



Honorables Magistradas y Magistrados
CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA
Magistrado Ponente: **JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR**
Palacio de Justicia, Calle 12 N°7-65, Bogotá D.C.
secretaria3@corteconstitucional.gov.co
La Ciudad

Demandante: **ELIZABETH LONDOÑO TOBÓN.**

Referencia: Expediente D-14970. Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 6 (parcial) numeral 1 de la Ley 2232 de 2022 «Por la cual se establecen medidas tendientes a la reducción gradual de la producción y consumo de ciertos productos plásticos de un solo uso y se dictan otras disposiciones».

Asunto: Intervención ciudadana según Decreto 2067 de 1991 art. 7, incs. 2°.

Los suscritos ciudadanos **JORGE KENNETH BURBANO VILLAMARIN**, director del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre, y **WALTER PÉREZ NIÑO**, docente de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre y miembro del Observatorio; presentamos la siguiente intervención ciudadana en defensa de la supremacía e integridad de la Constitución Política de Colombia de 1991. Actuamos de conformidad con lo establecido en el art. 242 numeral 1 de la CP. y el art. 7 Decreto 2067 de 1991; y dentro del término dispuesto en el Auto del 28 de octubre de 2022 y a la fijación en lista que hizo la Secretaría General de la Corte Constitucional.

I. NORMA LEGAL DEMANDADA

Resaltamos a continuación el aparte de la norma legal demandada:

«LEY 2232 DE 2022

(julio 7)

Diario Oficial No. 52.089 de 8 de julio de 2022

RAMA LEGISLATIVA-PODER PÚBLICO

Por la cual se establecen medidas tendientes a la reducción gradual de la producción y consumo de ciertos productos plásticos de un solo uso y se dictan otras disposiciones.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 6°. Plazos de aplicación. Para efectos de proteger la economía nacional, se establecen los siguientes plazos para la entrada en vigencia de la prohibición de introducción en el mercado, comercialización y/o distribución de los productos plásticos de un solo uso establecidos en el artículo 5°:

1. La prohibición de los numerales 1, 2, 3, 6, 7 y 11 se aplicará al término de **los dos años contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.**
2. La prohibición de los numerales 4, 5, 8, 9, 10, 12, 13 y 14 se aplicará al término de ocho años contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.



Parágrafo. La excepción contenida en el numeral 10 del parágrafo del artículo 5° estará vigente hasta el cumplimiento del plazo señalado en numeral 2 del presente artículo, momento en el cual pasarán a estar prohibidos».

II. CARGOS DE CONSTITUCIONALIDAD

La demandante solicita que se declare la inexecutable de la expresión «los dos años contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.» contenida en el art. 6 de la Ley 2232 de 2022, por dos razones: 1) vulneración del principio de igualdad establecido en el art. 13 de la constitución; y 2) afectación del art. 333 de la Constitución política.

1. Vulneración del principio de igualdad establecido en el artículo 13 de la constitución.

Si bien el legislador tiene un amplio margen de configuración normativa, esta facultad no es ilimitada, en tanto debe estar enmarcada en el derecho a la igualdad del art. 13 constitucional. La norma demandada trae un tratamiento desigual, discriminatorio, injustificado y trasgresor por contemplar un tratamiento diferencial en el plazo de entrada en vigencia de la prohibición de introducción en el mercado, comercialización o distribución de los productos plásticos de un solo uso, contemplado en el art. 5 de la norma demandada, bajo el argumento de la protección de la economía nacional.

La demandante sostiene que el art. 6 da un tratamiento discriminatorio ya que el numeral primero contempla que la prohibición para los productos de los numerales 1, 2, 3, 6, 7 y 11 del art. 5, será aplicable después de 2 años de su entrada en vigencia, mientras que el plazo para los productos indicados en los numerales 4, 5, 8, 10, 12, 13 y 14 es de 8 años. Para la actora, esa diferencia de tiempos no se compadece con las posibilidades reales que tienen los productores, industriales, trabajadores o comercializadores del sector afectado por la prohibición para la conversión de la actividad económica. Esa diferenciación no se fundamenta en ninguna evidencia científica que demuestre que los productos plásticos de los numerales 4, 5, 8, 10, 12, 13 y 14 son menos contaminantes que los contemplados en los numerales 1, 2, 3, 6, 7 y 11. Siendo, en su criterio, esta la única explicación válida para justificar la diferenciación de tiempos con el fin de realizar la transformación productiva, tecnológica y comercial.

Manifiesta que la medida no es idónea como instrumento de protección ambiental, toda vez que los productos de reemplazo demandan inconmensurables recursos renovables y no renovables. Asimismo, por que la norma indica que la restricción no aplica cuando el fin sea la exportación de los productos a los que refiere la Ley, evidenciando con ello la falta de preocupación del Congreso por la contaminación en otras latitudes. Finaliza señalando que la norma no supera el análisis de proporcionalidad, ya que la prohibición establecida en la Ley, aplicable en tan corto plazo, les acarrea una restricción radical de derechos al imposibilitar hacer la reconversión tecnológica o el cambio de actividad económica.



2. Afectación del artículo 333 de la Constitución Política

Indica la demandante que la norma controvertida restringe de forma irrazonable y desproporcionada la libertad económica y la iniciativa privada. En su criterio, el propósito de protección del ambiente llevó a la más radical de las medidas restrictivas como lo es la prohibición de la actividad, sin una oportunidad real de reconversión económica para empresarios y trabajadores del sector afectado.

Señala que, a la luz del principio de proporcionalidad, la protección del medio ambiente no puede conducir a que se agrave injustamente la situación de los empresarios y trabajadores del sector afectado. Por lo tanto, para la actora, la transición debe implicar un tiempo mayor al establecido en la norma demandada, así como del acompañamiento del Estado, ya que las políticas y programas que incluyen la ley en su criterio no se han implementado. Por todo lo anterior estima que la norma acusada debe declararse condicionalmente exequible bajo el entendido que el plazo de vigencia de la prohibición de los productos de los numerales 1, 2, 3, 6, 7 y 11, será de 8 años.

III. Consideraciones del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional

El Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Universidad Libre considera que la Corte Constitucional debe declarar la **EXEQUIBILIDAD** de la expresión “(...) los dos años contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.” Del numeral 2do. Del art. 6to de la Ley 2232 de 2022. Para sustentar lo anterior, a continuación, se desarrollarán los siguientes puntos: 1. Libertad económica y libertad de configuración legislativa en materia económica; 2. Derecho a la igualdad y; 3. Derecho a la protección del ambiente sano, los derechos de la naturaleza y configuración legislativa.

1. Libertad económica

Para la Corte Constitucional, la libertad económica del art. 333 de la Carta, surge como «la facultad que tiene toda persona de realizar actividades de carácter económico según su preferencia, vocación e idoneidad con miras a generar, mantener o incrementar patrimonio»¹.

A su vez, esa libertad tiene dos componentes que también se encuentran en el art. 333. En primer lugar, está la libertad de empresa. Esta es la posibilidad de afectar o destinar bienes de cualquier tipo —principalmente de capital— para realizar actividades económicas de producción e intercambio de bienes y servicios conforme a las pautas del modelo económico contemporáneo, con el propósito de obtener un beneficio o ganancia. Además, ella comprende la libertad de organización de los factores de producción y la facultad de participar en el mercado a través de actividades empresariales destinadas a la oferta de bienes y servicios. En segundo lugar, se encuentra la libertad de competencia. Ella implica la

¹ Sentencia C-909 de 2012. MP. Nilson Pinilla.



garantía de concurrir al mercado ofreciendo las condiciones y ventajas comerciales que los competidores estimen del caso; para su satisfacción el Estado debe asegurar la posibilidad de que un conjunto de empresarios, en un contexto normativo de igualdad de condiciones, puedan emprender sus esfuerzos y recursos en la conquista de un determinado mercado de bienes y servicios².

Cabe señalar que este tipo de libertades no tienen un carácter fundamental y pueden ser limitadas por varias razones previstas en la Constitución. El mismo art. 333 constitucional impone que: i) quienes desarrollen las actividades económicas deben actuar conforme al bien común; ii) la libertad de competencia debe estar sujeta al cumplimiento de responsabilidades; iii) la empresa tiene una función social que implica obligaciones; iv) el abuso de la posición dominante en el mercado está prohibido; y v) el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la nación constituyen objetivos que puede invocar el legislador para delimitar las libertades económicas³.

Desde luego la existencia de un margen de elección para los fines que justifica la restricción de las libertades económicas no significa que se pueda establecer cualquier tipo de límite toda vez que, como lo ha sostenido la Corte Constitucional «las restricciones a la libertad económica, de la que forman parte de las libertades de empresa y competencia, resultan admisibles siempre y cuando los aspectos centrales de las restricciones estén determinados en la ley y el límite impuesto responde a los criterios de razonabilidad y proporcionalidad, de modo tal que no se anulen los contenidos esenciales de la libertad económica»⁴.

En materia económica, la Constitución de 1991 no definió un modelo, sino que le atribuyó una amplia potestad de configuración al legislador para hacerlo. En ese sentido, dispuso que la iniciativa privada y la actividad económica fueran libres. Además, señaló que la dirección general de la economía estaría a cargo del Estado, y que debería ejercerse en los términos que lo estableciera la ley. Precisamente el numeral 21 del artículo 150 superior habilita al legislador para expedir leyes de intervención económica previstas en el artículo 334 de la Carta, siempre que se haga precisando su alcance y finalidad, además respetando los límites establecidos por la libertad económica⁵.

En reciente sentencia C-188 de 2022⁶ señaló la Corte Constitucional que:

[L]a Constitución restituyó el “protagonismo al Congreso en materia económica” de modo que “corresponde al Legislador definir en lo esencial el ámbito y los fines de la intervención estatal en los procesos económicos” o, dicho de otra manera, esa tarea “descansa primordialmente en el Congreso”. Para la Sala “este reparto de competencias no sólo busca fortalecer la deliberación pública democrática en el campo económico sino que constituye también una garantía institucional a la libertad de empresa” y, en esa dirección, “[l]as exigencias del ordinal 21 del artículo 150 sobre las leyes de intervención no

² Sentencia C-188 de 2022. M.P. José Fernando Reyes Cuartas

³ Sentencia C-188 de 2022. M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

⁴ C-882 de 2014. MP. María Victoria Calle Correa.

⁵ Sentencia C-138 de 2018. MP. Carlos Bernal Pulido.

⁶ M.P. José Fernando Reyes Cuartas.



son entonces caprichosas, ya que por medio de ellas se busca que el particular tenga seguridad jurídica sobre los alcances y fines de la intervención gubernamental, así como sobre el espacio en el cual conserva su libertad económica”. De esta manera, la restricción de las libertades se encuentra sometida a una “reserva democrática”.

En suma, le corresponde al Congreso determinar, por intermedio de la ley, los aspectos esenciales de la intervención económica, a partir de los principios constitucionales, así como los criterios, instrumentos y límites conforme a los cuales las demás autoridades que intervendrán en la economía deben seguir en el ejercicio de esa potestad. La intervención del Estado en la economía, en particular por el Congreso, está justificada ya que a través de ella se pueden conciliar los intereses de actores privados presentes en la actividad empresarial con los del interés general⁷, siempre que se encuentren en consonancia con la Carta Política. Especialmente la jurisprudencia ha establecido que la intervención puede ser variable teniendo en cuenta el sector de las determinadas actividades o servicios públicos⁸.

En el asunto, el Estado interviene en la actividad económica para prohibir en el territorio nacional la fabricación, importación, exportación, comercialización y distribución de plásticos de un solo uso, con el fin de disminuir el impacto negativo generado por estos productos en el ambiente y la salud de los seres vivos, como lo manifiesta la exposición de motivos⁹. Sin lugar a duda, los fines planteados en la norma son justificables desde un punto de vista constitucional, toda vez que busca aminorar un factor importante para la contaminación y por lo tanto propende por la preservación del ambiente sano y la naturaleza. No se debe perder de vista que la fabricación de este tipo de materiales depende de hidrocarburos fósiles no renovables. Por ello, para el año 2050, la industria del plástico podría ser la responsable del 20% del consumo mundial del petróleo si su producción sigue con el mismo ritmo. Además, el crecimiento en el uso del plástico ha sido notorio. Solamente para 2015 la producción mundial de plástico fue de 400 millones de toneladas¹⁰. Se ha indicado que el 91% de todo el plástico es de un solo uso y desde que se popularizó hace seis décadas ha producido cerca de 8.300 millones de toneladas métricas de contaminación por plástico¹¹, la cual termina afectando los ecosistemas y la salud de los seres humanos.

Para el caso, es entonces claro que el legislador actúa de forma justificada, dentro de las facultades legales que le concierne la Carta en el marco de la cláusula general de competencia, frente a un asunto urgente de cuya intervención se depende para la

⁷ C-188 de 2022. MP Carlos Bernal Pulido.

⁸ Sentencia C-188 de 2022. M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

⁹ Gaceta del Congreso y La Cámara No 626 del martes 4 de agosto de 2020.

¹⁰ Correa Luna, Luisa. Estudio descriptivo sobre el impacto del consumo de plásticos de un solo uso durante la pandemia del Covid 19 en la Ciudad de Medellín”. Universidad de Antioquia. https://bibliotecadigital.udea.edu.co/bitstream/10495/16288/3/CorreaLuisa_2020_PlasticosUnicoUso.pdf

¹¹ Carr, Lizzie. Reducir la contaminación por plásticos de un solo uso: un enfoque unificado. <https://www.un.org/es/cr/%C3%B3nica-onu/reducir-la-contaminaci%C3%B3n-por-pl%C3%A1sticos-de-un-solo-uso-un-enfoque-unificado#:~:text=19%20de%20marzo%20de%202020&text=Un%20impactante%2091%20%25%20de%20toda%20la%20contaminaci%C3%B3n%20por%20pl%C3%A1stico>.



materialización del interés general, así como de los derechos de la naturaleza, el derecho al medio ambiente sano y otros derechos fundamentales como la vida, la salud y los derechos de los niños.

2. Del derecho a la igualdad

La Constitución contempla la igualdad como un principio, como un valor y como un derecho¹² incluido en varios artículos de la Constitución, entre ellos el 13, 42, 53, 70, 75 y 209. Como pilar del Estado Social de Derecho se concreta en varias reglas a saber: i) dar un mismo trato a supuestos de hecho equivalentes, si no hay razones suficientes para darles un trato diferente; ii) dar un trato desigual a supuestos de hecho diferentes; iii) dar trato idéntico a destinatarios que se encuentren en circunstancias idénticas; iv) dar un trato enteramente diferenciado a destinatarios cuyas situaciones no comparten ningún elemento en común; v) dar un trato paritario a destinatarios cuyas situaciones presenten similitudes y diferencias, pero las similitudes sean más relevantes a pesar de las diferencias; y vi) dar un trato diferenciado a destinatarios que se encuentren también en una posición en parte similar y en parte diversa, pero en cuyo caso las diferencias sean más relevantes que las similitudes¹³.

Para revisar el cumplimiento de estas reglas, además de examinar la afinidad entre la norma legal y la Constitución, también es preciso considerar el término de referencia con el que se está comparando¹⁴. De esta manera, efectuar el juicio de igualdad requiere inspeccionar 3 componentes: i) precisar si los supuestos de hecho se pueden comparar; ii) establecer si existe un trato desigual entre iguales o igual entre desiguales; y iii) determinar si la diferencia de trato se encuentra constitucionalmente justificada¹⁵.

Así, el test de igualdad busca en su metodología analizar tres cosas¹⁶: el fin buscado por la medida, el medio empleado y la relación entre el medio y el fin. Ahora bien, la prueba de igualdad se ha clasificado según su intensidad en débil, intermedia y estricta, dependiendo de las particularidades de cada asunto. La Corte Constitucional en sentencia C-105 de 2014¹⁷ señaló:

4.4.2.1. La regla es la de que al ejercer el control de constitucionalidad se debe aplicar un test leve, que es el ordinario. Este test se limita a establecer la legitimidad del fin y del medio, debiendo ser este último adecuado para lograr el primero, valga decir, a verificar si dichos fin y medio no están constitucionalmente prohibidos y si el segundo es idóneo o adecuado para conseguir el primero. Esta regla se formula a partir de dos importantes consideraciones: el principio democrático, en el que se funda el ejercicio de las competencias del legislador, y la “presunción de constitucionalidad que existe sobre las decisiones legislativas”. El test leve busca evitar decisiones arbitrarias y caprichosas del legislador, es decir, decisiones que no tengan un mínimo de racionalidad.

¹² Sentencias C-053 de 2018. MP. Gloria Stella Ortiz.

¹³ Sentencias C-239 de 2014 MP. Mauricio González Cuervo y C-015 de 2018 MP Cristina Pardo Schlesinger.

¹⁴ Sentencia C-335 de 2016.MP. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

¹⁵Sentencia C-239 de 2014. MP. Mauricio González Cuervo.

¹⁶ Sentencia C-015 de 2014. MP. Mauricio González Cuervo

¹⁷ MP. Mauricio González Cuervo



El test leve ha sido aplicado por este tribunal en casos en que se estudian **materias económicas**, tributarias o de política internacional, o en aquellos en que está de por medio una competencia específica definida por la Constitución en cabeza de un órgano constitucional, o en los cuales se trata de analizar una normatividad anterior a la vigencia de la Carta de 1991 derogada pero que surte efectos en el presente, o cuando, a partir del contexto normativo del precepto demandado, no se aprecie prima facie una amenaza para el derecho en cuestión.

4.4.2.2. Para aplicar un test estricto, que es la primera y más significativa excepción a la regla, este tribunal ha considerado que es menester que esté de por medio una clasificación sospechosa, como las previstas de manera no taxativa a modo de prohibiciones de discriminación en el artículo 13 de la Constitución; o que la medida recaiga en personas que estén en condiciones de debilidad manifiesta, o que pertenezcan a grupos marginados o discriminados o a sectores sin acceso efectivo a la toma de decisiones o a minorías insulares y discretas; o que la diferenciación afecte de manera grave, prima facie, el goce de un derecho constitucional fundamental; o que se constituya un privilegio.

El test estricto es el más exigente, pues busca establecer que, si el fin es legítimo, importante e imperioso y si el medio es legítimo, adecuado y necesario, es decir, si no puede ser remplazado por otro menos lesivo. Este test incluye un cuarto objeto de análisis: si los beneficios de adoptar la medida exceden claramente las restricciones impuestas sobre otros principios y valores constitucionales.

4.3.2.3. Entre los extremos del test leve y del test estricto está el test intermedio, que se aplica por este tribunal cuando se puede afectar **el goce de un derecho no fundamental o cuando hay un indicio de arbitrariedad que puede afectar la libre competencia**. Este test busca establecer que el fin sea legítimo e importante, sea porque promueve intereses públicos valorados por la Constitución o por la magnitud del problema que el legislador busca resolver, y que el medio sea adecuado y efectivamente conducente para alcanzar dicho fin. (resaltado fuera de texto)

Según lo anterior, se podría aplicar el test leve al tratarse de una medida que involucra la economía. No obstante, como quiera que también comprometa el derecho no fundamental de libertad económica e iniciativa privada, el estudio se hará teniendo como fundamento el test intermedio. Por lo anterior el test de igualdad de nivel intermedio debe verificar: i) si la finalidad perseguida por la norma es imperiosa; ii) si el medio escogido, además de ser efectivamente conducente, es necesario. Es decir que no puede ser remplazado por otros menos lesivos para los derechos de los sujetos pasivos de la norma; y iii) Si los beneficios de adoptar la medida exceden o no las restricciones impuestas sobre otros valores o principios constitucionales. Vale decir, si la medida es proporcional en sentido estricto¹⁸.

Al analizar el caso en concreto tenemos que, en efecto, la norma establece una distinción entre dos grupos: i) quienes participen en la introducción en el mercado, comercialización o distribución de los productos de un solo uso comprendidos en los numerales 1, 2, 3, 6, 7 y 11 del artículo 5 de la ley 2232 de 2022, grupo al que la prohibición de la actividad se aplica en un término de dos años; ii) quienes participen en la introducción en el mercado, comercialización o distribución de los productos de un solo uso comprendidos en los numerales 4, 5, 8, 10, 12, 13 y 14 de la norma citada, grupo al que la prohibición se aplica en término de ocho años, a partir de la entrada en vigencia de la norma.

¹⁸ Sentencia C-210 de 2021. MP. José Fernando Reyes Cuartas.



Teniendo en cuenta lo anterior, lo primero que se puede determinar es que los grupos diferenciados no se encuentran en una situación idéntica, toda vez que difieren en el tipo de producto del cual participan. Por lo tanto, al tenor de la jurisprudencia constitucional no merecen un trato idéntico. Es evidente que la introducción en el mercado, comercialización o distribución de cada uno de estos productos posee particularidades propias las cuales fundamentan la diferenciación. Cabe destacar que en la demanda no se delinea un argumento que derrote la constitucionalidad de ese criterio de diferenciación para fundamentar una situación idéntica o justifique con criterios de comparación el por qué todos los grupos involucrados merecen que la prohibición inicie por igual, es decir luego de ocho años desde la vigencia de la Ley.

Así, aunque no quepa un trato idéntico, los criterios de igualdad si permiten tratos paritarios o semejantes, como puede afirmarse en el caso bajo estudio de la Corte, donde la norma establece una distinción de tiempo de entrada en vigencia de la prohibición con fundamento en el tipo de producto en el que participen.

Referente al test intermedio de igualdad y su primer componente a saber: que el fin perseguido por la norma sea imperioso. Es evidente que el artículo demandado supone un límite al uso de plásticos de un solo uso, siendo esto pertinente debido a que es un elemento que está contaminando de forma importante los ecosistemas y además contribuyendo al cambio climático. Ahora bien, sobre la diferenciación de tiempo cabe decir que los cambios que se requieren deben ser urgentes. En esa medida el plazo de dos años para ciertos productos es indispensable para frenar afectaciones inminentes en los derechos al ambiente y de la naturaleza.

El segundo requisito es que el medio escogido, además de ser efectivamente conducente, debe ser necesario. Para el caso, se puede establecer que la prohibición de plásticos de un solo uso es trascendental para ayudar a mermar la contaminación originada por estos. No existe medida alternativa distinta a la prohibición por lo que esta se constituye como ideal para alcanzar el fin planteado por la norma. Sobre el tiempo de dos años, se estima apto. La medida tiene que ser apremiante por los niveles de contaminación producidos al ambiente y para evitar lesiones a derechos fundamentales.

En tercer lugar, se encuentra que la medida no excede las restricciones impuestas respecto de otros valores o principios constitucionales. Es decir, es proporcional en sentido estricto. Como se viene aseverando, la contaminación con plásticos de un solo uso requiere medidas inaplazables por parte de los poderes estatales ya que protege derechos constitucional y jurisprudencialmente amparados como los derechos al medio ambiente sano, a la vida, la salud, derechos de los niños y los derechos de la naturaleza que se pueden ver envueltos. Por ello, la protección de estos es congruente con la salvaguarda del interés general. No cabe duda de que el amparo de los derechos indicados debe primar sobre la libertad económica y la iniciativa privada. Adicionalmente, vale destacar que la demanda no expone de manera concreta y suficiente el grado de lesión que eventualmente sufrirían quienes participan en la



introducción en el mercado, comercialización o distribución de los productos plásticos de un solo uso establecidos en los numerales 1, 2, 3, 6, 7 y 11 del artículo 5. Tampoco precisa cuales pueden ser los criterios que permiten equiparar a los productos a los que se les permite un proceso de transición de dos años con los que se les conceden ocho años, para así argumentar la desproporcionalidad.

3. Derecho a la protección del ambiente sano, los derechos de la naturaleza y configuración legislativa

El ambiente ha sido uno de los principales elementos de la Constitución de 1991. La Carta dispone como uno de sus principios fundamentales la obligación estatal e individual de proteger las riquezas culturales y naturales de la nación en el artículo 8, además recoge la garantía del ambiente sano en forma de derechos colectivos en los artículos 79 y 80, e indica obligaciones específicas en el artículo 95 numeral octavo. De esta manera, las disposiciones consignan una atribución en cabeza de todas las personas para gozar de un medio ambiente sano y a su vez la obligación estatal de todas las personas y el Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente. En esa línea, el Estado tiene que prevenir y controlar los factores de deterioro del ambiente y garantizar su desarrollo sostenible, conservación, restauración y sustitución.

De hecho, para la Corte Constitucional las manifestaciones sobre la protección del ambiente ya sea como principio fundamental o como derecho y deber constitucional han sido compiladas en lo que se ha denominado Constitución Ecológica. Por ello, en la Sentencia T-411 de 1992 se indicó que:

(...) de una lectura sistemática, axiológica y finalista surge el concepto de Constitución Ecológica, conformado por las siguientes 34 disposiciones: || Preámbulo (vida), 2º (fines esenciales del Estado: proteger la vida), 8º (obligación de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación), 11 (invulnerabilidad del derecho a la vida), 44 (derechos fundamentales de los niños), 49 (atención de la salud y del saneamiento ambiental), 58 (función ecológica de la propiedad), 66 (créditos agropecuarios por calamidad ambiental), 67 (la educación para la protección del ambiente), 78 (regulación de la producción y comercialización de bienes y servicios), 79 (derecho a un ambiente sano y participación en las decisiones ambientales), 80 (planificación del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales), 81 (prohibición de armas químicas, biológicas y nucleares), 82 (deber de proteger los recursos culturales y naturales del país), 215 (emergencia por perturbación o amenaza del orden ecológico), 226 (internacionalización de las relaciones ecológicas), 268-7 (fiscalización de los recursos naturales y del ambiente), 277-4 (defensa del ambiente como función del Procurador), 282-5 (el Defensor del Pueblo y las acciones populares como mecanismo de protección del ambiente), 289 (programas de cooperación e integración en zonas fronterizas para la preservación del ambiente), 300-2 (Asambleas Departamentales y medio ambiente), 301 (gestión administrativa y fiscal de los departamentos atendiendo a recursos naturales y a circunstancias ecológicas), 310 (control de densidad en San Andrés y Providencia con el fin de preservar el ambiente y los recursos naturales), 313-9 (Concejos Municipales y patrimonio ecológico), 317 y 294 (contribución de valorización para conservación del ambiente y los recursos naturales), 330-5 (Concejos de los territorios indígenas y preservación de los recursos naturales), 331 (Corporación del Río Grande de la Magdalena y preservación del ambiente), 332 (dominio del Estado sobre el subsuelo y los recursos naturales no renovables), 333 (limitaciones a la libertad económica por razones del medio ambiente), 334 (intervención estatal para la preservación de los recursos naturales y de un ambiente sano), 339



(política ambiental en el plan nacional de desarrollo), 340 (representación de los sectores ecológicos en el Consejo Nacional de Planeación), 366 (solución de necesidades del saneamiento ambiental y de agua potable como finalidad del Estado).

Así, emergen de la Carta distintos elementos que sirven de fundamento para la protección de la vida, la flora y la fauna en todo el territorio. Incluso, la Corte ha aclarado que el ambiente debe protegerse por sí mismo y no simplemente porque le sea útil o necesario al ser humano para su desarrollo. Por tanto, el concepto de ambiente en la actualidad ha superado la visión utilitarista para sumarse a una postura de respeto y cuidado en clave ecocéntrica. En la emblemática Sentencia T-622 de 2016 en la que se declara al Río Atrato Sujeto de derecho la Corte ha afirmado que:

[L]a justicia con la naturaleza debe ser aplicada más allá del escenario humano y debe permitir que la naturaleza pueda ser sujeto de derechos. Bajo esta comprensión es que la Sala considera necesario dar un paso adelante en la jurisprudencia hacia la protección constitucional de una de nuestras fuentes de biodiversidad más importantes: el río Atrato. Esta interpretación encuentra plena justificación en el interés superior del medio ambiente que ha sido ampliamente desarrollado por la jurisprudencia constitucional y que está conformado por numerosas cláusulas constitucionales que constituyen lo que se ha denominado la “Constitución Ecológica” o “Constitución Verde”. Este conjunto de disposiciones permite afirmar la trascendencia que tiene el medio ambiente sano y el vínculo de interdependencia con los seres humanos y el Estado.

De lo anterior se puede establecer una serie de obligaciones de protección y garantía del ambiente por parte del Estado, como primer responsable de su amparo, mantenimiento y conservación, que se debe materializar por intermedio de políticas y leyes ambientales. Precisamente la Corte Constitucional ha hablado de una libertad de configuración legislativa que también opera en manera ambiental. Para el Tribunal, el medio ambiente ocupa un lugar importante en la Constitución. Sin embargo, le corresponde al legislador configurar herramientas e instrumentos de gestión ambiental, así como el señalamiento de autoridades competentes que deben encargarse del cumplimiento de los fines perseguidos por el Estado en materia ambiental.

En conclusión, aunque la norma demandada contiene una restricción es Constitucional por varias razones: La primera es que se hace en el marco de la potestad legislativa otorgada al Congreso para regular cuestiones ambientales. La segunda, es que la regulación no hace más que impulsar la obligación de protección de los derechos del ambiente y de la naturaleza en el marco de la denominada “Constitución Ecológica”. La tercera, es por la aplicación que se debe dar de la primacía superior del ambiente y de los derechos fundamentales que se pueden ver afectados en el asunto —como los de la vida, la salud y los derechos de los niños— sobre otros derechos que no tienen categoría de fundamental como el de la libertad económica. La cuarta es porque, independientemente del plazo concedido para prohibir otros productos de plástico de un solo uso, la Corte debe tener en cuenta el contexto en el que se encuentra el planeta y, en esa medida, la urgencia de transformar las dinámicas de producción y consumo de objetos que están provocando daños ambientales graves e irreversibles en contra de los derechos de los seres humanos y de la naturaleza.



4. Conclusiones

La libertad económica es una garantía Constitucional que comprende los derechos a la libertad de empresa y la libertad de competencia. Estas prerrogativas permiten la posibilidad a los particulares de realizar una actividad económica pudiendo obtener con ello un beneficio. De igual manera, para su materialización el Estado debe ofrecer la posibilidad de que estos puedan concurrir al mercado en igualdad de condiciones. Sin embargo, esta garantía que no es fundamental puede ser reglada por el Congreso dentro de su cláusula de competencia — que ampara tanto asuntos económicos como ambientales—. Por lo tanto, el Estado puede imponer limitaciones si atienden al bien común, el interés social y al ambiente.

Para el caso, es evidente que este derecho no se encuentra vulnerado con la norma constitucional demandada. Por una parte, es clara la potestad del Congreso para regular la materia. Por otra, las restricciones propuestas no hacen más que buscar el bienestar social mediante la materialización de condiciones que permitan asegurar los derechos a un ambiente sano, vida, salud, derechos de los niños y los derechos de la naturaleza. Con ello se acoge a las delimitaciones establecidas por la Corte Constitucional.

En cuanto a la igualdad, la jurisprudencia Constitucional indica que se debe tratar de manera idéntica para quienes se encuentren en situaciones idénticas y similar para quienes se encuentren en situaciones similares. Además, que para casos en los que se regulen derechos no fundamentales —como la libertad de empresa y la libertad de competencia— se debe aplicar el test intermedio de igualdad con el propósito de determinar el acogimiento de la medida a la Constitución.

En el asunto, la igualdad no ha sido trasgredida. En primer lugar, porque los grupos que distingue el artículo 6 de la Ley 2232 de 2022 no son equiparables, toda vez que existe una diferenciación en cuanto al plástico de un solo uso en el que participan del mercado. Por lo tanto, no merecen un trato idéntico como lo pretende la actora, sino similar como en efecto lo hace el artículo demandado. Por otra parte, al realizar el test intermedio de igualdad sobre la norma, se encuentra que la medida es imperiosa, por la necesidad de retirar del mercado envases que causen graves niveles de contaminación; es necesaria ya que la prohibición apremiante es el medio idóneo para atender los fines indicados en la norma; y, finalmente, es proporcional en sentido estricto ya que la restricción permite la materialización de derechos como al ambiente sano, vida, salud, derechos de los niños y derechos de la naturaleza.

Por último, se debe resaltar que el asunto no se circunscribe puramente a cuestiones económicas. El ambiente sano, el derecho a la vida, el derecho a la salud, los derechos de los niños y los derechos de la naturaleza, son bienes esenciales que deben ser tenidos en cuenta por el Tribunal Constitucional al decidir sobre la exequibilidad de la norma. No se puede ignorar la prevalencia de estas garantías sobre derechos no fundamentales como la libertad de empresa. El planeta y las personas que habitan en ella demandan acciones urgentes en contra de los daños masivos e irreversibles que se están provocando.



IV. PETICIÓN

Que se declare la **EXEQUIBILIDAD** de la expresión «los dos años contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.» contenida en el art. 6 de la Ley 2232 de 2022, de conformidad con las razones expuestas con anterioridad.

Atentamente,

J. KENNETH BURBANO VILLAMARIN

Director Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional

Facultad de Derecho de la Universidad Libre

jkbv@hotmail.com - jorgek.burbanov@unilibre.edu.co

observaciudadanoderecho@unilibre.edu.co

C.C. 79.356.668 - Calle 8 No. 5-80, segundo Piso, Bogotá D.C. - Cel. 3153465150

WALTER PÉREZ NIÑO

Miembro del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional

Docente de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre, Bogotá.

Correo: walter.perez@unilibre.edu.co