



Sentencia 790 de 2002 Corte Constitucional

SENTENCIA C-790/02

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos mínimos

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Cargo concreto, específico y directo

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Cargo por fuera del supuesto de hecho previsto en disposición acusada

ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Titularidad

ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Presentación por apoderado judicial

ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Presentación por ciudadanos en representación de personas jurídicas

ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-No invocación de calidad de ciudadano

ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Presentación por apoderado de persona jurídica

REPUBLICA UNITARIA-Significado

PRINCIPIO DE UNIDAD DE LA REPUBLICA-Alcance

El principio de unidad de la República implica la fijación del orden estructural superior del Estado que rige respecto de la totalidad de éste y por tanto de cualquiera de sus partes. Dicho principio también, determina un orden material o sustantivo único y vinculante para la totalidad de los poderes públicos, con relación tanto al status jurídico de los ciudadanos como al cuadro de principios rectores de las políticas de los referidos poderes públicos. Y, diseña la organización y el funcionamiento del Estado en su conjunto.

PRINCIPIO DE AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Alcance

La autonomía por su parte, segundo principio clave de la organización territorial del Estado Colombiano, permite que las entidades territoriales gocen de autogobierno para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la ley, y por ende tienen derecho a gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les correspondan, administrar sus propios recursos y participar en las rentas nacionales. Por lo tanto, tales entes territoriales tienen capacidad tanto de autonormación como de acción en el plano ejecutivo, es decir, una aptitud para la definición de una política propia en la elección de estrategias distintas para la gestión de sus propios intereses. Puede afirmarse entonces, que la autonomía de los entes territoriales les permite tener una organización y una capacidad derivada y limitada de autorregulación.

ALCALDE MUNICIPAL Y DISTRITAL-Uso y distribución de artículos pirotécnicos o fuegos artificiales, graduándolos en categorías

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Alcance

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Implicaciones

DERECHOS DEL NIÑO-Producción, uso y distribución de artículos pirotécnicos o fuegos artificiales

DERECHO A LA SALUD DEL NIÑO-Producción, uso y distribución de artículos pirotécnicos o fuegos artificiales

ALCALDE MUNICIPAL Y DISTRITAL-Distribución y venta de pólvora por mayores de edad

DERECHO A LA RECREACION DEL NIÑO-Protección frente a uso y distribución de artículos pirotécnicos o fuegos artificiales

PODER DE POLICIA-Regulación legislativa de uso y comercialización de artículos pirotécnicos o fuegos artificiales

PODER DE POLICIA-Concepto

El poder de policía consiste en la facultad de hacer la ley policial mediante la expedición de normas jurídicas objetivas de carácter general e impersonal dictadas por el órgano de origen representativo con el fin de limitar los derechos individuales en función del bienestar general.

PODER LEGISLATIVO-Restricción de derechos fundamentales

LEY-Significado

LEY EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

CONGRESO DE LA REPUBLICA-Normas restrictivas de libertades y derechos ciudadanos

CONGRESO DE LA REPUBLICA-Límites

PODER DE POLICIA DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA-Restricción de libertades y derechos ciudadanos

PODER DE POLICIA DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA-Competencia exclusiva y excluyente para limitar libertades y derechos ciudadanos

POTESTAD REGLAMENTARIA EN ASUNTOS DE POLICIA-No resulta paralela o subsidiaria a la del órgano legislativo

POTESTAD REGLAMENTARIA EN PODER DE POLICIA-Sujeción a la ley

PODER DE POLICIA DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA-No delegación en órganos administrativos

PODER DE POLICIA-Reserva legislativa

PODER DE POLICIA LEGISLATIVO-No sustitución por reglamentos presidenciales o actos de asambleas departamentales

PODER ADMINISTRATIVO DE POLICIA-Sujeción a la ley

FUNCION DE POLICIA-Significado y alcance

FUNCION DE POLICIA-Competencia de autoridades administrativas

La función de policía implica, pues, la atribución y el ejercicio de competencias concretas asignadas de ordinario mediante el poder legislativo de policía a las autoridades administrativas como son el Presidente de la República a quien según el artículo 189-4 de la Carta le compete "conservar en todo el territorio el orden público"; y los gobernadores y los alcaldes, quienes en el nivel local ejercen la función de policía dentro del marco constitucional, legal y reglamentario.

FUNCION DE POLICIA POR ALCALDE MUNICIPAL Y DISTRITAL-Gestión concreta y preventiva en uso y distribución de artículos pirotécnicos o fuegos artificiales

[Ver el Fallo del Consejo de Estado 4147 de 1999](#)

Referencia: expediente D-3968

Demandada de inconstitucionalidad contra el artículo 4° (parcial) 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 expuesta al riesgo por el manejo de artículos pirotécnicos o explosivos"

Demandante:José Yecid Córdoba Vargas

Magistrada Ponente:

Dra. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de septiembre de dos mil dos (2002).

LA SALA PLENA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL,

en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente,

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

JOSE YESID CORDOBA VARGAS, invocando su condición de apoderado de MARAVILLAS DE COLOMBIA S.A., hace uso de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 40-6, 241 y 242-1 de la Constitución Política, para solicitar a esta Corporación que declare la inconstitucionalidad del artículo 4° (parcial) de la Ley 670 de 2001.

La Magistrada Sustanciadora mediante auto del 20 de marzo del año en curso, admitió la demanda y en consecuencia ordenó fijar en lista la norma acusada. Así mismo, dispuso dar traslado al Jefe del Ministerio Público para que rindiera el respectivo concepto, al tiempo que ordenó comunicar la iniciación del asunto al Señor Presidente de la República, al Presidente del Congreso, al Ministro de Defensa, al Ministro de Salud, a la Cooperativa de Pirotécnicos Colombianos -, al Instituto Colombiano de Normas Técnicas - ICONTEC, a la Federación Colombiana de Municipios, a la Alcaldía Distrital de Bogotá y a la Coordinación de Bomberos de la Dirección General para la Prevención y Atención de Desastres del Ministerio del Interior con el objeto de que si lo estimaban oportuno conceptuaran sobre la constitucionalidad de la norma acusada.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de juicios y previo el concepto del Procurador General de la Nación, procede la Corte a decidir de fondo la demanda de la referencia.

II. LA NORMA ACUSADA

A continuación se transcribe el texto de la disposición demandada, conforme a su publicación en el Diario Oficial número 44.503 y se subraya lo demandado:

Ley 670 de 2001

(Julio 30)

Por medio de la cual se desarrolla parcialmente el artículo 44 de la Constitución Política para garantizar la vida, integridad física y recreación del niño expuesto al riesgo por el manejo de artículos pirotécnicos o explosivos

"Artículo 4º. Los 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. Pertenecen a esta categoría los artículos pirotécnicos o fuegos artificiales que presentan un riesgo muy reducido y han sido diseñados y fabricados para ser utilizados en áreas confinadas como construcciones residenciales, incluyendo el interior de edificios y viviendas. En su producción o fabricación no puede usarse la pólvora, ni cloratos, ni percloratos. Estos artículos pueden ser distribuidos o comercializados en almacenes por departamentos, mercados, supermercados o hipermercados.

"Categoría dos. Pertenecen a esta categoría los artículos pirotécnicos o fuegos artificiales que presenten riesgo moderado de manera que puedan usarse en áreas relativamente confinadas. Estos artículos pueden ser distribuidos o comercializados en espacios abiertos de almacenes por departamentos, mercados, supermercados o hipermercados.

"Para su expendio o comercialización deben especificarse las condiciones de su adecuado uso o aprovechamiento con etiquetas visibles y con previsión de peligro.

"Categoría tres. Pertenecen a esta categoría los artículos pirotécnicos o fuegos artificiales que representan mayores riesgos y cuyo uso solo es posible en grandes espacios abiertos y como espectáculos públicos. Para su uso y aprovechamiento con fines recreativos se requiere ser experto o técnico especialista de reconocida trayectoria y pertenecer a empresas cuya fabricación o producción esté autorizada por el Ministerio de Defensa Nacional.

"Los alcaldes municipales y distritales podrán autorizar dichos espectáculos públicos a través de los cuerpos de bomberos o unidades especializadas, quienes determinarán los sitios autorizados y las condiciones técnicas que se requieran.

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".

III. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA

Para el actor los segmentos normativos acusados del artículo 4º de la Ley 670 de 2001 violan los artículos 1, 13, 25, 26, 58, 84, 158, 189-11 y 333 de la Constitución Política. En síntesis estos son sus argumentos:

Estima que lo acusado vulnera el artículo 1º de la Carta, porque al permitir que los alcaldes municipales o distritales decidan a su arbitrio cuando se podrá permitir el uso y la distribución de artículos pirotécnicos, rompe el principio de seguridad jurídica y, por tanto, el de unidad de República Colombiana pues puede suceder que algunos alcaldes solo autoricen para su comercialización los artículos de la categoría uno, otros los de la categoría dos y el uso de la uno, u otros por razones arbitrarias no permitan la comercialización y uso de ninguna categoría, con lo cual se abre la posibilidad de que dichos gobernantes, a su capricho, establezcan un sinnúmero de clasificaciones de fuegos artificiales dentro de las categorías establecidas en la norma.

En su parecer, lo demandado también vulnera el artículo 58 Superior que garantiza la propiedad privada, por cuanto la ley no puede delegar en los alcaldes municipales y distritales, como en ninguna otra autoridad regional, la definición de las situaciones de utilidad pública o interés social que hagan ceder los legítimos intereses particulares al interés general. En definitiva, la norma acusada faculta a los alcaldes para que por medio de un Decreto establezcan la causal de utilidad pública que permita restringir los derechos de los particulares (fabricantes, vendedores y usuarios de la pirotecnia).

Considera que la disposición acusada infringe el artículo 189 numeral 11 de la Carta, toda vez que delega en los alcaldes municipales y distritales la función de determinar la clase de fuegos artificiales que correspondan a cada una de las categorías, teniendo en cuenta la clasificación que sobre el particular establezca el Instituto Colombiano de Normas - Icontec- o la entidad que haga sus veces, cuando dicha facultad le corresponde por mandato constitucional al Señor Presidente de la República en ejercicio de su potestad reglamentaria.

En su criterio, el precepto acusado vulnera el artículo 158 de la Constitución, que consagra el principio de la unidad de materia, ya que la

potestad otorgada a los alcaldes municipales y distritales de permitir o no la distribución y uso de artículos pirotécnicos o fuegos artificiales para mayores de edad no guarda congruencia con el objeto de la ley que consiste en desarrollar parcialmente el artículo 44 de la Carta Política a fin de garantizar la vida, integridad física y la recreación del niño expuesto al riesgo por el manejo de artículos pirotécnicos o explosivos.

En relación con la violación al derecho a la igualdad, afirma el actor, que si los alcaldes municipales o distritales prohíben la venta y uso de fuegos artificiales, impiden la actividad comercial pirotécnica, vulnerando los derechos a la libertad de empresa, igualdad, desarrollo de la personalidad jurídica, pues los comercializadores de los juegos pirotécnicos no podrán mantener y desarrollar el objeto social de las empresas por imposibilidad absoluta, máxime cuando no pueden concurrir al libre ejercicio del mercado en oferta y demanda en igualdad de condiciones que las otorgadas a otros productos controlados.

El accionante arguye que los segmentos demandados "al atribuir la facultad a las autoridades municipales y distritales de prohibir totalmente la libre venta del producto luces de bengala de la categoría uno en almacenes por departamentos, mercados, supermercados o hipermercados y al permitir la prohibición radical de la comercialización de los restantes fuegos artificiales de categorías dos y tres en los sitios previstos en el artículo 4º de la Ley 670 de 2001, lo que hace es contemplar una medida exceptiva a la norma general (permitir la actividad), que como tal debe sujetarse a los límites establecidos por la normatividad superior".

Para sustentar esta afirmación, trae como ejemplo el Decreto 751 de 2001 expedido por el Alcalde Mayor de Bogotá que no permite la venta uso y distribución en las condiciones planteadas en el artículo 4º de la Ley 670 de 2001 y suspender en la jurisdicción del distrito capital totalmente la actividad pirotécnica excepto en grandes espectáculos. Y agrega que "más extralimitado resulta ser que los alcaldes en uso de sus facultades, puedan prohibir en la misma forma que el resto de los fuegos artificiales la venta de Bengalas de Alambre y demás de la categoría uno, con base en presuntas causas de orden público y seguridad ciudadana que no son explicadas o motivadas".

Por lo anterior, afirma que se nota una violación clara al artículo 13 de la Constitución al tomarse medidas que afectan de manera directa y desproporcionada a un grupo de ciudadanos, violando el principio de confianza legítima e igualdad ante la ley, y anota que por medio de los actos administrativos que se han expedido y seguirán expidiendo los alcaldes se están violando los principios mencionados, pues si bien la actividad pirotécnica es una actividad reglamentada y controlada, sí se debe asimilar en su tratamiento al que se da a la actividad productiva de otros artículos controlados y limitados, tales como el alcohol, el gas, la gasolina, los demás combustibles, el porte de armas, los medicamentos, etc.

Finalmente, el actor cita como infringidos por la normativa acusada los artículos 25, 26 y 84 de la Constitución, sin aportar las razones por las cuales estas normas superiores resultan vulneradas por los segmentos impugnados del artículo 4º de la Ley 670 de 2001.

IV. INTERVENCIONES

1. Ministerio de Salud

El ciudadano Bernardo Alfonso Ortega Campo, obrando en representación del Ministerio de Salud, intervino en el presente proceso para defender la constitucionalidad de la norma acusada parcialmente.

Considera que los fragmentos demandados no contrarían los preceptos de orden constitucional citados por el actor, por cuanto el legislador en ejercicio de la cláusula General de Competencia, expidió 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", disposición que busca dar aplicación a los principios del Estado Social de Derecho, pues como lo indica el epígrafe de la norma se pretende proteger la vida y la integridad física del niño, lo que significa que esta ley lejos de vulnerar la Constitución está proporcionando amparo a una población desprotegida.

También afirma que las razones de inconstitucionalidad expuestas por el demandante se basan en apreciaciones de tipo subjetivo, razón por lo cual no se cumplen las exigencias establecidas en el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, ya que el actor se limita a citar las disposiciones supuestamente transgredidas, las transcribe y realiza un comentario de las mismas, sin cumplir con la obligación de precisar con claridad las razones o motivos que respaldan la solicitud de inexequibilidad de la norma acusada.

2. Ministerio de Defensa Nacional

La ciudadana Martha Cecilia Cruz Gordillo, actuando en calidad de apoderada del Ministerio de Defensa Nacional, intervino para solicitar a la Corte la declaratoria de exequibilidad de la norma demandada.

Aduce que de conformidad con lo establecido en los artículos 114 y 150 de la Constitución, es el Congreso de la República el que por regla general desarrolla la Constitución mediante la expedición de leyes en los distintos campos de la legislación. Agrega que como las funciones establecidas en dichos preceptos superiores no son taxativas, si se dicta una ley que no está prevista dentro de dichas atribuciones no se viola la Carta pues la cláusula general de competencia legislativa está radicada en el Congreso.

Precisa igualmente que la carencia de un instrumento legal para garantizar la vida, la integridad física y la recreación del niño expuesto al riesgo por el manejo de artículos pirotécnicos y explosivos conlleva en sí mismo un grave peligro para la realización de estos fines, por lo cual en un Estado de derecho como el nuestro, es constitucionalmente admisible la existencia de normas como la analizada que garanticen tales cometidos. En este sentido, lo que pretende el precepto demandado no es otra cosa que definir y conformar un sistema legal para garantizar la vida de los menores expuestos a estos riesgos que, en consecuencia, se adecua a los postulados superiores.

Para la interviniante la Constitución defiere a la ley el establecimiento y regulación de las condiciones especiales que se deben tener en cuenta para garantizar la vida, la integridad física y la recreación del niño expuesto por el manejo de artículos pirotécnicos y explosivos y las condiciones en que puede ser ejecutado. Por ello, si la Ley establece unas condiciones y estas no se tienen en cuenta se vulneraría el derecho a la seguridad social de la cual se desprenden fines y valores objetivos del ordenamiento jurídico que

legitiman el poder público para adelantar políticas fundadas a favor de quienes son titulares de derechos.

Explica que dentro de las atribuciones constitucionales de los alcaldes se encuentra la de cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas y los acuerdos del Consejo, por tal motivo los alcaldes con fundamento en este mandato, dan aplicabilidad a la norma demandada en el sentido de establecer las condiciones de seguridad que determinen técnicamente el peligro que origina el uso de artículos pirotécnicos.

Estima que el derecho a la propiedad privada, el derecho a la igualdad y la libertad de empresa no se vulneran por la disposición acusada, por cuanto le corresponde al Estado por intermedio de sus organismos y demás autoridades (alcaldes), tomar las medidas de seguridad y protección para contrarrestar el riesgo de estas actividades, y establecer los mecanismos necesarios para el manejo de los fuegos pirotécnicos de acuerdo a las necesidades y particularidades de cada municipio, ya que la pirotecnia se puede desarrollar como un arte y un trabajo lícito.

Expresa que la ley no atribuye al alcalde la función de reglamentar la ley, pues esta autoridad lo que debe es indicar cuales son los productos pirotécnicos por su composición o forma de uso. Es el Gobierno quien goza del poder reglamentario y es el ICONTEC a quien le corresponde determinar los fuegos artificiales que corresponden a cada categoría, de acuerdo al párrafo de la norma demandada.

Sostiene que tampoco se viola el artículo 158 de la Carta, porque lo acusado tiene relación con la materia tratada en la Ley 670 de 2001.

3. Federación Colombiana de Municipios

El ciudadano Gilberto Toro, obrando en calidad de Director Ejecutivo de la Federación colombiana de Municipios, interviene en el proceso de la referencia para defender la norma acusada.

Luego de hacer algunas lucubraciones en torno a los fundamentos filosóficos de la República unitaria, señala que la actividad de producción y distribución de la pólvora si bien es un oficio económico y legítimo, existe un interés del Estado en su regulación con el fin de proteger la seguridad e integridad física de las personas.

Respecto de los cargos por violación al principio de unidad nacional expresa que no todas las leyes que se expiden deben ser uniformes en todo el territorio colombiano, sino que es posible distinguir normas básicas, nacionales, de desarrollo, y municipales. De ahí que se haya dispuesto en la norma acusada que sean precisamente los alcaldes quienes determinen, de acuerdo con el interés local de cada municipio, en qué condiciones se autoriza la distribución y uso de los juegos pirotécnicos, así como los espectáculos que requieren conocimiento especializado del manejo de la pólvora.

A su juicio el precepto demandado no vulnera el artículo 58 Superior, toda vez que en primer término no se prohíbe la actividad de producción de artículos pirotécnicos, y en segundo término los alcaldes no impiden arbitrariamente dicha actividad pues en un Estado constitucional está proscrito todo ejercicio arbitrario del poder público.

Estima que el derecho a la igualdad no se vulnera por cuanto no está en la misma situación un productor de pan que un productor de juegos pirotécnicos. Luego, mal podría predicarse la violación de este derecho cuando la ley restrinja y condicione el uso y producción de la pólvora, mientras que obra con mayor laxitud respecto del primero. Tampoco se vulnera la libertad de empresa, por cuanto la concepción de la competencia económica no impide el establecimiento de normas para el ejercicio de actividades que ponen en peligro la seguridad y salud de los niños.

Concluye que en relación con las entidades territoriales no se puede aplicar la uniformidad, como pretende el demandante, pues ésta requiere de homogeneidad, es decir, que todas las personas compartan unos mismos valores, una misma ideología y un territorio idéntico, siendo Colombia un país de regiones, con la más accidentada geografía y de rasgos culturales muy diferenciados.

4. Alcaldía Mayor de Bogotá.

La ciudadana Myriam Soraya Montoya González, en calidad de Secretaría de Gobierno de la Alcaldía Distrital de Bogotá, solicita a la Corte declarar la constitucionalidad de la norma acusada.

Considera que cuando el artículo 1º de la Carta dispone que Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales, el Estado aparece como una organización unitaria en la cual los entes subordinados a él ejercen las facultades propias de la autonomía. Por tanto, la norma acusada lejos de vulnerar el principio de Estado Social de Derecho y República unitaria desarrolla plenamente estos mandatos, pues las autoridades municipales o distritales deben implementar los mecanismos necesarios para garantizar la efectividad de los preceptos legales y la efectividad del artículo 44 de la Carta Política.

Respecto de la acusación por infracción al derecho de propiedad privada y los derechos adquiridos, señala que no es objeto central de la ley regular el derecho de propiedad que alega el demandante sino las relaciones de estos derechos preferentes de los menores con una actividad económica referente al uso y distribución de artículos pirotécnicos o explosivos. La ley faculta a los alcaldes municipales o distritales para que

dentro de sus competencias permitan o no el uso y la distribución de esta clase de artículos a fin de garantizar lo derechos fundamentales de los niños, pero no delega en dichas autoridades definir las situaciones de utilidad pública o interés social.

Señala que el Congreso de la República en ejercicio de la cláusula general de competencia legislativa es competente para regular la materia objeto de la Ley 670 de 2001, razón por la cual no existe ningún obstáculo para que su ejecución sea atribuida a los alcaldes municipales y distritales toda vez que la protección de los menores de edad es una obligación que se desprende del artículo 44 de la Carta Política, en consonancia con el artículo 315 Superior que consagra como una de las funciones de los alcaldes cumplir la Constitución y las leyes, siendo una de las formas de acatar este mandato la ejecución de las acciones necesarias para lograr la efectividad de las mismas.

Para la interviniante necesario diferenciar entre la potestad reglamentaria de las leyes y su ejecución, pues la primera debe ser ejercida por el Presidente de la República de conformidad al artículo 189 Superior y la segunda le corresponde ejercerla no solamente al Gobierno sino a todas las autoridades públicas. Por ello, los alcaldes locales no están cumpliendo una función presidencial sino que ejercen una atribución de carácter legal de acuerdo a las condiciones económicas, sociales y culturales de cada ente territorial que no implica reglamentación de la ley, como equivocadamente lo supone el actor. En este sentido, las funciones atribuidas a los alcaldes en la norma acusada desarrolla el principio constitucional de la autonomía territorial.

En relación con la vulneración del principio de unidad de materia legislativa, sostiene que si al tenor del artículo 44 Superior existen obligaciones de los adultos frente a los menores de edad, mal haría la Ley 670 de 2001 en desconocer este mandato constitucional y no regular el comportamiento de los mayores de edad frente al uso y comercialización de los juegos pirotécnicos, máxime cuando se trata del eventual peligro al que se podrían ver expuestos los menores de edad con ocasión de la manipulación de pólvora por adultos.

Para la interviniante no es viable la acusación por violación del principio de libertad de empresa, pues no se puede anteponer el interés privado al general, ni a los derechos de los niños que prevalecen sobre los demás derechos, pues además el análisis sobre la ponderación de estos principios constitucionales debe realizarse en concreto sobre los decretos que expidan los alcaldes prohibiendo o permitiendo el ejercicio de la actividad mencionada.

Sostiene que no es procedente efectuar un juicio de igualdad en el presente caso, pues no se puede comparar el manejo de fuegos artificiales o artículos pirotécnicos, que es una actividad peligrosa, con otras actividades controladas, y tampoco resulta viable comparar una actividad económica con los derechos de los menores.

5. Intervención ciudadana

Los ciudadanos Francisco Luis Boada y Mauricio Amaya Cortes, intervinieron en el proceso para solicitar la inexequibilidad de la norma acusada.

Señalan que el precepto demandado vulnera el artículo 158 de la Constitución, toda vez que excedió el propósito de la norma pues otorgó amplias facultades a los alcaldes municipales y distritales para que a su arbitrio y mediante decreto también prohíban la comercialización y uso de artículos pirotécnicos a mayores de edad.

Consideran que al darle amplias facultades a los alcaldes para que restrinjan arbitrariamente el uso y venta de artículos pirotécnicos se estaría permitiendo que frente a situaciones idénticas la norma sea aplicada en forma diferente dependiendo del criterio de la autoridad territorial. Por lo anterior, afirman que se rompe el principio constitucional de seguridad jurídica, pues va a ser muy difícil conocer el criterio de cada uno de los mandatarios en esta materia.

Manifiestan que la norma demandada vulnera el artículo 58 de la Carta al delegar en los alcaldes la facultad de definir las situaciones que hacen ceder los derechos de los particulares (sector pirotécnico) por motivos de utilidad pública o interés social, facultad que es exclusivamente del legislador por mandato constitucional.

Así mismo arguyen que el artículo 4º de la Ley 670 de 2001, le atribuye facultades a los alcaldes para que ejerzan la potestad reglamentaria, determinando los artículos pirotécnicos que corresponden para cada categoría y las circunstancias subjetivas que restrinjan la libre comercialización para mayores, lo que contraviene el artículo 189-11 de la Carta Política.

Sostienen que el precepto acusado también vulnera el derecho a la libertad de empresa, pues no puede pretenderse que por libre arbitrio de los alcaldes se convierta esta actividad en prohibida para los mayores de edad con plena capacidad.

Consideran que se vulnera el derecho a la libertad de escoger profesión u oficio, y el derecho al trabajo, porque en los municipios en los cuales los alcaldes restrinjan o prohíban su uso y comercialización las personas que deriven su sustento de la actividad pirotécnica quedarán sin trabajo.

V- CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Señor Procurador, doctor Edgardo José Maya Villazón mediante concepto No. 2880 del 14 de mayo del año en curso hace los siguientes planteamientos:

En primer término cree que en el asunto bajo revisión la Corte debe proferir un fallo inhibitorio, pues se trata de un caso en que la acción de inconstitucionalidad es ejercida en nombre y representación de una persona jurídica, y no por un ciudadano en ejercicio tal como lo exigen los artículos 40-6 y 242-1 de la Carta Política.

A su juicio la demanda presentada en esta oportunidad tampoco se instaura con el objeto de conservar el orden constitucional, ni para que impere el interés general, sino por el supuesto temor a que la atribución administrativa policial discrecional conferida a los alcaldes, en su condición de jefes de la administración local y primera autoridad de policía de los municipios y distritos, se utilice de tal forma que su ejercicio termine lesionando a las empresas productoras y comercializadoras de artículos pirotécnicos y de fuegos artificiales.

Expresa que el poder especial conferido por la Sociedad Maravillas de Colombia a un apoderado para que en su nombre y representación presentara demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 4 de la Ley 670 de 2001, denota la existencia de ese interés particular que se hace más evidente en la argumentación donde se defiende la total inofensividad de los artículos de la categoría uno, en especial las luces de bengala "chispitas mariposa", producto que fabrica y exporta la Empresa Marivillas de Colombia S.A. Y además se plantea un juicio de la igualdad en relación con el presunto exceso de poder con que actuarían los alcaldes, sin hacer un parangón entre el contenido normativo del precepto acusado y la Constitución Política.

Para el Procurador la impugnación es improcedente pues se refiere al eventual ejercicio arbitrario de la atribución otorgada a los alcaldes por la norma acusada, lo cual para cada caso específico requiere de un control de la jurisdicción Contencioso Administrativa. Además, cree que el actor plantea un posible conflicto económico cuya solución se encuentra en manos del legislador y no de la Corte Constitucional

El Jefe del Ministerio Público señala que en el evento de que la anterior solicitud no sea de recibo la Corte debe declarar el precepto demando exequible, pues en su criterio la premisa general en materia de las libertades económicas, de empresa y de libre competencia es la existencia de una amplia facultad de configuración legislativa con el fin de permitir el libre intercambio de bienes y servicios en función de satisfacer necesidades sociales en las condiciones más favorables de calidad y precios para los consumidores, tal como lo dispone la Carta Política en sus artículos 2, 4, 5, 26, 58, 78, 84, 95, 333 y 334, preceptos que se refieren a derechos que no son de carácter absoluto y, por lo tanto, pueden ser limitados de forma razonable y proporcional bien sea por razones económicas, por proteger valores constitucionales, o por motivos de utilidad pública o interés social íntimamente relacionados con los fines esenciales del Estado que justifiquen el sacrificio de los particulares, entre los cuales se encuentran los derechos fundamentales de los niños.

Considera que el derecho a la igualdad no supone un trato igualitario para todas las personas o situaciones de hecho sin atender las circunstancias particulares de cada una de ellas. La premisa clásica de justicia de dar trato igual a los iguales y trato diferente a los diferentes, es uno de los fundamentos del Estado Social de Derecho, pero en materia económica el juicio de igualdad debe ser laxo.

En relación con el desconocimiento del principio de confianza legítima sostiene que la entrada en vigencia de la regulación atacada no se produjo de manera súbita o intempestiva en relación con las circunstancias fácticas de comercialización de artículos pirotécnicos, toda vez que los empresarios de juegos pirotécnicos tuvieron cuatro meses para realizar los ajustes correspondientes frente a una actividad de monopolio estatal.

Afirma que resulta viable y ajustado al orden constitucional vigente la asignación de competencias a las autoridades regionales por parte de la norma acusada, sin que con ello se vulnere el principio de unidad nacional, pues la asignación de tales atribuciones se efectúa dejando margen de acción a las autoridades competentes para ejercerlas y respetar en su esencia la autonomía regional, lo cual se hace en función del cumplimiento de los fines estatales y de la eficacia de la administración pública. En su criterio, la directriz constitucional concreta que permite al legislador la atribución de competencias al alcalde en su condición de director administrativo y primera autoridad administrativa del municipio, dentro del marco constitucional antes referido, es la consagrada en el artículo 315-10 Superior.

Por lo anterior, para el Jefe del Ministerio Público no se vulnera el principio de unidad nacional además porque con base en la descentralización administrativa la ley es la que señala las atribuciones de los alcaldes en su condición de Jefes de la administración y primeras autoridades de policía, asignándoles competencias de manera discrecional precisamente para garantizar tanto la seguridad jurídica como el derecho a la autonomía territorial en el ámbito municipal, derecho que igualmente permite el ejercicio de tales atribuciones sin intermediación reglamentaria nacional.

Respecto a las razones que llevaron al legislador a asignar tal competencia a los alcaldes, estas se explican porque son ellos los que conocen administrativa y presupuestalmente la situación de la población menor de edad en sus municipios y lo concerniente a los ingresos tributarios que genera la comercialización de artículos pirotécnicos y fuegos artificiales.

En su parecer, la norma demandada tampoco vulnera el principio de unidad de materia por cuanto la ley se orienta a garantizar la vida, la integridad física y la recreación de los niños expuestos al riesgo por el manejo de artículos pirotécnicos o explosivos, no importando quien use tales artículos, si son niños o adultos.

En lo referente a la violación de la libertad económica y de empresa, el Procurador considera que lo dispuesto en los segmentos demandados del artículo 4 de la Ley 670 de 2001 no resulta contrario a los mandatos superiores, por cuanto el legislador estableció una regulación de tendencia prohibitiva por razones de interés social que tiene que ver con la finalidad esencial de proteger y garantizar los derechos fundamentales de los niños a la vida, integridad física, salud y recreación que prevalecen sobre los derechos de los demás, aún sobre los de naturaleza económica.

Finalmente, en su criterio tampoco se vulnera el principio de igualdad, por cuanto las actividades a que alude el demandante son diversas de la regulación sobre artículos pirotécnicos y lo único que las asemeja en algo es el factor riesgo, el cual está presente en la mayoría de las actividades humanas.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. Competencia

Dado que la acusación se dirige contra una disposición que forma parte de una Ley de la República, compete a esta Corporación decidir sobre su constitucionalidad al tenor de lo dispuesto en el artículo 241-4 del Estatuto Superior.

2. Asuntos previos

2.1. Inhibición respecto del cargo por violación del principio de igualdad y confianza legítima

Arguye el accionante que los segmentos demandados *"al atribuir la facultad a las autoridades municipales y distritales de prohibir totalmente la libre venta del producto luces de bengala de la categoría uno en almacenes por departamentos, mercados, supermercados o hipermercados y al permitir la prohibición radical de la comercialización de los restantes fuegos artificiales de categorías dos y tres en los sitios previstos en el artículo 4º de la Ley 670 de 2001, lo que hace es contemplar una medida exceptiva a la norma general (permitir la actividad), que como tal debe sujetarse a los límites establecidos por la normatividad superior"*.

Para sustentar esta afirmación, trae como ejemplo el Decreto 751 de 2001 expedido por el Alcalde Mayor de Bogotá que no permite la venta uso y distribución en las condiciones planteadas en el artículo 4º de la Ley 670 de 2001 y suspender en la jurisdicción del distrito capital totalmente la actividad pirotécnica excepto en grandes espectáculos. Y agrega que *"más extralimitado resulta ser que los alcaldes en uso de sus facultades, puedan prohibir en la misma forma que el resto de los fuegos artificiales la venta de Bengalas de Alambre y demás de la categoría uno, con base en presuntas causas de orden público y seguridad ciudadana que no son explicadas o motivadas"*. Por lo anterior, afirma que se observa una clara violación al artículo 13 de la Constitución al tomarse medidas que afectan de manera directa y desproporcionada a un grupo de ciudadanos, desconociendo también el principio de confianza legítima e igualdad ante la ley, y anota que por medio de los actos administrativos que se han expedido y seguirán expidiendo los alcaldes se están vulnerando los principios mencionados, pues si bien la actividad pirotécnica es una actividad reglamentada y controlada, sí se debe asimilar en su tratamiento al que se da a la actividad productiva de otros artículos controlados y limitados, tales como el alcohol, el gas, la gasolina, los demás combustibles, el porte de armas, los medicamentos, etc.

Puede observarse que las anteriores afirmaciones hechas por el actor no constituyen un cargo de inconstitucionalidad, pues si bien la Corte ha expresado que la acción de inexequibilidad es pública y no se encuentra sometida al cumplimiento de requisitos o presupuestos especiales, su ejercicio sí implica para el ciudadano la observancia de unas cargas mínimas determinadas en el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991, entre ellas las de indicar las razones o motivos por los cuales se estima que la norma acusada desconoce las disposiciones superiores, planteando una confrontación en abstracto del contenido de la disposición acusada y la norma superior, de donde resulta que el actor debe formular un cargo concreto, específico y directo de inconstitucionalidad que se relacione con la norma acusada.

En el presente caso, para plantear la violación del artículo 13 de la Constitución el actor no parte de lo dispuesto en los segmentos legales que acusa, sino que se refiere a la aplicación que de ellos se hizo en el Decreto 751 de 2001 expedido por el Alcalde Mayor de Bogotá, que en su sentir prohíbe la comercialización de Bengalas de Alambre y demás artículos de la categoría uno, considerando además que los alcaldes en uso de las facultades previstas en la norma acusada pueden prohibir en la misma forma la venta de dichos elementos y demás artículos de otras categorías diferentes, con base en presuntas causas de orden público y seguridad ciudadana que no son explicadas y motivadas. De allí que deduzca que la prohibición hecha en los decretos que expidan los alcaldes es lo que constituye un trato discriminatorio respecto de otras actividades similares.

Como puede apreciarse, el parámetro de comparación que plantea el actor para efectos del juicio de igualdad propuesto se encuentra por fuera del supuesto de hecho regulado en los segmentos normativos que se impugnan, situación que impide a la Corte hacer el correspondiente cotejo de constitucionalidad en relación con la norma acusada y con el cargo propuesto. Por estas razones, la Corte se inhibirá respecto del mismo.

2.2. La solicitud de inhibición hecha por el Procurador

Igualmente se hace necesario antes de proceder al análisis de fondo, despejar la inquietud planteada por el señor Procurador General de la Nación quien considera que en el asunto bajo revisión la Corte debe declararse inhibida para pronunciarse de mérito en relación con las normas impugnadas, pues en su criterio *"la demanda de la referencia fue presentada por el ciudadano Córdoba Vargas, no en su calidad de tal, sino en ejercicio del derecho de postulación en representación de la Sociedad Anónima 'Maravillas de Colombia S.A.', cuya representante legal le otorgó poder amplio y suficiente al mencionado ciudadano para que en su condición de abogado en ejercicio, instaurara la acción pública de que se ha dado cuenta..."*

Conforme a lo dispuesto en los artículos 40-6 242 y 241-1 de la Constitución Política sólo son titulares de la acción pública de inconstitucionalidad las personas naturales nacionales que gocen de ciudadanía, puesto que como lo ha dicho la Corte *"La razón del monopolio de los derechos políticos en cabeza de las personas naturales consiste igualmente en el hecho de que sólo ellas pueden tener deseos que aspiran al interés general, a diferencia de las personas jurídicas, que, por definición, incluso las que persiguen fines filantrópicos o colectivos, sólo poseen intereses particulares, consignados expresamente en los respectivos estatutos y cuyo contenido específico condiciona el otorgamiento de la personería jurídica por parte del Estado"*.¹

Sin embargo, la Corte ha venido aceptando la posibilidad de que las demandas de inconstitucionalidad puedan ser presentadas por intermedio de apoderado, pero sujeta al cumplimiento de especiales condiciones.

Así, en Sentencia C-281 de 1994 la Corte al analizar el caso de un libelo presentado por un apoderado en representación de varios ciudadanos

señaló que "si se cumple el requisito de la ciudadanía, en el ejercicio de la acción de inconstitucionalidad se puede actuar directamente o por conducto de apoderado, siempre y cuando éste también sea ciudadano colombiano y abogado en ejercicio. Esto último por cuanto, si bien para ejercer la acción de inconstitucionalidad no se requiere calidad distinta a la de ciudadano, sí resulta indispensable que quien actúa como apoderado pueda representar judicialmente a otros según las reglas del Decreto 196 de 1971".

Posteriormente, en Sentencia C-275 de 1996, al conocer de una acción de inconstitucionalidad interpuesta por un alcalde la Corte reconoció que la acción de inconstitucionalidad puede ser ejercida a través de apoderado, y señaló que aún cuando este requisito no es necesario se entiende que quien actúa en tal calidad solamente representa al poderdante en su derecho político, debiendo la Corte verificar si en el demandante concurre la condición de ciudadano en ejercicio.

Al respecto, esta Corporación en el citado pronunciamiento dijo lo siguiente:

"La acción de inconstitucionalidad por conducto de apoderado

"Se observa inicialmente que quien firma la demanda dice actuar a nombre de un alcalde municipal y acompaña poder de éste, en su condición de representante legal del municipio.

"El ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad corresponde, como derecho político, a todos los ciudadanos, pero, dentro del proceso que se genera a partir de la demanda, no se enfrentan intereses particulares y, por lo tanto, no hay "partes" en el sentido procesal del término, pues lo que está de por medio es el interés público consistente en la integridad y supremacía del orden constitucional.

"Teniendo en cuenta estos criterios, se advierte con facilidad que si, para los fines de impugnar una norma por considerarla contraria a la preceptiva constitucional, se actúa por conducto de apoderado ante esta Corte -lo cual no es necesario en cuanto todo ciudadano tiene libre acceso a sus estrados pero es admisible sobre la base de que el mandatario también tenga esa calidad-, el poderdante está siendo representado en el ejercicio de su derecho -por hallarse imposibilitado o no querer suscribir la demanda directamente- pero no en lo relativo a su interés privado, que en esta clase de procesos carece de relevancia.

"Para los efectos de la legitimación en causa, la Corte no verifica entonces si quien confirió poder está interesado de modo personal en lo que se decida sino que establece si en quien promueve la acción concurren las condiciones que, según el artículo 98 de la Constitución, configuran la ciudadanía: nacionalidad, edad (hoy 18 años) y ejercicio actual de la misma por no haber sido sancionado judicialmente con la suspensión o pérdida de los derechos políticos.

"Se desprende de lo dicho que la Corte no rechaza ni inadmita demandas de inconstitucionalidad presentadas a nombre de otro, bajo condición de que mandante y mandatario sean ciudadanos en ejercicio, pues con ese procedimiento, con todo y ser superfluo, no se ofenden ni quebrantan las normas que rigen los juicios de constitucionalidad: el mandatario puede, invocando su propio derecho político y sin poder de otro, formular idéntica solicitud a la que en aquella condición presenta.

"A partir de allí, entra a operar el sistema judicial de control y la Corte asume plena competencia para resolver sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma acusada sin consideración a las consecuencias particulares que de su decisión se puedan derivar para el actor o su poderdante, en cuanto su función atiende de manera exclusiva a la conservación y efectividad de la Constitución Política."

En esta misma providencia la Corte también expresó que si bien las personas jurídicas privadas y públicas no pueden acudir ante la Corte Constitucional para pedir que una determinada norma sea declarada inexcusable, no se puede rechazar la demanda ni proferir fallo inhibitorio cuando quien la presenta -no obstante invocar su calidad de apoderado de tales entidades- es un ciudadano, esto es, un nacional colombiano, mayor de edad, en ejercicio de sus derechos políticos por no haber sido sancionado con suspensión o pérdida de la ciudadanía.

Dijo la Corte:

"Demandada presentada por un servidor público. El ejercicio de la acción de inconstitucionalidad por ciudadanos en representación de personas jurídicas

"La circunstancia de ser el poderdante-actor un alcalde en ejercicio, expresando que actúa a nombre y en representación del municipio, lleva a la Corte a formular en la sentencia algunas consideraciones sobre el tema.

"En primer lugar, no puede olvidarse el carácter político de la acción de inconstitucionalidad, pues ella implica, de una parte, la participación del ciudadano en defensa del orden jurídico que encuadra y limita el ejercicio del poder (artículo 40 C.P.) y, de otra, toca de manera directa con la estructura política básica del Estado.

"En segundo lugar, resulta imposible desconocer que, especialmente a partir de la Constitución de 1991, la cual profundizó y fortaleció los mecanismos propios de la democracia participativa, y en obedecimiento al mandato de su artículo 228, que consagra la prevalencia del Derecho sustancial en todas las actuaciones de la administración de justicia, vienen a ser mínimas las exigencias de índole puramente formal para acceder a la acción pública de inconstitucionalidad.

"El artículo 2º del Decreto 2067 de 1991, en desarrollo de lo previsto por el 242 de la Constitución Política, a cuyo tenor los procesos que se adelantan ante la Corte Constitucional serán regulados por la ley, fija únicamente los siguientes:

"1. El señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, su transcripción literal por cualquier medio o un ejemplar de la publicación

oficial de las mismas.

"2. El señalamiento de las normas constitucionales que se consideren infringidas.

"3. Las razones por las cuales dichos textos se estiman violados.

"4. Cuando fuere el caso, el señalamiento del trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado y la forma en que fue quebrantado, y

"5. La razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda.

"Es obvio que, aplicando los preceptos constitucionales, en especial los consagrados en los artículos 40, 98, 99, 241 y 242 a las mínimas exigencias legales enunciadas, debe añadirse la condición de ciudadano, que debe ostentar el demandante, en la cual concurren a la vez la nacionalidad, la edad y el actual ejercicio de los derechos políticos por no haber sido sancionado con su suspensión o pérdida.

"El mencionado artículo 2 del Decreto 2067 de 1991 modificaba la tradicional jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia según la cual los aludidos elementos implicaban una automática exclusión de las personas jurídicas en cuanto al ejercicio de la acción pública.

"En efecto, el inciso final de la norma establecía:

"En caso de que la demanda sea presentada a petición de una persona natural o jurídica, el demandante deberá indicarlo en la demanda".

"Esta Corte, mediante Sentencia C-003 del 14 de enero de 1993 (M.P.: Dr. Alejandro Martínez Caballero), declaró inexistente dicho apartado, dejando en claro que los derechos políticos -entre ellos la acción pública de inconstitucionalidad- únicamente pueden ser ejercidos por las personas naturales, toda vez que, por su misma naturaleza, tales derechos provienen de una relación con el Estado en virtud de la nacionalidad como vínculo de índole política.

"En efecto, según la Constitución, la nacionalidad es requisito indispensable para la titularidad de los derechos políticos, pues éstos se reservan a los nacionales (artículo 100, inciso 3).

"Son derechos de esa categoría el del sufragio, el de ser elegido, el de desempeñar cargos públicos que lleven anexa autoridad o jurisdicción, el de participar en referendos y plebiscitos y, desde luego, el de ejercer acciones públicas, como la de inconstitucionalidad, en defensa del orden jurídico, todos los cuales están en cabeza de los nacionales, quienes los pueden ejercer únicamente a partir de la adquisición de la ciudadanía (artículos 99 y 241 C.P.).

"Así, pues, la posibilidad concreta de actuar ante la jurisdicción constitucional mediante el ejercicio de la acción pública corresponde a aquellos nacionales que hayan accedido a la condición de ciudadanos por haber cumplido la edad exigida por el ordenamiento jurídico (dieciocho años mientras la ley no determine otra), siempre que no hayan sido sancionados judicialmente con la suspensión (artículo 98 C.P.) o la pérdida absoluta de los derechos políticos (artículo 175, numeral 2, C.P.), castigo éste último reservado por la Carta a los funcionarios cobijados por fuero constitucional especial, dadas sus altas responsabilidades.

"La jurisprudencia ha sido constante en señalar que los derechos políticos son ejercidos, en las expresadas condiciones, únicamente por personas naturales, ya que a la luz de la Carta no son concebibles actividades como el voto, el desempeño de cargos públicos, la participación en plebiscitos o referendos o la presentación de demandas de inconstitucionalidad por parte de personas jurídicas.

"De ese modo, ni las personas jurídicas privadas ni las públicas -como los departamentos, los distritos y municipios o las entidades descentralizadas- pueden acudir a la Corte Constitucional para pedir que una determinada norma sea declarada inexistente.

"No obstante, aunque la señalada línea jurisprudencial debe ahora reiterarse, la Corte no puede dejar de advertir que si, aun invocando la representación de una persona jurídica, quien presenta la demanda es un ciudadano en ejercicio, el tribunal encargado de guardar la supremacía y la integridad de la Constitución y a cuya responsabilidad se ha confiado la interpretación auténtica de los principios y preceptos fundamentales mal podría negarle el ejercicio de uno de sus derechos -con rango de fundamental, según el artículo 40 de la Constitución y de acuerdo con reiterada doctrina sentada a partir de la Sentencia T-03 del 11 de mayo de 1992-, impidiendo mediante rechazo de la demanda o por sentencia inhibitoria el efectivo acceso a la administración de justicia constitucional por la sola circunstancia de no haber declarado en forma expresa, mediante fórmula sacramental, que hace uso de su condición de ciudadano para incoar la acción que la Constitución le ofrece con el objeto de que pueda por sí misma defender el orden jurídico. Ello chocaría sin duda con el criterio amplio, informal y participativo que predomina en la Carta Política de 1991 y haría prevalecer, contra expresa norma superior, las formalidades vacías e innecesarias sobre los contenidos prevalentes del Derecho sustancial (artículo 228 C.P.).

"Lo dicho aparece de bulto cuando se tiene en cuenta que ciertos cargos, ejercidos en representación de personas públicas -como es el de alcalde, que aquí nos ocupa- suponen la posesión del estado de ciudadanía (artículo 99 C.P.), por lo cual, si quien suscribe la demanda se encuentra desempeñando uno de ellos, debe admitirse que es ciudadano y que hace uso de su propio derecho, así no lo invoque de manera expresa.

"Circunstancia distinta sería la de una persona que, sin demostrar su ciudadanía, o sin ser titular de ella, dijera representar a una persona jurídica, ya que entonces, al verificar la inexistencia del requisito constitucional, la demanda debería ser rechazada.

"Además de lo dicho, debe recordarse que esta Corte ha sostenido en forma reiterada la posibilidad de que los servidores públicos ejerzan la acción de inconstitucionalidad".²

Y, en Sentencia C-599 de 1996, la Corte al analizar el caso de una demanda presentada por un servidor público que también representaba una asociación sin ánimo de lucro y que no adujo su calidad de ciudadano, consideró que "*la no invocación en la demanda por parte del actor de su calidad de ciudadano, no impide la admisión de aquella, cuando quien la presenta ejerce un cargo público para cuyo desempeño se exige acreditar dicha condición*" y señaló igualmente que "*si el demandante actúa en representación de una persona jurídica, esta Corporación debe permitirle el acceso a la justicia constitucional, siempre y cuando sea ciudadano en ejercicio*".

Finalizando este recorrido evolutivo, la Corte en Sentencia C-493 de 1997 enfatizó que si bien las personas jurídicas no pueden ejercer la acción de inconstitucionalidad debe haber pronunciamiento de fondo cuando el apoderado de aquella es un ciudadano en ejercicio.

En la mencionada providencia la Corte expresó sobre el particular:

"Demanda de inconstitucionalidad presentada por el apoderado de una persona jurídica.

"Llama la atención de la Corte que la demanda que en esta oportunidad ocupa su atención, haya sido presentada por el demandante en ejercicio de un poder conferido por una persona jurídica.

"Esta Corporación, atendiendo al carácter político del derecho a instaurar la acción de inconstitucionalidad, puso de presente que su ejercicio corresponde exclusivamente a las personas naturales, dado que la titularidad de los derechos de esa categoría tiene como presupuesto la nacionalidad que, a su turno, constituye fundamento de la condición de ciudadano, exigible siempre que se trate de actuar ante la jurisdicción constitucional.

Además, en la misma providencia concluyó que "*Las personas jurídicas, entonces, se encuentran excluidas de la posibilidad de incoar la acción de inconstitucionalidad, lo cual, sin embargo, no impide que la demanda sea admitida y fallada cuando aquel que como apoderado de una persona jurídica solicita la declaración de inexequibilidad de una disposición es ciudadano en ejercicio*" y que como "*En el caso bajo examen, el demandante hizo expresa mención de su condición de ciudadano colombiano y se identificó con su cédula de ciudadanía, de modo que lo procedente es pasar al estudio de los cargos planteados en el libelo demandatorio*".

En el presente proceso, el actor al formular la demanda, no obstante invocar su condición de apoderado de una persona jurídica de derecho privado, también acreditó ante la Secretaría de esta Corporación su calidad de ciudadano, por lo que, actuando en esta condición, la Corte no puede producir una decisión inhibitoria, y debe proceder entonces, a proferir un fallo de mérito en relación con la norma parcialmente impugnada.

Además, contrariamente a lo que opina el Procurador, la circunstancia de que en el asunto bajo revisión el representante legal de una persona jurídica haya otorgado poder para interponer la acción pública de inconstitucionalidad, no significa que la Corte tenga también que entrar a determinar si el mandatario está actuando en representación del interés particular de su mandante, ya que en estos casos la Corte sólo puede establecer si quien formula la demanda satisface la exigencia anotada en atención a que la representación opera solamente en relación con el derecho a ejercer la acción pública de inconstitucionalidad, pero no respecto de intereses por completo ajenos al juicio constitucional.

En consecuencia, no siendo conducentes los reclamos hechos por el Jefe del Ministerio Público, la Corte procede a continuación a realizar el examen material correspondiente.

3. Lo que se debate

En torno a los segmentos normativos impugnados del artículo 4º de la Ley 670 de 2001, que facultan a los alcaldes municipales y distritales para permitir el uso y distribución de artículos pirotécnicos o fuegos artificiales, graduándolos en las categorías allí establecidas, para lo cual las autoridades tendrán en cuenta la clasificación que sobre el particular establezca el Icontec o la entidad que haga sus veces, corresponde a la Corte dilucidar los siguientes problemas jurídicos:

Si dicha atribución desconoce el principio de la República unitaria establecido en el artículo 1º de la Carta Política, en la medida en que permite que cada alcalde expida su propia regulación atentando de esta manera contra el principio de seguridad jurídica y, por ende, del de "*unidad de la República colombiana*".

Si el que se haya habilitado a los alcaldes municipales y distritales para permitir el uso y distribución de artículos pirotécnicos o fuegos artificiales, graduándolos en las categorías allí establecidas, para lo cual las autoridades tendrán en cuenta la clasificación que sobre el particular establezca el Icontec o la entidad que haga sus veces, implica reglamentar tal actividad frente a los mayores de edad violando el principio de unidad de materia.

Si al consagrarse dicha atribución el legislador indebidamente está delegando en los alcaldes la reglamentación de la Ley 670 de 2001, contraviniendo lo dispuesto en el artículo 189-11 Superior que radica la potestad reglamentaria en el Presidente de la República por ser éste la suprema autoridad administrativa.

Si con tal facultad se habilita a los alcaldes municipales y distritales para que por Decreto 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.

Si 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.

4. Los segmentos acusados del artículo 4º de la Ley 670 de 2001 no desconocen el artículo 1º de la Constitución

Según el actor, lo impugnado desconoce el artículo 1º de la Carta, porque al permitir que los alcaldes municipales y distritales decidan a su arbitrio cuando se podrá permitir el uso y la distribución de artículos pirotécnicos, desconoce el principio de seguridad jurídica y por tanto el de la unidad de la República, abriendo la posibilidad de que dichos gobernantes, a su capricho, establezcan un sinnúmero de clasificaciones de fuegos artificiales dentro de las categorías establecidas en la norma.

Para la Corte no prospera el cargo, por las siguientes razones:

Conforme a lo dispuesto en el artículo 1º de la Carta, Colombia es un Estado Social de Derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales. Según lo ha dicho la Corte "*República unitaria implica que existe un solo legislador; descentralización consiste en la facultad que se otorga a entidades diferentes del Estado para gobernarse por sí mismas, a través de la radicación de ciertas funciones en sus manos y autonomía significa la capacidad de gestión independiente de los asuntos propios. Etimológicamente, autonomía significa autonormarse, y de ella se derivan las siguientes consecuencias: a. Capacidad de dictar normas; b. Capacidad de la comunidad de designar sus órganos de gobierno; c. Poder de gestión de sus propios intereses y d. Suficiencia financiera para el desempeño de sus competencias*"³.

El principio de unidad de la República implica la fijación del orden estructural superior del Estado que rige respecto de la totalidad de éste y por tanto de cualquiera de sus partes. Dicho principio también, determina un orden material o sustantivo único y vinculante para la totalidad de los poderes públicos, con relación tanto al *status jurídico* de los ciudadanos como al cuadro de principios rectores de las políticas de los referidos poderes públicos. Y, diseña la organización y el funcionamiento del Estado en su conjunto.

La autonomía por su parte, segundo principio clave de la organización territorial del Estado Colombiano, permite que las entidades territoriales gocen de autogobierno para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la ley, y por ende tienen derecho a gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les correspondan, administrar sus propios recursos y participar en las rentas nacionales (CP. Art. 287). Por lo tanto, tales entes territoriales tienen capacidad tanto de autonormación como de acción en el plano ejecutivo, es decir, una aptitud para la definición de una política propia en la elección de estrategias distintas para la gestión de sus propios intereses. Puede afirmarse entonces, que la autonomía de los entes territoriales les permite tener una organización y una capacidad derivada y limitada de autorregulación.

Entonces, si es la misma Constitución la que se aparta del centralismo, concediéndole autonomía a los entes territoriales y otorgándoles cierta capacidad normativa, y si además es ella la que señala directamente funciones generales a ciertas autoridades públicas, como a los alcaldes, a quienes les corresponde ejercer las funciones previstas en el artículo 315 Superior y las demás que la Constitución y la ley le señalen (CP art.315-10), no puede considerarse que se viola el principio de República Unitaria y la seguridad jurídica, por el solo hecho que una disposición legal faculte a los alcaldes municipales y distritales para permitir el uso y distribución de los artículos pirotécnicos y fuegos artificiales, graduándolos en las categorías consagradas en la misma ley teniendo en cuenta la clasificación que haga el Icontec o la entidad que haga sus veces, pues como se concluirá en el acápite en el acápite No.6, los segmentos normativos acusados no habilitan a estas autoridades para expedir reglamentos mediante los cuales puedan arbitrariamente limitar ciertas libertades públicas, sino para ejercer una función de policía que les es propia.

Por lo expuesto, se concluye que el artículo 4º de la Ley 670 de 2001, en lo acusado, no vulnera el artículo 1º Superior.

5. Los segmentos acusados del artículo 4º de la Ley 670 de 2001 no desconocen el principio constitucional de unidad de materia

Para el actor lo acusado vulnera el artículo 158 de la Constitución, que consagra el principio de la unidad de materia, pues en su criterio al habilitarse a los alcaldes municipales y distritales para permitir el uso y distribución de artículos pirotécnicos o fuegos artificiales, 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.

Esta Corte ha expresado reiteradamente que el principio de unidad de materia no puede ser entendido rígidamente al extremo de afectar el significado de la función legislativa. Ha dicho esta Corporación:

"En repetidas oportunidades la Corte ha señalado que el concepto de unidad de materia a que se refiere el artículo 158 de la Constitución no puede entenderse dentro de un sentido estrecho y rígido al punto que se desconozcan o ignoren las relaciones sustanciales entre las diferentes normas que surgen en virtud de las finalidades que persiguen y que, por lo mismo, razonablemente se integran o resultan ser complementarias para lograr el diseño de la cuestión de fondo del proyecto legal. Además, que dicha unidad sólo se rompe cuando existe absoluta falta de conexión o incongruencia causal, temática, sistemática y teleológica entre las distintas aspectos que regula la ley y la materia dominante de la misma."⁴

Y en torno a las implicaciones de dicho principio en el control constitucional también ha manifestado:

"(...) Cuando los tribunales constitucionales entran a determinar si una ley ha cumplido o no con el principio de unidad de materia deben ponderar también el principio democrático que alienta la actividad parlamentaria y en esa ponderación pueden optar por ejercer un control de diversa intensidad. Esto es, el alcance que se le reconozca al principio de unidad de materia tiene implicaciones en la intensidad del control constitucional pues la percepción que se tenga de él permite inferir de qué grado es el rigor de la Corte al momento del examen de las normas. Así, si se opta por un control rígido, violaría la Carta toda norma que no esté directamente relacionada con la materia que es objeto de regulación y, por el contrario, si se opta por un control de menor rigurosidad, sólo violarían la Carta aquellas disposiciones que resulten ajenas a la materia regulada. La Corte estima que un control rígido desconocería la vocación democrática del Congreso y sería contrario a la cláusula general de competencia que le asiste en materia legislativa. Ante ello, debe optarse por un control que no opte por un rigor extremo pues lo que impone el principio de unidad de materia es que exista un núcleo rector de los distintos contenidos de una Ley y que entre ese núcleo temático y los otros diversos contenidos se presente una relación de conexidad determinada con un criterio objetivo y razonable.⁵

Hechas estas precisiones, cree la Corte que debe desestimarse la acusación del actor por supuesta infracción del principio de unidad de materia consagrado en el artículo 158 Fundamental, por cuanto es evidente que la facultad otorgada a los alcaldes municipales y distritales en la norma bajo análisis guarda identidad temática, sistemática y teleológica con la materia tratada en la Ley 670 de 2001, según la cual se desarrolla parcialmente el artículo 44 de la Constitución Política para garantizar la vida, la integridad física, la salud y la recreación del niño expuesto al riesgo por el manejo de artículos pirotécnicos o explosivos.

Con tal finalidad, el legislador consideró necesario diseñar un marco jurídico destinado a prevenir las nefastas consecuencias que se ocasionan a los menores de edad expuestos a riesgos por la producción o fabricación, la manipulación o uso y la comercialización de artículos pirotécnicos o fuegos artificiales. Es así como dispuso, que los adultos y los niños participen en programas de prevención de riesgos, dejando a los padres la responsabilidad en la orientación a sus hijos y menores sobre la prohibición del uso de la pólvora con cualquier finalidad (art. 3); determinó la competencia del Ministerio de Defensa para expedir disposiciones sobre fabricación o producción de artículos pirotécnicos o fuegos artificiales (art.5º); dispuso la creación de un fondo municipal para la prevención de accidentes generados por el manejo y uso indebido de tales elementos (art.6º); estableció la prohibición de la venta de artículos pirotécnicos o fuegos artificiales y globos a menores de edad y personas en estado de embriaguez (art. 7º); la prohibición de producción o fabricación, manipulación, uso y comercialización de artículos pirotécnicos o fuegos artificiales que contengan fósforo blanco (art. 8º); consagró sanciones pecuniarias por contravenir tales prohibiciones (arts. 9, 10, 11 y 12); ordenó la carnetización de quienes trabajen en la fabricación, distribución y venta de pólvora, artículos pirotécnicos y fuegos artificiales y los requisitos para acceder a ello (art.13); contempló la obligación para los centros de salud y hospitales públicos y privados de atender al menor que resulte con quemaduras producidas por dichos elementos y la sanción para los representantes legales del menor afectado en caso de responsabilidad en el hecho (art. 14); ordenó que todo artículo pirotécnico debe llevar una publicidad sobre su uso adecuado y las prohibiciones establecidas en la ley y colocar en los establecimientos en los cuales se fabriquen, almacenen, distribuyan o se expendan artículos pirotécnico colocar el texto visible de la ley (arts. 15 y 16); y, finalmente facultó a los alcaldes municipales y distritales para el conocimiento de las infracciones e imposición de las sanciones previstas en la ley (art. 17).

De esta manera, se cuenta con una herramienta jurídica eficaz para prevenir y sancionar los daños que la producción o fabricación, la manipulación o uso y la comercialización de los artefactos pirotécnicos y fuegos artificiales puedan ocasionar a la salud de los menores de edad, dado que según las estadísticas oficiales⁶ entre enero y diciembre de 2000 se presentaron el todo el territorio nacional 168 casos de quemaduras en personas menores de 17 años, ocasionadas por esa actividad. Solamente en Bogotá D.C. entre el 1º de diciembre del 2000 y el 15 de enero del 2001, se presentaron 99 accidentes con pólvora en los que resultaron involucrados menores de 19 años; con relación a muertes ocasionadas por estas quemaduras se reportaron en la temporada tres casos correspondientes a menores de 2, 5 y 10 años de edad quienes fallecieron por la explosión de una polvorería; el grupo entre los 5 y 9 años de edad representa el 27.37% de los quemados, seguido por el grupo entre los 10 y 14 años que son el 23.05%; y el 9.07% de los más afectados son los menores de edad.

Es obvio que para proteger los derechos fundamentales de los niños que puedan resultar afectados por el ejercicio de la actividad regulada en la Ley 670 de 2001, sus disposiciones deban dirigirse necesariamente también a los adultos. Así se dejó claramente establecido en la misma ley al disponer expresamente en el artículo 13 que "*quienes trabajen en la fabricación, distribución y venta de pólvora, artículos pirotécnicos y fuegos artificiales deberán ser mayores de edad y poseer un carnet vigente expedido por las alcaldías municipales y distritales con el cual quedan autorizados para realizar su labor*". Luego, los apartes acusados del artículo 4º de la Ley 670 de 2001 que habilitan a los alcaldes municipales y distritales para permitir el uso y la distribución de los artículos pirotécnicos y fuegos artificiales, graduándolos en las categorías establecidas en la misma ley con arreglo a la clasificación del Icontec o la entidad que haga sus veces, antes de violar el principio de unidad de materia se dirigen necesariamente a los mayores de edad que son los que deben acreditar las condiciones exigidas por la ley para desempeñar tal actividad, pues de no ser así las regulaciones contenidas en la ley para proteger la vida, integridad física y recreación del niño expuesto al riesgo por el manejo de artículos pirotécnicos y explosivos, no podrían hacerse efectivas.

En consecuencia, queda claro que los segmentos demandados del artículo 4º de la Ley 670 de 2001 no vulneran el principio de unidad de materia consagrado en el artículo 158 de la Carta.

6. La facultad otorgada a los alcaldes municipales y distritales en artículo 4º de la Ley 670 de 2001 constituye una función de policía que no desconoce el artículo 189-11 Superior

Los segmentos normativos impugnados del artículo 4º de la Ley 670 de 2001 habilitan a los alcaldes municipales y distritales para que permitan el uso y la distribución de artículos pirotécnicos o fuegos artificiales, graduándolos en las categorías allí señaladas, para lo cual las autoridades

tendrán en cuenta la clasificación que sobre el particular establezca el Icontec o la entidad que haga sus veces.

En criterio del actor tal atribución 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.

Con el fin de examinar si la habilitación impugnada está ajustada al Ordenamiento Superior, considera preciso la Corte recordar que la ley que nos ocupa se expidió con el fin de desarrollar 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, regulando y estableciendo directamente límites en lo relacionado con la producción o fabricación, manipulación o uso y comercialización de dichos elementos.

Así por ejemplo, la ley prohíbe en todo el territorio nacional la venta de dichos artículos a menores de edad y a personas en estado de embriaguez (art. 7º); prohíbe totalmente la producción o fabricación, la manipulación o uso y la comercialización de artículos pirotécnicos y fuegos artificiales que contengan fósforo blanco, so pena de sanciones pecuniarias (art. 8º); dispone sancionar a los adultos que permitan o induzcan a los menores de edad a manipular o usar artículos pirotécnicos, fuegos artificiales o globos (arts. 10º y 11º); exige que quienes trabajen en la fabricación de estos elementos sean mayores de edad y posean un *carnet* vigente expedido por las alcaldías respectivas (art. 13º); sanciona pecuniariamente a los representantes legales del menor afectado por quemaduras ocasionadas por el uso de esos elementos o a quienes se les encontrase responsables, por acción o por omisión, de la conducta de aquél (art. 14º); y, exige que tales artículos lleven una publicidad sobre la necesidad de usarlos con implementos aptos para la manipulación y las prohibiciones de la ley, como la venta a menores, grado de toxicidad y peligrosidad (art. 15º).

Se observa entonces, que ha sido el mismo legislador quien directamente ha procedido a regular y limitar parcialmente la actividad relacionada con la producción o fabricación, la manipulación o uso y la comercialización de artículos pirotécnicos y fuegos artificiales, asuntos que por mandato constitucional son de su propio resorte como quiera que en él reside el denominado *poder de policía* que consiste en la facultad de hacer la ley policial mediante la expedición de normas jurídicas objetivas de carácter general e impersonal dictadas por el órgano de origen representativo con el fin de limitar los derechos individuales en función del bienestar general.

Sobre este particular la Corte cree conveniente precisar que en el Estado Social de Derecho es lógico que la regulación de los derechos y las libertades públicas esté en cabeza del Congreso de la República, puesto que su protección supone que los actos estatales que los afecten estén rodeados de un conjunto de garantías mínimas, entre ellas la relacionada con la necesidad de que cualquier limitación o restricción se establezca por medio de una ley adoptada por el poder legislativo como expresión de la voluntad popular. Es claro, que este procedimiento le imprime seguridad, publicidad y trasparencia a las decisiones adoptadas en esta materia por el legislador, las que en todo caso no están exentas de los controles establecidos en la Constitución a fin de proteger los derechos humanos.

Tampoco sobra recordar, que desde la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en 1789 se consideró que la reserva de ley, en virtud de la cual los derechos y libertades ciudadanas sólo pueden ser restringidos por la ley en cuanto expresión legítima de la voluntad popular, constituye un elemento esencial para que los derechos del hombre puedan estar jurídicamente protegidos y existir plenamente en la realidad. En efecto, el artículo 4º de dicha Declaración dispone que "*La libertad consiste en poder hacer todo lo que no perjudica a otro; así, el ejercicio de los derechos naturales de cada hombre no tiene otros límites que los que garantizan a los demás miembros de la sociedad el goce de esos mismos derechos. Estos límites sólo pueden ser determinados por la Ley*".(se subraya)

Desde esta perspectiva, no es admisible que los derechos fundamentales puedan ser restringidos por autoridades distintas al poder legislativo, pues ello no sólo equivaldría a desconocer los límites que el constitucionalismo democrático ha establecido para la garantía de los derechos fundamentales de la persona, sino además porque se estaría desconociendo el claro mandato del artículo 30 la Convención Americana sobre Derechos Humanos que al referirse al alcance de las restricciones a los derechos amparados en dicho instrumento internacional dispone:

"Las restricciones permitidas, de acuerdo con esta Convención, al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas en la misma, no pueden ser aplicadas sino conforme a leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas". Se subraya

Cabe advertir, que en opinión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos la expresión "*leyes*" contenida en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos "*significa norma jurídica de carácter general, ceñida al bien común, emanada de los órganos legislativos constitucionalmente previstos y democráticamente elegidos, y elaborada según el procedimiento establecido por las constituciones de los Estados Partes para la formación de las leyes*". Dicha Corte llegó a esta inequívoca conclusión luego de considerar, entre otras razones, que

"La expresión *leyes*, en el marco de la protección a los derechos humanos, carecería de sentido si con ella no se aludiera a la idea de que la sola determinación del poder público no basta para restringir tales derechos. Lo contrario equivaldría a reconocer una virtualidad absoluta a los poderes de los gobernantes frente a los gobernados. En cambio, el vocablo *leyes* cobra todo su sentido lógico e histórico si se le considera como una exigencia de la necesaria limitación a la interferencia del poder público en la esfera de los derechos y libertades de la persona humana. La Corte concluye que la expresión *leyes*, utilizada por el artículo 30, no puede tener otro sentido que el de ley formal, es decir, norma jurídica adoptada por el órgano legislativo y promulgada por el Poder Ejecutivo, según el procedimiento requerido por el derecho interno de cada Estado".⁷ (se subraya)

Conforme a lo expuesto queda establecido, que corresponde al Congreso de la República expedir las normas restrictivas de las libertades y

derechos ciudadanos con base en razones de orden público e interés general. Sin embargo, tal como lo ha precisado esta Corte⁸ no puede admitirse la existencia de una competencia discrecional del Congreso en la materia, puesto que su actuación se encuentra limitada por la misma Constitución y los tratados y convenios internacionales que reconocen e imponen el respeto y efectividad de los derechos humanos(CP art. 93), límites que emanan de la necesidad de garantizar el respeto a la dignidad humana, el ejercicio pleno de los derechos fundamentales en lo que atañe con su núcleo esencial y especialmente la realización del bien común.

A la luz de los anteriores planteamientos resulta claro, entonces, que al lado del poder de policía que ejerce el Congreso de la República mediante la expedición de leyes que restringen los derechos y libertades ciudadanas, no puede coexistir un poder de policía subsidiario o residual en cabeza de las autoridades administrativas, así éstas sean también de origen representativo como el Presidente de la República, los Gobernadores y Alcaldes y las corporaciones administrativas de elección popular -asambleas departamentales y concejos municipales-, pues, se repite, el órgano legislativo es quien detenta en forma exclusiva y excluyente la competencia para limitar tales derechos y libertades públicas.

No escapa a la Corte que conforme a lo dispuesto en el artículo 189-11 de la Constitución se le atribuye al Presidente de la República, como suprema autoridad administrativa, la potestad de reglamentar la ley al disponer que le corresponde "*Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes*", la cual incluiría, obviamente, la facultad para reglamentar asuntos de policía definidos en la ley. Pero esta competencia no puede ser interpretada de ninguna manera como el reconocimiento de un poder de policía paralelo o subsidiario al que detenta el órgano legislativo, toda vez que por su misma esencia el ejercicio de la potestad reglamentaria está orientado a obtener la aplicación y el cumplimiento de la ley mediante normas secundarias que están subordinadas a ella y la complementan en su desarrollo particular, sin que puedan suplirla, limitarla o rectificarla. Es decir, que las normas reglamentarias con fines policiales deben su existencia a la ley y por ello tienen como marco de referencia los parámetros establecidos por el legislador. En consecuencia, serían inconstitucionales las leyes que deleguen en los órganos administrativos el poder legislativo de policía entendido como la competencia para limitar los derechos individuales. Además, debe tenerse presente que aún durante los estados de excepción el Ejecutivo en ejercicio de los mismos no puede suspender los derechos humanos y las libertades fundamentales (CP art. 214-2).

También es cierto que por mandato del artículo 300-8 de la Constitución Política, a las Asambleas departamentales les corresponde "*dictar normas de policía en todo aquello que no sea materia de disposición legal*", atribución que, según lo expuesto, no puede ser entendida como el reconocimiento a dichas corporaciones de un poder de policía autónomo y absoluto para limitar de manera general derechos y libertades públicas, pues no puede olvidarse que en materia de derechos fundamentales el poder de policía está reservado al legislador, y además porque conforme a lo dispuesto en el artículo 287 Superior las competencias de las autoridades locales deben ejercerse dentro de los límites de la Constitución y la ley.

No obstante lo anterior, si bien es cierto que no puede sustituirse el poder legislativo de policía mediante la expedición de reglamentos presidenciales o de actos de las Asambleas departamentales, también lo es que la imposibilidad del legislador en prever todas las circunstancias de hecho determina que las leyes de policía dejen un margen de actuación a las autoridades administrativas para su concretización, pues *la forma y oportunidad* para aplicar a los casos concretos el límite de un derecho corresponde a normas o actos de carácter administrativo expedidos dentro del marco legal por las autoridades administrativas competentes. Este es el denominado "*poder administrativo de policía*", que más exactamente corresponde a una "*función o gestión administrativa de policía*" que debe ser ejercida dentro del marco señalado en la ley mediante la expedición de disposiciones de carácter singular (órdenes, mandatos, prohibiciones, etc).

La Corte ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre el significado y alcance de la función de policía. Así, al examinar el artículo 111 del Decreto 1355 de 1970 (Código Nacional de Policía), según el cual los reglamentos de policía local podrán señalar zonas y fijar horarios para el funcionamiento de establecimientos donde se expendan bebidas alcohólicas, expresó que la función de policía "*implica la atribución y el ejercicio de competencias concretas asignadas de ordinario y mediante el ejercicio del poder de policía a las autoridades administrativas de policía; en últimas, esta es la gestión administrativa en la que se concreta el poder de policía y debe ser ejercida dentro de los marcos generales impuestos por la ley en el orden nacional*" y agregó que "*la función de policía también comprende la facultad de expedir actos normativos reglamentarios que fijen normas de conducta en el orden local y que se expresen como actuaciones administrativas de naturaleza restringida, con un ámbito de normación mínimo que parte de la relación de validez formal y material que debe existir entre la Constitución, la ley y los reglamentos superiores de policía; así mismo, teniendo en consideración la discrecionalidad que involucra la atención preceptiva de algunos casos en ejercicio de la función de policía se tiene un cierto margen de apreciación para adoptar una decisión determinada*" por lo que concluyó que "*La normatividad que se autoriza expedir al Alcalde Municipal en virtud de la disposición acusada, no comporta la generalidad y abstracción características del ejercicio del poder de policía, pues se trata de la prescripción de unas determinadas normas de conducta, predicados de un tipo específico de actividad y dentro de un ámbito local de vigencia, como es el horario de funcionamiento de unos establecimientos abiertos al público, aplicable a un concreto sector geográfico local*".⁹

La función de policía implica, pues, la atribución y el ejercicio de competencias concretas asignadas de ordinario mediante el poder legislativo de policía a las autoridades administrativas como son el Presidente de la República a quien según el artículo 189-4 de la Carta le compete "*conservar en todo el territorio el orden público*"; y los gobernadores (CP art. 303) y los alcaldes (CP art. 315-2), quienes en el nivel local ejercen la función de policía dentro del marco constitucional, legal y reglamentario.

Tomando en cuenta las anteriores consideraciones y descendiendo al asunto bajo revisión se tiene que la habilitación conferida por el legislador a los alcaldes municipales y distritales en los segmentos acusados del artículo 4º de la Ley 670 de 2001, para permitir el uso y la distribución de artículos pirotécnicos y fuegos artificiales graduándolos en las categorías establecidas en la ley, teniendo en cuenta la clasificación que sobre el particular establezca el Icontec o la entidad que haga sus veces, es constitucional, pues es evidente que mediante ella el legislador no ha

delegado en dichas autoridades la competencia del Presidente de la república para reglamentar la ley, y del tal forma limitar derechos y libertades públicas o prohibir su ejercicio, sino que ha sido conferida para que dichas autoridades ejerzan una función de policía que les es propia.

En efecto, la habilitación que consagran los segmentos normativos impugnados del artículo 4º de la Ley 670 de 2001 no implica una atribución para que los alcaldes distritales y municipales *motu proprio* regulen la actividad pirotécnica expediendo un reglamento mediante el cual puedan restringir libertades ciudadanas, pues es claro que tal facultad se otorgó para que esas autoridades administrativas realicen la gestión administrativa que concrete el poder de policía que ha sido ejercido directamente por el legislador, otorgando, de acuerdo con la ley, los permisos respectivos, una vez hayan graduado en las categorías correspondientes los artículos pirotécnicos y fuegos artificiales, teniendo en cuenta la clasificación del Icontec o quien haga sus veces.

Es decir, que la habilitación que confiere el legislador a las autoridades locales en los segmentos acusados está orientada a que ellas realicen una gestión concreta y preventiva propia de la función de policía, consistente en otorgar los permisos correspondientes previos al uso y la distribución de artículos pirotécnicos o fuegos artificiales. En este sentido, convienen tener presente que el Código Nacional de Policía establece que cuando la ley o el reglamento de policía subordine el ejercicio de una actividad a ciertas condiciones o al cumplimiento de determinados requisitos, dicha actividad no podrá ejercerse sino mediante el correspondiente permiso otorgado previa la comprobación de aquellas o el cumplimiento de estos (art. 15 CNP) y además dispone que la ley o el reglamento debe señalar el funcionario que debe conceder un permiso (art.17 CNP). En este caso, la Ley 670 de 2001 atribuyó esta competencia a los alcaldes municipales y distritales por ser ellos la primera autoridad de policía del municipio y además por ser los responsables de conservar el orden público en su localidad de conformidad con la ley (CP art. 315-2), concepto que comprende la garantía de la seguridad, la tranquilidad y la salubridad públicas.

Entonces, para la Corte es claro que tal habilitación deben ejercerla los alcaldes municipales y distritales, graduando en las categorías señaladas en el mismo artículo 4º, los artículos pirotécnicos o fuegos artificiales, lo que significa que ellos deben determinar en qué categoría se ubica cada uno de los artículos pirotécnicos o fuegos artificiales, para lo cual, según lo dispuesto el artículo en cuestión, tendrán en cuenta la clasificación que sobre el particular haga el Icontec o la entidad que haga sus veces. Precisamente el Icontec, llamado a intervenir dentro del presente proceso, adjuntó la norma técnica colombiana NTC 5045 sobre la clasificación de fuegos artificiales, en la que por ejemplo se encuentran clasificados en la categoría uno el lanzaconfeti y la luz de bengala para sostener en la mano; en la categoría dos, entre otros, el buscapiés y el volcán; y en la categoría tres, por ejemplo, el volador y la vela romana, los cuales serán graduados por las autoridades mencionadas en las categorías correspondientes.

En conclusión, siendo esta la gestión de policía que compete a los alcaldes, en los términos de los segmentos acusados, no puede considerarse que a dichas autoridades se les haya habilitado para limitar derechos y prohibir la actividad comercial pirotécnica, y menos aún puede pensarse que mediante los apartes impugnados del artículo 4º de la Ley 670 de 2001 el legislador está despojando al Presidente de la República del ejercicio de la facultad reglamentaria que le confiere el artículo 189-11 Superior, razón por la cual no se viola ésta disposición constitucional.

7. La facultad otorgada a los alcaldes municipales y distritales en artículo 4º de la Ley 670 de 2001 no desconoce el derecho de propiedad ni la libertad de empresa

Según el actor, por medio de la facultad prevista en el artículo 4º de la Ley 670 de 2001 se 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.

Para la Corte el cargo no está llamado a prosperar, pues como quedó establecido en el anterior acápite, mediante los segmentos acusados del artículo 4º de la Ley 670 de 2001, no se está confiriendo por parte del legislador una habilitación a los alcaldes municipales y distritales para que señalen las causales de utilidad pública para restringir derechos particulares ni para prohibir la comercialización de artículos pirotécnicos y fuegos artificiales, dado que como quedó establecido la facultad que se demanda se confiere para permitir el uso y la distribución de artículos pirotécnicos o fuegos artificiales, graduándolos en las categorías allí señaladas, para lo cual las autoridades tendrán en cuenta la clasificación que sobre el particular establezca el Icontec o la entidad que haga sus veces. Facultad que corresponde al ejercicio de la función de policía que les es propia a dichas autoridades, otorgando las autorizaciones o permisos a las personas mayores de edad que acrediten cumplir con los requisitos establecidos por la ley. Se observa, entonces, que la facultad impugnada lejos de haberse otorgado para que se establezca una prohibición de comercialización de dichos elementos, ha sido conferida para que se permita tal actividad pero bajo los requisitos y condiciones establecidas en la ley, una vez se hayan graduado los artículos pirotécnicos y fuegos artificiales en las categorías allí establecidas con arreglo a la clasificación que haga el Icontec o la entidad que haga sus veces.

Por lo expuesto, el cargo no está llamado a prosperar.

VII DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución, y oído el concepto del Procurador General de la Nación

RESUELVE:

PRIMERO. Declarar EXEQUIBLES las expresiones "Los alcaldes municipales y distritales podrán permitir el uso y la distribución de artículos

pirotécnicos o fuegos artificiales", "graduando en las siguientes categorías" del inciso primero del artículo 4º de la Ley 670 de 2001, y la expresión "las autoridades" del parágrafo de la misma disposición legal, en relación con los cargos analizados en esta providencia.

SEGUNDO. Declararse INHIBIDA para emitir un pronunciamiento de fondo en relación con el cargo por violación al artículo 13 de la Constitución.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNELL

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

NOTAS DE PIE DE PÁGINA:

1 Sentencia C-003 de 1993. M.P. Alejandro Martínez Caballero

2 C-275 de 1996 MP José Gregorio Hernández

3 Sentencia C-1051 de 2001

Sentencias C-390/96, C-435/96, 428/97 y 584/97, entre otras.

4 Sentencia C-352/98, M.P. Antonio Barrera Carbonell y Alfredo Beltrán Sierra.

5 Sentencia C-501/01, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

6 Ponencia para segundo debate del proyecto de ley en la Cámara de Representantes. Gaceta del Congreso No. 418 de 1999. Páginas 18 y 19.

7 Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986

8 Sentencia C-110 de 2000

9 Sentencia C-366 de 1996

Fecha y hora de creación: 2026-01-30 06:28:05