

## Demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 2 de la Ley 2224 de 2022

Carlos Ramírez <carlosdramirez11@hotmail.com>

Mar 06/09/2022 10:57

Para: Secretaria3 Corte Constitucional <secretaria3@cor-teconstitucional.gov.co>

Señores Corte Constitucional, buenos días:

Por medio del presente, me permito adjuntar demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 2 de la Ley 2224 de 2022. Para acreditar la calidad de ciudadano, remito mi cédula de ciudadanía.

Muchas gracias y quedo atento.

Carlos David Ramírez Benavides

Señores  
**CORTE CONSTITUCIONAL**  
E. S. D.

**Asunto:** Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo segundo de la Ley 2224 del 30 de junio de 2022<sup>1</sup>.

**CARLOS DAVID RAMIREZ BENAVIDES**, ciudadano colombiano, mayor de edad, identificado como aparece al pie de mi correspondiente firma, acudo ante esta Corporación en uso de mis derechos ciudadanos<sup>2</sup> para demandar por inconstitucionalidad el artículo segundo de la Ley 2224 del 30 de junio de 2022, la cual está relacionada con la regulación de pólvora y productos pirotécnicos en el territorio nacional.

El artículo segundo de la Ley 2224 de 2022 establece que el gobierno nacional, por intermedio de diferentes ministerios, reglamentará en el término de 6 meses “el uso, la fabricación, la manipulación, el transporte, el almacenamiento, la comercialización, la compra, la venta y el expendio en el territorio nacional de pólvora y productos pirotécnicos, considerando tendencias y experiencias de regulación internacional sobre el tema”. También, el segundo inciso del citado artículo establece que el gobierno nacional “estipulará sanciones de carácter pecuniario entre uno (1) y doscientos (200) Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes - SMMLV para toda persona natural o jurídica que incumpla dicha reglamentación”. Asimismo, el inciso tercero establece agravantes a la anterior sanción pecuniaria.

En esta demanda me enfocaré en demostrar que, el legislador no puede delegar o facultar al gobierno nacional para que por medio de normas de inferior jerarquía a una ley establezca el juez natural o la autoridad administrativa para investigar e imponer las respectivas sanciones a quien incumpla la reglamentación.

Esto ocasiona que exista una omisión legislativa relativa por no incluir el juez natural o autoridad administrativa para investigar e imponer las respectivas sanciones. Considero que para corregir este vicio se debe declarar la exequibilidad condicionada del artículo segundo de la Ley 2224 de 2022, bajo el entendido que la autoridad administrativa o juez natural para conocer de los procesos administrativos de carácter sancionatorio será el inspector de policía con jurisdicción donde ocurrieron los hechos o la autoridad administrativa que determine la Corte Constitucional.

Para sustentar mi demanda, ésta la dividiré en siete secciones. En la primera, transcribiré la norma acusada. En la segunda, las normas violadas. En la tercera, los fundamentos de la violación, esto es, las razones por las cuales considero que el artículo segundo de la Ley 2224 de 2022 es contrario al artículo 29 de la Constitución Política. En la cuarta, los requisitos de procedibilidad. En la quinta, elevaré mi solicitud formal ante la Corte en el sentido que se declare la exequibilidad condicionada del artículo segundo de la Ley 2224 de 2022. En la sexta y séptima, la competencia y notificaciones, respectivamente.

## **1. NORMA ACUSADA**

Los preceptos que se demandan inconstitucional hacen parte del artículo segundo de la Ley 2224 de 2022, el cual se transcribe a continuación.

“ARTÍCULO 2°. REGLAMENTACIÓN. En un término de seis (6) meses contados a partir de la expedición de esta ley, el Gobierno Nacional en cabeza del Ministerio de Defensa, Ministerio de Justicia, el Ministerio de Salud y el Ministerio del Interior expedirá una reglamentación técnica con

---

<sup>1</sup> "Por medio de la cual se garantizan los derechos fundamentales a la vida, la integridad física, la salud y la recreación de todos los habitantes en especial los niños, niñas y adolescentes en el territorio nacional mediante la regulación del uso, la fabricación, la manipulación, el transporte, el almacenamiento, la comercialización, la compra, la venta y el expendio de pólvora y productos pirotécnicos en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones".

<sup>2</sup> Consagrados en los artículos 40 numeral 6, 95 numeral 7, 241 numeral 4 y 241 numeral 1 de la Constitución Política en concordancia con el artículo 37 del Decreto 2067 de 1991.

criterios de evaluación de riesgo de acuerdo a la probabilidad de ocurrencia de una lesión sobre el uso, la fabricación, la manipulación, el transporte, el almacenamiento, la comercialización, la compra, la venta y el expendio en el territorio nacional de pólvora y productos pirotécnicos, considerando tendencias y experiencias de regulación internacional sobre el tema.

Así mismo, estipulará sanciones de carácter pecuniario entre uno (1) y doscientos (200) Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes - SMMLV para toda persona natural o jurídica que incumpla dicha reglamentación.

Si en el marco de la contravención a esta reglamentación se afecta la vida y la integridad de terceros, o de bienes públicos o privados, o se fabriquen artículos pirotécnicos o fuegos artificiales que contengan fósforo blanco o clorhidrato, el Gobierno Nacional en cabeza del Ministerio de Defensa, Ministerio de Justicia y el Ministerio del Interior podrá estipular agravantes a la sanción pecuniaria de la que habla el inciso anterior entre cien (100) a trescientos (300) Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes - SMMLV.

PARÁGRAFO. Esta reglamentación podrá determinar los artefactos pirotécnicos cuyo uso deba estar prohibido a particulares, salvo a que se trate de expertos en la manipulación de los mismos”.

## **2. NORMAS VIOLADAS**

El artículo precedente viola las siguientes disposiciones de la Constitución Política:

“ARTICULO 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio. (...)”.

## **3. FUNDAMENTOS DE LA VIOLACIÓN**

Considero que el artículo segundo de la Ley 2224 de 2022 debe ser declarado exequible de manera condicionada, debido a que va en detrimento de la Constitución Política por las siguientes razones:

### **3.1. Omisión legislativa relativa por violación al principio del debido proceso. Violación del artículo 29 de la Constitución Política.**

En esta sección analizaré la constitucionalidad del artículo segundo de la Ley 2224 de 2022. Para lo cual, (i) abordaré el problema jurídico en relación con la norma acusada. Luego, (ii) explicaré y formularé el cargo desde los presupuestos de la omisión legislativa relativa. Dentro de la formulación del cargo mencionaré que la autoridad administrativa o el juez natural debe estar previamente establecido en una norma con rango de ley.

El artículo segundo de la Ley 2224 de 2022 faculta al gobierno nacional para expedir reglamentación técnica sobre “el uso, la fabricación, la manipulación, el transporte, el almacenamiento, la comercialización, la compra, la venta y el expendio en el territorio nacional de pólvora y productos pirotécnicos, considerando tendencias y experiencias de regulación internacional sobre el tema”.

Igualmente, los incisos segundo y tercero, objeto de la presente demanda, facultan al gobierno para “estipular sanciones de carácter pecuniario entre uno (1) y doscientos (200) Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes - SMMLV para toda persona natural o jurídica que incumpla dicha reglamentación”. Más adelante, dice la misma norma que también el gobierno nacional puede establecer agravantes.

Sin embargo, la norma acusada no menciona la autoridad administrativa o juez natural para investigar e imponer sanciones a quienes incumplan con la citada reglamentación.

¿Es viable que, el legislador faculte al gobierno nacional para que por vía reglamentaria establezca la autoridad administrativa o juez natural para investigar e imponer sanciones? En esta sección demostraré que no. Tal como se explicará más adelante.

La Corte Constitucional ha expuesto que existe omisión legislativa cuando el legislador no cumple un deber de acción expresamente señalado por el Constituyente. Asimismo, ha clasificado las omisiones legislativas en absolutas y en relativas. La primera, ocurre cuando no produce ningún precepto encaminado a ejecutar el deber que le ha impuesto la

Constitución. La segunda, ocurre cuando la ley existe, pero no cubre todos los supuestos que debería abarcar<sup>3</sup>.

La Corte ha permitido la posibilidad de efectuar un control de constitucionalidad al existir omisiones legales de carácter relativo, mientras que ha descartado la procedencia de ese control cuando existen omisiones legislativas absolutas<sup>4</sup>.

También, ha dicho el alto Tribunal que el demandante tiene la carga de demostrar las razones por las cuales se impone al legislador el deber de incluir en las normas, los preceptos supuestamente omitidos, de lo contrario la decisión que se adopte será inhibitoria<sup>5</sup>.

En relación con la omisión legislativa relativa, la Corte ha manifestado que se configura, entre otros temas, cuando la ley deja de introducir preceptos constitucionales que hacen que la norma resulte violatoria del principio del debido proceso<sup>6</sup>.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha explicado que, para que prospere la acción de inconstitucionalidad, por una omisión legislativa relativa, se exige un mínimo de análisis para ser estudiada. La Corte Constitucional<sup>7</sup> ha desarrollado los presupuestos para su análisis, así:

“i. Exista una norma sobre la cual se predique necesariamente el cargo, y que “(a) excluya de sus consecuencias jurídicas aquellos casos equivalentes o asimilables o, en su defecto, (b) que no incluya determinado elemento o ingrediente normativo”. ii. Exista un deber específico impuesto directamente por el Constituyente al Congreso que resulta omitido, pues se constata que el Legislador (a) excluyó un caso equivalente o asimilable o (b) dejó de incluir un elemento o ingrediente normativo. Ciertamente, como lo resaltó la Corte en la Sentencia C-083 de 2018, solo se configura una omisión legislativa relativa cuando el legislador incumple una concreta “obligación de hacer” prevista en la Constitución. iii. La exclusión tácita o expresa de los casos o ingredientes carezca de una razón suficiente. Esto último supone verificar si el Legislador “contó con una razón suficiente para omitir algún elemento al momento de proferir la norma”. En este estadio del análisis la Corte debe definir si la omisión es producto de un ejercicio caprichoso o si por el contrario existen argumentos claros y precisos para obviar el aspecto que los demandantes echan de menos. iv. La falta de justificación y objetividad de la exclusión genere una desigualdad negativa frente a los que se encuentran amparados por las consecuencias de la norma”.

De la lectura de la norma acusada y de la revisión de los requisitos para que proceda el cargo por una omisión legislativa relativa, para el presente caso se explicará de la siguiente manera:

**3.1.1. Exista una norma sobre la cual se predique necesariamente el cargo, y que “(a) excluya de sus consecuencias jurídicas aquellos casos equivalentes o asimilables o, en su defecto, (b) que no incluya determinado elemento o ingrediente normativo”.**

La norma acusada en la cual existe la omisión legislativa relativa es el artículo 2 de la Ley 2224 de 2022. El ingrediente normativo que hace falta en la citada ley es que no determina el juez natural o autoridad administrativa para investigar e imponer las sanciones a quienes incumplan con la reglamentación que expida el ejecutivo.

En el derecho administrativo sancionador, el principio del debido proceso exige la definición de las autoridades públicas o administrativas competentes para realizar la investigación y, consecuentemente, imponer la sanción. Tal como lo establece la Sentencia C-713 de 2012 de la Corte Constitucional.

En la citada sentencia, la Corte Constitucional, en relación con el principio al debido proceso, dijo:

“El artículo 29 de la Constitución dispone, de una parte, que toda actuación se desarrolle con sujeción al procedimiento legalmente preestablecido en la materia. Y, de otra, constituye una

<sup>3</sup>Sentencia C-543 de 1996 de la Corte Constitucional.

<sup>4</sup>Sentencia C-246 de 2001 de la Corte Constitucional.

<sup>5</sup>Sentencias C-1009 de 2005 y C-505 de 2014 de la Corte Constitucional.

<sup>6</sup>Sentencia C-533 de 2012 de la Corte Constitucional.

<sup>7</sup>Sentencias C-509 de 2004, C-259 de 2009, C-533 de 2012, C-715 de 2012, C-833 de 2013, C-005 de 2017 y C-156-22 de la Corte Constitucional.

limitación a los poderes del Estado, habida cuenta de que corresponde al legislador establecer previamente la infracción, las sanciones a que se hacen acreedores quienes incurran en estas y **la definición de las autoridades públicas o administrativas competentes para realizar la investigación y, consecuentemente, imponer la sanción**". (Negritas por fuera del texto original)

De la lectura del artículo segundo de la Ley 2224 de 2022 se desprende que el legislador facultó al gobierno nacional, para que por vía reglamentaria a la luz del numeral 11 del artículo 189 Superior, expidiera la reglamentación técnica con la finalidad de "regular la pólvora y productos pirotécnicos".

Sin embargo, la norma acusada no incluyó aspectos necesarios que deben estar contenidos en una ley y no en una norma de inferior categoría. Por ejemplo, no incluyó el juez natural o autoridad administrativa para investigar y sancionar las conductas antijurídicas que consagre el ejecutivo. La regulación de estos aspectos quedó al arbitrio del gobierno nacional por medio de una reglamentación de menor jerarquía a una ley, motivo por el cual, la norma quebranta el artículo 29 de la Constitución Política.

**3.1.2. Exista un deber específico impuesto directamente por el Constituyente al Congreso que resulta omitido, pues se constata que el Legislador (a) excluyó un caso equivalente o asimilable o (b) dejó de incluir un elemento o ingrediente normativo. Ciertamente, como lo resaltó la Corte en la Sentencia C-083 de 2018, solo se configura una omisión legislativa relativa cuando el legislador incumple una concreta "obligación de hacer" prevista en la Constitución.**

La obligación de hacer se encuentra prevista en el artículo 29 de la Constitución Política cuando establece que "nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, **ante juez o tribunal competente** y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio".

Sobre estas materias, la Corte ha dicho que no pueden ser "deslegalizadas"<sup>8</sup> a través de regulaciones de menor jerarquía como lo son los reglamentos expedidos por el Gobierno Nacional. De tal forma que, el legislador al expedir la norma acusada y trasladar esa competencia al ejecutivo, por vía reglamentaria, viola el artículo 29 de la Constitución Política.

No puede perderse de vista la vinculación positiva y el respeto al debido proceso en el ejercicio de la potestad sancionatoria o *ius puniendi* del Estado y la obligación que tiene el Legislador que estas materias queden dentro del cuerpo normativo. Por tal motivo, la norma acusada no debió consentir que por vía de reglamentos el ejecutivo determine a su arbitrio el juez natural o la autoridad administrativa para la investigación e imposición de la sanción.

**3.1.3. La exclusión tácita o expresa de los casos o ingredientes carezca de una razón suficiente. Esto último supone verificar si el Legislador "contó con una razón suficiente para omitir algún elemento al momento de proferir la norma". En este estadio del análisis la Corte debe definir si la omisión es producto de un ejercicio caprichoso o si por el contrario existen argumentos claros y precisos para obviar el aspecto que los demandantes echan de menos.**

Si bien es cierto que el legislador goza de una libertad de configuración normativa, también es cierto que dicha facultad tiene ciertos límites. Motivo por el cual, debe primar el respeto por los valores, principios y derechos fundamentales de las personas. Asimismo, debe respetar los mandatos constitucionales. Por tal razón, el legislador debe tener un motivo constitucionalmente relevante que justifique la limitación de ciertos preceptos.

El Legislador al enunciar las sanciones económicas y al facultar al ejecutivo para expedir la reglamentación que creará las infracciones administrativas omitió incluir cuál es la autoridad competente para investigar e imponer las respectivas sanciones.

Una vez verificada la exposición de motivos del proyecto de ley y las actas de los debates en el Congreso no se encuentra un principio de razón suficiente, para que el Legislador

---

<sup>8</sup> Sentencia C-1262 de 2005 de la Corte Constitucional.

excluyera de la norma un tema regulable que, por razones constitucionales debe estar en el cuerpo normativo<sup>9</sup>. En consecuencia, el Legislador desconoce el mandato constitucional de que trata el artículo 29 Superior en relación con el principio al debido proceso.

**3.1.4. La falta de justificación y objetividad de la exclusión genere una desigualdad negativa frente a los que se encuentran amparados por las consecuencias de la norma.**

La Corte ha precisado que, este último presupuesto, es procedente cuando se alegue una presunta afectación al principio de igualdad. En este caso no se acusa la norma por violar dicho principio.

## **4. PETICIÓN**

### **4.1. Principal**

Solicito declarar la exequibilidad condicionada del artículo segundo de la Ley 2224 de 2022, bajo el entendido que la autoridad administrativa o juez natural para conocer de la investigación y sanción en los procesos administrativos será el inspector de policía con jurisdicción donde ocurrieron los hechos.

### **4.2. Subsidiarias**

Solicito declarar la exequibilidad condicionada del artículo segundo de la Ley 2224 de 2022, bajo el entendido que la autoridad competente o juez natural para conocer de los procesos administrativos de carácter sancionatorio será el que determine la Corte Constitucional.

Solicito declarar la inexecutable diferida por el término de 6 meses, con la finalidad de que el Congreso por vía de ley establezca la autoridad administrativa o juez natural para conocer de los procesos de carácter sancionatorio.

## **5. REQUISITOS DE PROCEDIBILIDAD**

Con base en el cargo formulado en contra del artículo segundo de la Ley 2224 de 2022, la presente demanda cumple con los requisitos de forma para que la Corte pueda emitir pronunciamiento de fondo sobre la constitucionalidad de la norma acusada. Asimismo, cumple con los requisitos de fondo establecidos por la Corte, esto es, que las razones sean claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes<sup>10</sup>.

Igualmente, es importante mencionar que, la Corte<sup>11</sup> ha flexibilizado los requisitos para acreditar la calidad de ciudadano a otros medios, y ha establecido que con la sola presentación de la copia de la cédula de ciudadanía se acredita este requisito<sup>12</sup>. Por tal motivo, en archivo anexo, remito la copia del citado documento de identidad para acreditar mi calidad de ciudadano.

## **6. COMPETENCIA**

Son competentes para conocer de este asunto conforme a los artículos 241 de la Constitución Política y 43 de la Ley 270 de 1996, pues corresponde a la Corte Constitucional “decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación”.

En concordancia con el Decreto Legislativo 2067 de 1991 que establece aspectos procedimentales y actuaciones que se tramitan ante la Corte Constitucional.

---

<sup>9</sup> Ver gacetas del Congreso 593, 783, 949 y 1164 de 2020; 1639 y 1709 de 2021; 341, 472, 552 y 559 de 2022.

<sup>10</sup> Sentencias C-1052 de 2001 y C-1115 de 2004 de la Corte Constitucional.

<sup>11</sup> Sentencia C-441 de 2019 de la Corte Constitucional.

<sup>12</sup> Ver entre otros el Auto del 21 de julio de 2020 (Expediente D-13788).

## 7. NOTIFICACIONES

Correo electrónico: carlosdramirez11@hotmail.com

Atentamente,

*Carlos Ramirez*  
Carlos David Ramírez Benavides  
C.C. 1.020.752.505 de Bogotá D.C.