanamientos.

96 En este punto, el fallo confrontó la medida estudiada con la obtención de una autorización para el ingreso al inmueble y la solicitud de aquiescencia del morador.

97 “Por medio de la cual se garantizan los derechos fundamentales a la vida, la integridad física, la salud y la recreación de todos los habitantes en especial los niños, niñas y adolescentes en el territorio nacional mediante la regulación del uso, la fabricación, la manipulación, el transporte, el almacenamiento, la comercialización, la compra, la venta y el expendio de pólvora y productos pirotécnicos en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones”.

98 Artículo 1 de la Ley 2224 de 2022.

99 Ibíd., artículo 2.

101 Ibíd., artículos 5 a 7.

102 Ibíd., artículo 10.

103 Gaceta No. 783 del 27 de agosto de 2020, página 5.

104 Gaceta No. 783 del 27 de agosto de 2020, página 6.

105 Ibíd., página 8.

106 Debe resaltarse que también la Constitución fijó otro límite a la propiedad en el artículo 34. Sin embargo, para lo que corresponde al estudio de los cargos presentados, este análisis se contraerá al límite derivado del artículo 58 Superior, por ser la norma presuntamente vulnerada.

107 Frente a la amplia libertad de configuración legislativa en esta materia puede consultarse la Sentencia C-782 de 2004.

108 Corte Constitucional, Sentencia C-269 de 2021 y C-491 de 2002.

109 Corte Constitucional, Sentencia C-269 de 2021.

110 Corte Constitucional, Sentencia C-189 de 2006, reiterada en las sentencias C-410 de 2015 y C-269 de 2021, entre otras.

111 Corte Constitucional, Sentencia C-491 de 2002.

112 Corte Constitucional, Sentencia C-269 de 2021.

113 C. Const., sentencia de constitucionalidad C-133 de 2009. Cita original.

114 Corte Constitucional, Sentencia T-585 de 2019.

115 Corte Constitucional, Sentencia C-370 de 1994.

116 Conclusión que fue reiterada de la Sentencia C-228 de 2010.

117 Corte Constitucional, Sentencia C-228 de 2010.

118 Corte Constitucional, Sentencia C-830 de 2010.

119 Corte Constitucional, Sentencia C-697 de 2008.

120 Corte Constitucional. Sentencia T-291 de 1994. M.P. Eduardo Cifuentes. Cita original.

121 Corte Constitucional. Sentencia T-240 de 1993. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Cita original.

122 Corte Constitucional Sentencia C-398 de 1995. M.P. José Gregorio Hernández Galindo. Cita original.

123 Existen varios pronunciamientos de la Corte que han reiterado estos requisitos. La transcripción expuesta C-615/02 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra). Cita original.

124 Corte Constitucional, Sentencia C-408 de 2004.

125 De conformidad con los mandatos constitucionales fijados en los artículos 365 y 366.

126 Previstas en la Ley 30 de 1986 “[c]ontrol de la importación, fabricación y distribución de sustancias que producen dependencia”.

127 Corte Constitucional, Sentencia C-697 de 2008.

128 Corte Constitucional, Sentencia C-830 de 2010, en la que se adelantó el control de constitucionalidad de los artículos 14, 15, 16 y 17 de la Ley 1335 de 2009 “[d]isposiciones por medio de la cuales se previenen daños a la salud de los menores de edad, la población no fumadora y se estipulan políticas públicas para la prevención del consumo del tabaco y el abandono de la dependencia del tabaco del fumador y sus derivados en la población colombiana”.

129 Corte Constitucional, Sentencia C-053 de 2001.

130 Sentencia C-225 de 2017. M.P. Alejandro Linares Cantillo. Cita original.

131 Organización de las Naciones Unidas. La seguridad humana en las Naciones Unidas. Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana. Dependencia de Seguridad Humana Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios. Nueva York, 2012, p. 3. Cita original.

132 Corte Constitucional, Sentencia C-134 de 2021.

133 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-022 de 1996.

134 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-287 de 2012.

135 Con este enfoque se busca preservar el pluralismo político y el principio mayoritario. Por lo tanto, cuando el legislador cuenta con una mayor libertad de configuración legislativa, el juicio debe adelantarse bajo una menor intensidad en el escrutinio constitucional. Respecto de casos en los que el estudio obedece a la materia pueden verse las sentencias C-420 de 2020, C-138 de 2019, C-115 de 2017, C-114 de 2007, entre otras. Y, frente al escrutinio tomando como referente los principios constitucionales comprometidos, se puede ver, entre otras, la Sentencia C-138 de 2019.

136 Corte Constitucional, Sentencia C-287 de 2012.

137 Corte Constitucional, Sentencia C-119 de 2021.

138 En la Sentencia C-345 de 2019, la Sala consideró "pertinente aclarar y unificar la jurisprudencia en este punto y advertir que la proporcionalidad en sentido estricto debe estudiarse por el juez constitucional con algunos matices, por regla general, tanto en el juicio intermedio como en el estricto, mas no en el débil". Lo anterior, al considerar que, en los dos primeros estándares, "el margen de apreciación del Legislador disminuye en virtud de ciertos mandatos constitucionales que debe respetar". Este giro en la doctrina constitucional es consecuente con la valoración que de estos fenómenos realiza la doctrina comparada. Según esta, existen diferencias relevantes entre las distintas jurisdicciones constitucionales al momento de aplicar un juicio de proporcionalidad y de identificar los subprincipios (subtests) que lo integran. Una de las más relevantes tiene que ver con el alcance que otorgan a dos de sus componentes centrales: los juicios de necesidad y de proporcionalidad en sentido estricto. En algunas jurisdicciones son criterios excluyentes, mientras que, en otras, a pesar de que incluyen formalmente ambos juicios, tienen una centralidad diversa. Talya Steiner, Liat Netzer, Raanan Sulitzeanu-Kenan, Necessity or balancing: The protection of rights under different proportionality tests-Experimental evidence. International Journal of Constitutional Law, 2022; moac036, https://basesbiblioteca.uexternado.edu.co:2199/10.1093/icon/moac036.

139 Corte Constitucional, Sentencia C-119 de 2021.

140 Como se precisa en la Sentencia C-345 de 2019, "Esta intensidad de escrutinio se usa como regla general, debido a que existe, en principio, una presunción de constitucionalidad de las normas expedidas por el Legislador".

141 Cfr., entre otras, las sentencias C-264 de 2013, C-250 de 2003, C-673 de 2001 y C-409 de 1996.

142 Sentencias C-521 de 2019, C-139 de 2019, C-069 de 2017, C-114 de 2017 y C-104 de 2016.

143 Ibídem.

144 El citado inciso refiere los siguientes: "sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica".

145 El inciso segundo del artículo 13 de la Constitución hace referencia a estos como “grupos discriminados o marginados”, de allí que las circunstancias de “discriminación” o “marginación” no necesariamente se agoten en aquellas previstas en el inciso primero de la citada disposición. Ahora bien, cuando las categorías a que se refiere el inciso primero del artículo 13 de la Constitución se utilizan para justificar un trato que prima facie perjudique a esos grupos, como se precisa infra, el estándar aplicable es el juicio de intensidad estricta. Como lo ha precisado la doctrina, este tipo de criterios han sido interpretados “como un conjunto de categorías sospechosas de no ser razonables y que por consiguiente deben presumirse como prohibidas, a menos que el Estado que las aplique se esmere en demostrar que esa presunción no es válida para el caso particular de que se trata, sobre la base del argumento de que existen razones imperiosas para utilizarla”. Saba, Roberto. Más allá de la igualdad formal ante la ley ¿Qué les debe el Estado a los grupos desventajados? Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2016. p., 89.

146 El Constituyente utiliza esta última expresión de una forma independiente a la del inciso segundo, lo que parece aludir a una idea de libertad como capacidad, al promover la desaparición de los impedimentos económicos, físicos y sociales que anulan el alcance de la idea de libertad. En todo caso, es claro que ambas tienden al mismo objetivo común, constitucionalmente importante, de alcanzar una igualdad “real y efectiva”.

147 Este juicio surge como necesario ante la insuficiencia de los juicios de intensidad débil y estricta para juzgar medidas promocionales. El primero, ya que al fundamentarse en un estándar de razonabilidad podría ser insuficiente para valorar medidas infrainclusivas o superinclusivas que tengan como causa medidas promocionales. El segundo, por la estructura estricta de sus exigencias, puede inhibir la facultad del Legislador para establecer este tipo de tratos, lo que daría al traste con las finalidades explícitamente adscritas al principio de igualdad, dispuestas en los incisos segundo y tercero del artículo 13 constitucional. El estándar intermedio, por su propia estructura, promueve la actividad legislativa para la definición de medidas afirmativas, al valorar la importancia del fin que persigue, su idoneidad y su no evidente desproporción.

148 Corte Constitucional, Sentencia C-673 de 2001, reiterada para estos efectos en la Sentencia C-345 de 2019.

149 Corte Constitucional, Sentencia C-420 de 2020. En relación con este estándar, en el tipo de materias en cita, en esta sentencia se indicó: “Si bien los procedimientos pertenecen al amplio margen de configuración legislativa, el grado de escrutinio judicial se hace más estricto cuando se alega que a partir de los efectos del trámite se estaría ante una posible afectación de derechos constitucionales. En otras palabras, cuando la Corte evidencia que la regulación procesal puede afectar estos derechos, eleva el grado de intensidad del juicio, pasándose del leve al intermedio”. Cfr., igualmente, las sentencias C-1195 de 2001, C-372 de 2011 y C-031 de 2019.

150 Cfr., en particular, la Sentencia C-345 de 2019, que se fundamenta, entre otras, en especial, en la Sentencia C-673 de 2001, cuya jurisprudencia ha sido reiterada en las providencias C-129 de 2018, C-521 de 2019 y C-109 de 2020.

151 Corte Constitucional, Sentencia C-345 de 2019.

152 Ibídem.

153 Cfr., la Sentencia C-673 de 2001, reiterada en las sentencias C-129 de 2018, C-521 de 2019 y C-109 de 2020.

155 Ibídem. Este es el alcance específico que a este concepto le atribuye la Sala Plena en la citada providencia –C-345 de 2019–, al valorar esta exigencia en el caso concreto.

156 Corte Constitucional, Sentencia C-345 de 2019.

157 Estas distinciones son relevantes para que sean realizables las diferentes concepciones del principio de igualdad: como no discriminación (inciso primero del artículo 13 de la Constitución) y como integración o no exclusión (incisos segundo y tercero del artículo 13 constitucional).

158 Corte Constitucional, Sentencia C-345 de 2019. En un sentido análogo, la sentencia C-673 de 2001.

159 Corte Constitucional, Sentencia C-345 de 2019.

160 Ibídem.

161 Cfr., la Sentencia C-673 de 2001, reiterada en las sentencias C-129 de 2018, C-521 de 2019 y C-109 de 2020.

162 Corte Constitucional, Sentencia C-345 de 2019. Cfr., igualmente, las sentencias C-093 de 2001 y C-129 de 2018.

163 Cfr., la Sentencia C-383 de 2013. Ahora bien, cuando se trata de medidas afirmativas, la valoración de la exigencia de necesidad debe ser sensible a las circunstancias en que esta se adopta y al grupo a favor del cual se otorga, de tal forma que no inhiba la facultad del Legislador para establecer este tipo de tratos. De lo contrario, el examen que lleve a cabo la Corte podría desconocer las finalidades explícitamente adscritas al principio de igualdad, dispuestas en los incisos segundo y tercero del artículo 13 constitucional, que garantizan una concepción de igualdad como integración o no exclusión. Esto es así, si se tiene en cuenta que, entre otras, las acciones afirmativas pretenden desmantelar situaciones de exclusión o subordinación de ciertos grupos específicos y contextualmente determinados (a los que el constituyente califica como “grupos discriminados o marginados” o en “circunstancia de debilidad manifiesta”), que impiden a los individuos que los integran desarrollar sus planes de vida de una manera análoga a la oportunidad que tiene la generalidad de la población de la que hacen parte, bien, en un ámbito específico de sus vidas o respecto de un haz de circunstancias que tienen una causa común: específicamente originada en las razones particulares de su pertenencia al citado grupo.

164 Corte Constitucional, Sentencia C-345 de 2019. Bajo ese enfoque, la Sentencia C-065 de 2005. Cfr., igualmente, las sentencias C-838 de 2013 y C-161 de 2016. En la Sentencia C-838 de 2013, la Corte señaló que el trato diferenciado carece de proporcionalidad en sentido estricto si “la afectación que produce sobre el patrimonio jurídico de los ciudadanos es superior al beneficio constitucional que la norma está en capacidad de lograr”.

165 Según el cual, Colombia se funda en la prevalencia del interés general. En efecto, el artículo 1 constitucional fija: “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria […] fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”.

166 El artículo 2 de la Constitución señala que son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad […] defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. || Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades […]”.

167 El artículo 44 constitucional establece que son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud […] el cuidado y amor, […] la recreación […]. Serán protegidos contra toda forma de abandono [y] violencia física […]”.

168 En efecto, el artículo 58 superior señala que “[s]e garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles […]”.

169 Como se indica en el primer inciso del artículo acusado.

170 A una conclusión similar llegó la Corte en la Sentencia C-212 de 2017 cuando estudió un artículo de la Ley 1801 de 2016, que regulaba el uso de la pólvora dentro de las casas. En su momento, la corporación resaltó que la finalidad de dicha medida coincidía con la dispuesta, entre otras, en la Ley 670 de 2001 (supra, 77).

171 Estos tres comportamientos son coincidentes en las mencionadas normativas. En efecto, en la Ley 9 de 1979 se regula aspectos relacionados con la fabricación, venta y uso en los artículos 146, 147 y 148. Por su parte, en la Ley 670 de 2001 se tratan las mencionadas acciones en los artículos 2, 5 y 8. Y, finalmente, en la Ley 2224 de 2022 se fija en el artículo 2, el objetivo de regular las mencionadas acciones, entre otras.

172 Nótese como la Ley 9 de 1979, prohibió el uso de fósforo blanco y reguló la fabricación y restringió la venta al cumplimiento de unos requisitos y fijó la finalidad de prevenir daños a la salud humana o al ambiente (supra, 71). Por su parte la Ley 670 de 2001 prohíbe la venta de artículos pirotécnicos a personas menores de edad y a personas en estado de embriaguez y el uso de la pólvora en menores. Establece el decomiso de productos y señala que los alcaldes pueden permitir el uso y distribución estableciendo las condiciones de seguridad. Además, busca los intereses de la vida, la integridad física y la recreación del niño (supra, 72). Y, por último, la Ley 2224 de 2022 ordena expedir una reglamentación que integre criterios de evaluación de riesgo de la pólvora y los productos pirotécnicos y fija sanciones económicas por el incumplimiento y ordena que los organizadores de eventos que utilicen pólvora categoría tres cuente con una póliza de responsabilidad civil extracontractual. Resaltando las finalidades de garantizar los derechos fundamentales a la vida, la integridad física, la salud y la recreación de todos los habitantes en especial los niños, niñas y adolescentes (supra, 86).

173 “Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia”. Entre los principios que fija esta normativa están la protección integral (art. 7), que se entiende como “el

reconocimiento como sujetos de derechos, la garantía y cumplimiento de los mismos, la prevención de su amenaza o vulneración y la seguridad de su restablecimiento inmediato […]"; el interés superior de los niños, niñas y adolescentes (art. 8), entendido como "el imperativo que obliga a todas las personas a garantizar la satisfacción integral y simultánea de todos sus Derechos Humanos", y la prevalencia de sus derechos (art. 9).

174 Parágrafo del artículo 8 de la Ley 1801 de 2016.

175 El artículo 1 de la Ley 670 de 2001, "por medio de la cual se desarrolla parcialmente el artículo 44 de la Constitución Política para garantizar la vida, la integridad física y la recreación del niño expuesto al riesgo por el manejo de artículos pirotécnicos o explosivos", establece: "Esta ley tiene por objeto: || 1. Garantizar al niño los derechos fundamentales a la vida, integridad física, la salud y la recreación.|| 2. Establecer las previsiones de protección al niño por el manejo de artículos o juegos pirotécnicos. || 3. Confirmar que los derechos fundamentales de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás".

176 El artículo 1 de la Ley 2224 de 2002 señala: "Objeto. La presente ley tiene por objeto garantizar los derechos fundamentales a la vida, la integridad física, la salud y la recreación de todos los habitantes en especial los niños, niñas y adolescentes en el territorio nacional mediante la regulación del uso, la fabricación, la manipulación, el transporte, el almacenamiento, la comercialización, la compra, la venta y el expendio de pólvora y productos pirotécnicos en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones".

177 La disposición señalada, que regula la medida de destrucción de bien, establece: "Consiste en destruir por motivos de interés general un bien mueble cuando implique un riesgo o amenaza a la convivencia o al ambiente, o sea utilizado de manera ilegal con perjuicio a terceros. […]" (negrillas fuera de texto).

178 Artículo 192 de la Ley 1801 de 2016.

179 Debe tenerse en cuenta que, según la Sentencia C-830 de 2010, el concepto de libertades económicas engloba el de libertad de empresa y de iniciativa privada. Y, en particular, define la libertad de empresa como "aquella […] que se reconoce a los ciudadanos para afectar o destinar bienes de cualquier tipo (principalmente de capital) para la realización de actividades económicas para la producción e intercambio de bienes y servicios conforme a las pautas o modelos de organización típicas del mundo económico contemporáneo con vistas a la obtención de un beneficio o ganancia".

180 En la Sentencia C-830 de 2010 la Corte señaló que "la ejecución de un esfuerzo productivo y la posibilidad de concurrir al mercado para vender el producto o servicio son las dos actividades que conforman el núcleo esencial de la libertad de empresa […]".

181 Los principios son fijados en los numerales 12 y 13 del artículo 8 de la Ley 1801 de 2016.

182 "Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia". Entre los principio que señala esta codificación se encuentran la protección integral (art. 7), el interés superior de los niños, niñas y adolescentes (art. 8) y la prevalencia de sus derechos (art. 9).

183 Parágrafo del artículo 8 de la Ley 1801 de 2016.

184 Ibíd., parágrafo 1 del artículo 25.

185 Ibíd., artículo 26.

186 Artículo 192 de la Ley 1801 de 2016.

187 Ibídem.

188 Numeral 2 y su literal e) del artículo 210 de la Ley 1801 de 2016.

189 Ibíd., parágrafo 2º.

190 Ibíd., artículo 222.

191 Ver, artículo 8 de la Ley 1801 de 2016.

192 Numerales 12 y 13 del artículo 8 de la Ley 1801 de 2016.

193 Al respecto, el numeral 12 del artículo 8 de la Ley 1801 de 2016 establece: "[p]roporcionalidad y razonabilidad. La adopción de medios de Policía y medidas correctivas debe ser proporcional y razonable atendiendo las circunstancias de cada caso y la finalidad de la norma. Por lo tanto, se debe procurar que la afectación de derechos y libertades no sea superior al beneficio perseguido y evitar todo exceso innecesario".

194 Ibídem.

195 Numeral 13 del artículo 8 de la Ley 1801 de 2016. Disposición que señala "[n]ecesidad. Las autoridades de Policía solo podrán adoptar los medios y medidas rigurosamente necesarias e idóneas para la preservación y restablecimiento del orden público cuando la aplicación de otros mecanismos de protección, restauración, educación o de prevención resulte ineficaz para alcanzar el fin propuesto".

196 Numerales 12 y 13 del artículo 8 de la Ley 1801 de 2016.

197 Ibíd., artículos 7, 8 y 9.

198 Ibíd., parágrafo 1º del artículo 25.

199 Fabricar, tener, portar, almacenar, distribuir, transportar, comercializar, manipular o usar artículos pirotécnicos, fuegos artificiales, pólvora o globos sin el cumplimiento de los requisitos establecidos en la normatividad vigente.

201 En este punto, tomó en cuenta lo considerado por la Corte, entre otras, en las sentencias C-790 de 2002 y C-212 de 2017.

202 Al respecto, el numeral 12 del artículo 8 de la Ley 1801 de 2016 establece: "[p]roporcionalidad y razonabilidad. La adopción de medios de Policía y medidas correctivas debe ser proporcional y razonable atendiendo las circunstancias de cada caso y la finalidad

de la norma. Por lo tanto, se debe procurar que la afectación de derechos y libertades no sea superior al beneficio perseguido y evitar todo exceso innecesario”.

203 El numeral 13 del artículo 8 de la Ley 1801 de 2016 señala: “Necesidad. Las autoridades de Policía solo podrán adoptar los medios y medidas rigurosamente necesarias e idóneas para la preservación y restablecimiento del orden público cuando la aplicación de otros mecanismos de protección, restauración, educación o de prevención resulte ineficaz para alcanzar el fin propuesto”.

204 Numerales 12 y 13 del artículo 8 de la Ley 1801 de 2016.

205 Ibídem.

206 Artículos 7, 8 y 9 de la Ley 1098 de 2006 y numeral 3 del artículo 8 y parágrafo de la Ley 1801 de 2016.

207 Parágrafo 1º del artículo 25 de la Ley 1801 de 2016.

208 Ibíd., artículo 222.

209 Corte IDH. Caso de los Empleados de la Fábrica de Fuegos de Santo Antônio de Jesus y sus familiares Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de julio de 2020. Serie C No. 407.

2 1 0 https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Pólvora-dejó-1.174-lesionados-en-festividades-de-2021-2022.aspx; https://www.minsalud.gov.co/Paginas/polvora-mas-conciencia-cero-polvora.aspx y https://www.ins.gov.co/Noticias/Paginas/Inicia-Vigilancia-Intensificada-de-Lesiones-por-Pólvora-Pirotécnica-en-todo-el-Pa%C3%ADs.aspx

211 Sentencia C-172 de 2017

212 Sentencia C-250 de 2019.

213 Sentencia C-374 de 2022 (párrafo 138).

214 Sentencia C-374 de 2022 (párrafos 139-151).