Los plazos previstos permiten garantizar una transición de los sectores, por lo que esta medida económica adoptada por el Legislador es razonable y proporcionada. En efecto, del análisis realizado se advierte que el fin y medio de la norma analizada no están constitucionalmente prohibidos, y que ese medio utilizado por el legislador consistente en imponer un término es adecuado o idóneo para lograr el objetivo de la norma (proteger el ambiente de la contaminación por plásticos).

PRODUCTOS PLÁSTICOS DE UN SOLO USO-Prohibición busca proteger el medio ambiente

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR VULNERACION DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD-Incumplimiento de carga argumentativa

CONSTITUCIÓN ECOLÓGICA Y MEDIO AMBIENTE SANO-Protección constitucional

En la Constitución Política de 1991 se determinó la protección del medio ambiente como un interés superior y como uno de los objetivos del Estado Social de Derecho, por lo que es una guía transversal de los mandatos constitucionales.

PRODUCTOS PLÁSTICOS-Impacto ambiental

LIBERTAD ECONOMICA Y DE INICIATIVA PRIVADA-Contenido

LIBERTAD ECONOMICA E INICIATIVA PRIVADA-No son absolutas/PROPIEDAD-Función ecológica

(…) los límites previstos en la Constitución tanto a las iniciativas privadas como a la propiedad se derivan del deber del Estado de preservar el interés general. Esta posibilidad se encuentra en armonía con lo previsto en el artículo 333 de la Constitución cuando se refiere a la función social, la cual, debe ser también evaluada a la luz del artículo 58 de la Constitución que dispone que "[l]a propiedad es una función social que implica obligaciones. [Y] [c]omo tal, le es inherente una función ecológica." La función ecológica de la propiedad implica que la protección del medio ambiente y su defensa constituyen un límite al ejercicio de los atributos de la propiedad.

FUNCIÓN ECOLÓGICA DE LA PROPIEDAD-Alcance

LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA EN MATERIA DE INTERVENCIÓN ECONÓMICA-Alcance

INTERVENCIÓN EN LA ECONOMÍA-Criterios de razonabilidad y proporcionalidad

JUICIO DE PROPORCIONALIDAD-Intensidad leve

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

SENTENCIA C-194 DE 2023

Expediente: D-14.970

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 6 (parcial) de la Ley 2232 de 2022 “[p]or 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”

Demandante: Elizabeth Londoño Tobón

Magistrado ponente: Jorge Enrique Ibáñez Najar

Bogotá D.C., treinta y uno (31) de mayo de dos mil veintitrés (2023)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241 de la Constitución Política, y cumplidos

todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto Ley 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. La ciudadana Elizabeth Londoño Tobón, el 3 de octubre de 2022 presentó acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 6 (parcial) de la Ley 2232 sancionada el 7 de julio de 2022.

A. La norma demandada

1. A continuación, se transcribe la norma demandada de la Ley 2232 de 2022, sancionada el 7 de julio de 2022:

“LEY 2232 DE 20221

(7 de julio)

(…)

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 uso2 establecidos en el artículo 5º:3

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.”

A. La demanda

1. Inicialmente la demanda planteaba que todo el artículo 6 de la Ley 2232 sancionada el 7 de julio de 2022 era contrario a los artículos 2, 13 y 333 de la Constitución Política. Mediante Auto del 6 de octubre de 2022, se admitieron los cargos relacionados con el presunto desconocimiento de los artículos 13 y 333 y se inadmitió el cargo relativo al artículo 2 de la Constitución por no superar los requisitos de carga argumentativa exigidos por la ley, con el alcance definido por la jurisprudencia, correspondientes a la claridad, especificidad, pertinencia y suficiencia. Agotado el término de subsanación, no se allegó escrito de corrección de la demanda. En consecuencia, mediante Auto del 28 de octubre de 2022, se inició el proceso de control constitucional de conformidad con lo previsto en el Decreto 2067 de 1991. A continuación, se resumen los argumentos propuestos por la demandante respecto de los cargos que fueron admitidos.

1. Vulneración del principio de igualdad previsto en el artículo 13 de la Constitución Política. A juicio de la accionante, el artículo 6 genera un "tratamiento desigual y discriminatorio injustificado (…) al contemplar, con el supuesto argumento de la protección de la economía nacional, un tratamiento diferencial en el plazo 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 5º de ese estatuto legal."4 En particular, dado que el numeral 1 del artículo 6° prevé un término de 2 años para aplicar la prohibición de los plásticos de un solo uso a ciertos productos (los consagrados en los numerales 1, 2, 3, 6, 7 y 11 del artículo 5 de la misma ley), pero en el numeral 2 del mismo artículo 6° se establece un plazo de 8 años para otros productos (los indicados en los numerales 4, 5, 8, 9, 10, 12, 13 y 14 del mismo artículo 5).

1. En su criterio, tal diferenciación genera un efecto negativo para la aplicación del plazo de 2 años, dado que los afectados no podrían beneficiarse del plan de adaptación laboral y reconversión productiva para la sustitución de productos plásticos de un solo uso por alternativas sostenibles5 previsto en el artículo 9 de la Ley 2232 de 2002,6 el cual deberá formularse por el Gobierno Nacional en los 18 meses siguientes a la entrada en vigencia de la

ley. De ahí que, estima “paradójico” que la contabilización de los términos previstos en el artículo 6 demandado no tuviese como condición previa la puesta en marcha de dicho plan de adaptación y reconversión productiva. En esa misma línea, alega que el término de dos años les impide adelantar las posibilidades a las que se refiere el parágrafo 4 del artículo 4 de la Ley 2232 de 2022, llamadas a garantizar la iniciativa empresarial y proteger a este sector económico.7

1. En consecuencia, en su criterio, quienes produzcan los plásticos de un solo uso destinados para los fines que prevén los numerales 4, 5, 8, 9, 10, 12, 13 y 14 del artículo 5° de la Ley 2232 de 2022, tendrán un menor impacto económico en comparación con quienes produzcan los plásticos de un solo uso destinados para los fines que prevén los numerales 1, 2, 3, 6, 7 y 11 del mismo artículo 5°.

“Y es que si se considera que la medida puede ser necesaria como instrumento de protección ambiental ante la ausencia de reales políticas estatales de reciclaje, de fomento de la economía circular y adecuada disposición final de residuos, debe reconocerse que es de relativa idoneidad, ante el hecho evidente de que los productos de reemplazo, supuestamente más amigables con el medio ambiente, demandan en su proceso productivo inconmensurables recursos naturales renovables y no renovables, así como por el hecho de que se disponga en el parágrafo 3º del artículo 4º, que la prohibición respecto a la producción o fabricación de cualquiera de los productos a las que se refiere el artículo primero y el propio artículo, no aplicará cuando el objeto de cualquiera de las actividades sea la exportación de los productos a los que se refiere la ley, lo que evidencia que la preocupación del Congreso no estuvo muy centrada en la contaminación ambiental en otras latitudes, y en todo caso, no supera el análisis de proporcionalidad, puesto que la prohibición prevista en la ley, aplicable en tan poco plazo, a todos aquellos que durante años han contribuido al desarrollo económico y social del país, generando decenas de miles de empleos formales, y quienes para el desarrollo de su actividad han realizado seguramente importantes inversiones económicas, les acarrea una restricción radical de derechos al

imposibilitar hacer la reconversión tecnológica o el cambio de actividad económica para dar cumplimiento a la ley, pues es claro que no se reemplaza una industria o actividad económica por decreto, y mucho menos, en tan poco tiempo como lo prevé la norma demandada, de lo que resulta que la prohibición debe venir acompañada de la real oportunidad para el cambio de actividad para los empresarios y trabajadores del sector."8

1. En relación con el análisis de proporcionalidad, la demandante señala que la distinción que introduce la norma no se justifica en un parámetro racional como lo sería, por ejemplo, la evidencia científica que demuestre que "los productos plásticos enunciados en los numerales 4, 5, 8, 9, 10, 12, 13 y 14 del artículo 5º de la Ley 2232 de 2022, son menos contaminantes o tienen menor impacto ambiental que los descritos en los numerales 1, 2, 3, 6, 7 y 11, de tal forma que se pueda justificar racionalmente el plazo tan diferenciado para que entre a operar la prohibición".9 Bajo este panorama, aduce que ese tipo de justificación sería la única admisible para que algunos de los productores cuenten con un tiempo suficiente para realizar la transición productiva, tecnológica y comercial, y otros no.

1. Finalmente, indica que la protección de la economía nacional que se pretende con el artículo 6 de la Ley 2232 de 2022 se cumple únicamente respecto de quienes cuentan con un tiempo de 8 años para hacer la adecuación de sus empresas. Para respaldar su planteamiento cita un fragmento del comentario que presentó el Viceministro de Hacienda al proyecto de ley en su momento, en el que manifestó que los plazos contemplados en el artículo 6 de la Ley 2232 de 2022 eran cortos para que el sector pueda realizar los ajustes requeridos en su proceso productivo.

1. Afectación a la libertad económica e iniciativa privada consagradas en el artículo 333 de la Constitución Política. Para la accionante, aun cuando la norma demandada persigue un interés general como lo es la protección del medio ambiente, restringe de manera "irrazonable y desproporcionada" la libertad económica y la iniciativa privada como garantías consagradas en el artículo 333 de la Constitución. A su juicio, esta disposición determinó "la

más radical de las medidas restrictivas de estas garantías constitucionales", ya que no permite una real oportunidad de reconversión económica para los empresarios y trabajadores del sector afectado.

1. En su criterio, la transición requiere de un tiempo superior al que otorga la norma de dos años, dado que, por un lado, las empresas tienen que cambiar su infraestructura, la red de proveedores, el abastecimiento y la experiencia que ya tienen respecto de un proceso industrial y, por el otro, los trabajadores deberán capacitarse para desarrollar competencias y experiencia respecto de otro tipo de productos. Igualmente, explica que el Estado debe garantizar un acompañamiento cierto a estas empresas y trabajadores en tales transiciones, pero que hasta el momento no se han implementado las políticas y programas previstos en la ley.

1. Por todo lo anterior, solicita que se declare la "exequibilidad condicionada" de la norma acusada "bajo el entendido de que el plazo para entrar en vigencia la prohibición de los numerales 1, 2, 3, 6, 7 y 11, será el establecido en el numeral 2º del artículo 6 de la Ley 2232 de 2022, es decir, ocho años."10

A. Trámite procesal

1. Como se anunció, por medio de Auto del 6 de octubre de 2022, se admitieron los cargos propuestos por la presunta afectación de los artículos 13 y 333 de la Constitución Política y, a su vez, se inadmitió el cargo invocado respecto del artículo 2 Superior al considerar que no superaba el requisito de carga argumentativa contenido en el numeral 3 del artículo 2 del Decreto 2067 de 1991 con el alcance fijado por la jurisprudencia, específicamente, las exigencias de claridad, especificidad, pertinencia y suficiencia. Por lo anterior, se concedió a

la demandante el término de tres días para su corrección. Según constancia secretarial del 14 de octubre de 2022, este auto fue notificado por medio del estado del 10 de octubre de 2022, y "[e]l término de ejecutoria transcurrió los días 11, 12 y 13 de octubre de 2022". Durante ese tiempo "no se recibió documento alguno."

1. Mediante Auto del 28 de octubre de 2022, al constatarse que la demanda no había sido debidamente subsanada, se dispuso: (i) rechazar el cargo invocado respecto del artículo 2 de la Constitución Política; (ii) informar a la demandante que contra la decisión adoptada procedía el recurso de súplica en los términos del artículo 6º del Decreto 2067 de 1991; (iii) estarse a lo resuelto en el resolutivo tercero del Auto del 6 de octubre de 2022, relativo a la admisión de los cargos propuestos en la demanda por la supuesta afectación de los artículos 13 y 333 de la Constitución Política; (iv) fijar en lista el asunto por el término de diez días para que cualquier ciudadano interviniera por escrito para defender o cuestionar la constitucionalidad de la norma acusada, de conformidad con lo previsto en el artículo 7 del Decreto 2067 de 1991; (v) comunicar el inicio del proceso al Presidente de la República, al Presidente del Senado, al Presidente de la Cámara de Representantes y al Ministro de Ambiente y del Desarrollo Sostenible para que, si lo consideraban oportuno, presentaran por escrito las razones que justifican la constitucionalidad de las normas demandadas, de conformidad con los artículos 244 de la Constitución y el 11 del Decreto 2067 de 1991; (vi) dar traslado a la Señora Procuradora General de la Nación para que rindiera su concepto, conforme a lo dispuesto en el artículo 7 del Decreto 2067 de 1991; y, (vii) invitar a las siguientes entidades, organizaciones y expertos para que, dentro de los diez (10) días siguientes al recibo de la correspondiente comunicación, rindieran su conceptos sobre temas relevantes para la elaboración del proyecto de fallo:11

"a) Al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, al Ministerio del Trabajo, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, al Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, a Parques Nacionales Naturales de Colombia, a la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI), a la Asociación Colombiana de Industrias Plásticas (ACOPLÁSTICOS), a la Cámara Ambiental del Plástico, a la Federación

Nacional de Comerciantes (FENALCO), a la Asociación de Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, al Instituto de Capacitación e Investigación del Plástico y del Caucho (ICIPC), a la Asociación Nacional de Recicladores, a Colombia Productiva, a Greenpeace Colombia, a World Wildlife Fund INC (WWF Colombia), a Center for International Enviromental Law (CIEL) y a la Universidad de Ciencias Aplicadas y Ambientales.

"b) En calidad de expertos a: Carolina Montes Cortés, Gustavo Wilches Chaux, Emilio José Archila, Mauricio Felipe Madrigal Pérez, Elizabeth Carvajal Florez y Jorge Alberto Medina Perilla.

"c) A las Facultades de Derecho de las Universidades Javeriana, Externado de Colombia, Andes, Rosario, Nacional, Sabana, Libre, Distrital Francisco José de Caldas, Norte de Barranquilla, Autónoma de Bucaramanga (UNAB), Cartagena, Atlántico, Magdalena, ICESI, Javeriana de Cali y Antioquia."

A. Intervenciones y conceptos en el trámite de constitucionalidad

1. De conformidad con lo previsto en los artículos 7, 11 y 13 del Decreto 2067 de 1991 y durante los términos fijados en el auto admisorio de la demanda, se recibieron tanto intervenciones oficiales como ciudadanas y conceptos de entidades, expertos y organizaciones privadas invitadas. En los siguientes cuadros se enuncia cada una para luego resumir su contenido.

Intervinientes oficiales

Solicitud

Petición subsidiaria

Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible

Inhibición

Exequibilidad

Ministerio del Trabajo

Exequibilidad

N/A

Intervenciones ciudadanas

Solicitud

Petición subsidiaria

Kelly Rojas Correa

Exequibilidad

N/A

Juan Carlos Lozada Vargas

Alexandra Bejarano Acosta y Olga Sanmartín

Jesús Antonio Palacio

Inexequibilidad

Exequible condicionado en los términos de la demandante

Carlos Eduardo Cruz Garcés

Todos los productos de plásticos deben contar con el término de 8 años antes de la exigencia de la prohibición de la ley

Santiago Andrés Herrera Pérez

Eduardo Charbel Chahin Sacca

Cristian Halaby Fernández

Sergio Mejía Estrada

Carlos Mario Arango Jaramillo

Rafael Márquez Escobar

Harold Eduardo Sua Montaña

Exequibilidad condicionada

Entidades, organizaciones y expertos invitados

Cámara Ambiental del Plástico (apoderado Andrés Botero)

Kenneth Burbano Villamarín

Director del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Universidad Libre

Mauricio Madrigal Pérez, Sofia Carbonell Muñoz y Daniela Durán González

Clínica Jurídica de Medio Ambiente y Salud Pública de la Universidad de los Andes

Sandra Valenzuela De Narvaez

Cristian Eduardo Stapper Buitrago

Vicepresidente de Relacionamiento Externo de la Federación Nacional de Comerciantes y Empresarios (FENALCO)

Intervenciones oficiales

1. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. En comunicación del 23 de noviembre de 2022, Germán Ricardo Sierra Barrera actuando como apoderado del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, solicitó a la Corte que se inhiba de pronunciarse de fondo debido a la ineptitud sustantiva de la demanda y, de manera subsidiaria, en caso de pronunciarse de fondo que declare la exequibilidad del artículo 6 de la Ley 2232 de 2022.

1. En cuanto a la solicitud de una decisión inhibitoria, advirtió que la demanda no supera la carga argumentativa. Por una parte, mencionó que se incumplen los requisitos de claridad y certeza, ya que se fundamentan en una interpretación aislada de la expresión demandada que desconoce el contexto normativo que la rodea y el plan de reconversión productiva y adaptación laboral que este contempla, así como el procedimiento adelantado con la Mesa Nacional de Plásticos en la cual se acordó “trabajar de manera conjunta en la construcción conjunta de un plan de gestión que incluye una acción de sustitución de materiales, acción que se cumpliría en 2023, mientras que la ley otorga un año más para los productos mencionados en dicha acción, los cuales coinciden con los productos plásticos de un solo uso prohibidos en el artículo 6 en dos años a partir de la expedición de dicha norma. Lo cual fue definido y aprobado en un escenario de consulta y participación de todos los actores interesados, bajo las reglas definidas.”

1. Por otro lado, señaló que la demanda carece de especificidad y pertinencia, particularmente sobre el cargo de igualdad, pues la demandante no explicó de manera suficiente por qué los grupos comparables son asimilables y, por ende, deben recibir un tratamiento igualitario. Sobre la alegada vulneración del artículo 333 de la Constitución, indicó que los argumentos carecen de pertinencia, en tanto la supuesta restricción a la libertad económica es un asunto de aplicación de la Ley y no de su constitucionalidad, además plantea una interpretación subjetiva e individual que no es objeto de control abstracto de constitucionalidad.

1. Frente al análisis de fondo sobre los cargos, observó que la diferenciación que hace la norma demandada resulta "objetiva, razonable y proporcional" en la medida en que se fundamenta en circunstancias concretas derivadas de la contaminación por plásticos de un solo uso y corresponde al trabajo del Congreso con apoyo de instituciones del Gobierno Nacional, así como a la implementación de acciones para mitigar el efecto de esta problemática.

1. Sobre la problemática relativa a la tensión entre las necesidades de protección del ambiente y la prohibición de producir ciertos elementos de plástico, resaltó que para brindar soluciones razonables y proporcionadas se instaló la Mesa Nacional para la Gestión Sostenible del Plástico integrada por varios Ministerios, Universidades, Agremiaciones, Fundaciones, entre otros. El Ministerio llamó la atención sobre los siguientes puntos:

"• Los miembros de la mesa antes citada acordaron trabajar de manera conjunta en la construcción de un plan de gestión que incluye una acción de sustitución de materiales, acción que se cumpliría en 2023, mientras que la ley otorga un año más para los productos mencionados en dicha acción, los cuales coinciden con los productos plásticos de un solo uso prohibidos en el artículo 6 en dos años a partir de la expedición de dicha norma.

“• La definición de la acción descrita en el plan para la gestión sostenible del plástico se definió cumpliendo con las reglas establecidas en el reglamento operativo, el cual fue aprobado en la reunión correspondiente.

“• La definición de los plásticos de un solo uso que tienen un plazo en la ley de dos años habían sido definidos y aprobados en un escenario de consulta y participación de todos los actores interesados, bajo las reglas definidas.

“• En efecto, la Ley 2232 de 2022, establece en su artículo 9 un plan de reconversión productiva y adaptación laboral para aquellos actores que se puedan ver afectados con el fin de ofrecer alternativas laborales, reorientación de las actividades económicas para la puesta en el mercado de productos sostenibles, considerados en la norma como alternativas sostenibles en su artículo 18.”

Ministerio del Trabajo

1. En comunicación allegada el 25 de noviembre de 2022 por su apoderado judicial Johnny Alberto Jiménez Pinto, el Ministerio del Trabajo solicitó que se declarara la exequibilidad de la norma demandada.

1. A su juicio, no hay razón que impida el cumplimiento de los plazos previstos en el artículo 6 de la Ley 2232, debido a que esta ley también prevé otras herramientas para garantizar una transición de los sectores. En efecto, citó la política nacional de sustitución del plástico

de un solo uso que de acuerdo con el artículo 7 elaborará y pondrá en marcha el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el cual deberá contar con un plan de acción para implementar estrategias respecto a la adaptación laboral y reconversión productiva.

1. También mencionó que el Ministerio de Trabajo debe participar en el plan de acción en lo relativo a la reconversión productiva y adaptación laboral, en concordancia de lo establecido en el artículo 9 que deberá formularse por varias autoridades dentro de los 18 meses siguientes a la entrada en vigencia de la ley.

1. Añadió que todas las empresas están obligadas a cumplir con lo establecido en el Decreto 1072 de 2015 y en la Resolución 0312 de 2019 que hace exigible a las empresas "adecuar el Sistema de Gestión y Seguridad en el Trabajo SG-SST, acorde con las circunstancias de cambio que se involucre en la actividad productiva, cumpliendo de esa manera, con la autoevaluación que obliga a identificar las prioridades en seguridad y salud en el trabajo e incorporar, en el plan de trabajo anual, las modificaciones a que dé lugar la adaptación realizada, comprimiéndose con a la (sic) denominada "(…) Adaptación Laboral" estatuido en los artículos 7º y 9º de la Ley 2232 de 2022, que requieren entre otras, la participación del Ministerio del Trabajo."

1. Finalizó su intervención señalando que "no se encuentra en el artículo 6 "Plazos de aplicación" de la norma parcialmente demandada, ninguna vulneración a los derechos de los trabajadores, sino por el contrario, busca aligerar la obtención de un mejor y más idóneo bienestar, al preservase un medio ambiente saludable para la comunidad toda."

1. Fundación MarViva. En escrito del 23 de noviembre de 2022, la ciudadana Kelly Rojas Correa, quien afirmó actuar como representante legal de la Fundación MarViva, solicitó a la Corte Constitucional declarar la exequibilidad de la norma demandada, al considerar que no existe una afectación del derecho a la igualdad. En su criterio, “los plazos de aplicación de la prohibición están dados por el tipo de producto plástico y permiten que productos prescindibles y fácilmente eliminables como bolsas plásticas, mezcladores, soportes plásticos e isopos (sic) sean prohibidos en un plazo razonable. Esto quiere decir que existe una razón objetiva para distinguir los plazos de dos y ocho años.” Adicionalmente, recordó que las restricciones y regulaciones a los plásticos de un solo uso se han implementado de manera gradual.

1. Añadió que contemplar distintos plazos para aplicar la prohibición tiene como propósito facilitar la transición y reconversión productiva de manera paulatina, y así garantizar la adaptación de la industria que proteja el derecho al trabajo y a la seguridad jurídica. Agregó que: “[e]s urgente que los plazos de la Ley 2232 se implementen de forma efectiva para mitigar la contaminación plástica. Lo anterior es de vital importancia considerando que se ha comprobado que los próximos dos años serán claves para reducir considerablemente la producción de plásticos e iniciar procesos de implementación. Un retraso de 5 años en los procesos de implementación de normas con enfoque de ciclo de vida, como la Ley 2232 de 2022, resultaría en 80 millones de toneladas métricas dispuestas en el océano para el año 2040 (The Pew Charitable Trust & SYSTEMIQ, 2020).”

1. Finalmente, indicó que la Ley 2232 de 2022 no genera una pérdida significativa de empleos, pues ordenó la creación de políticas públicas para asegurar una reconversión productiva exitosa del sector. Sobre todo si se tiene en consideración que la producción de plásticos de un solo uso representó en el año 2019 solamente el 0,07% del PIB agregado nacional. En igual sentido resaltó la necesidad de hacer frente a las consecuencias de la contaminación por plásticos que tiene además una afectación en derechos como la vida, la salud, el medio ambiente sano, la vivienda, el agua, la igualdad y la no discriminación.

1. Juan Carlos Lozada Vargas. El Representante a la Cámara Juan Carlos Lozada Vargas, autor del proyecto que luego culminó con la aprobación y sanción de la Ley 2232 de 2022, allegó escrito de intervención el 24 de noviembre de 2022,12 en el que solicitó se declarara la exequibilidad de la norma acusada.

1. El Congresista señaló que a la fecha se encuentra vigente el Plan Nacional para la Gestión Sostenible de Plásticos de un solo uso que incluye restricciones frente a artículos de plástico que también se prohíben con la Ley 2232 de 2022. Resaltó que estas medidas se fundamentan en las garantías constitucionales tendientes a la protección de un ambiente sano que limitan el ejercicio de otros derechos como la propiedad privada o la libertad económica de los particulares.

1. Señaló que el artículo 58 de la Constitución Política consagra la función social y ecológica de la propiedad cuyo alcance ha sido delimitado especialmente por la jurisprudencia de esta Corte que la consideró como un elemento inherente y constitutivo de la propiedad, que plantea una respuesta a la explotación y el uso indiscriminado de los bienes y derechos particulares frente a la preservación del medio ambiente. Por lo anterior, para el Congresista, es claro que la protección ambiental implica un límite al ejercicio del derecho a la propiedad. También manifestó que la libertad de empresa y de iniciativa privada que tienen fundamento en el artículo 333 de la Constitución Política pueden ser limitadas.

1. Resaltó la necesidad de adoptar medidas urgentes frente a la contaminación de plásticos y la crisis por el cambio climático, especialmente acabar con la producción de plásticos de un solo uso que son innecesarios y representan un importante porcentaje de contaminación. Específicamente en Colombia, destacó que, según un reporte de la Procuraduría General de la Nación de 2018, el país consume un millón de toneladas de plástico al año y el 93% de los plásticos de un solo uso no se recicla lo que ha incrementado la acumulación de desechos en playas y otros ecosistemas.

1. Explicó que la legislación colombiana ha desarrollado progresivamente lineamientos hacia las restricciones al plástico con el propósito de reducir la contaminación desde el año 2002 y resaltó que desde el año 2016 se ha regulado el uso de bolsas plásticas, y en el Plan Nacional para la Gestión Sostenible de los Plásticos de un solo uso se estableció como objetivo para el año 2023 “prohibir la distribución y comercialización de diferentes productos problemáticos o innecesarios”, medidas que además fueron concertadas con la industria en la Mesa Nacional para la Gestión del Plástico.

1. Específicamente en lo que respecta a las medidas y los plazos establecidos en la Ley 2232 de 2022 para hacer efectiva la prohibición de plásticos de un solo uso, el Congresista explicó que el plazo fijado en el numeral 1º del artículo 6, objeto de la demanda, y que es aplicable a los productos identificados en los numerales 1, 2, 3, 6, 7 y 11 del artículo inmediatamente anterior, se estableció de esa manera en razón a que esos productos (bolsas, mezcladores, pitillos, soportes plásticos para bombas y soportes de copitos de algodón) “no generan un beneficio a sus usuarios sustancialmente superior al que podrían generar sus sustitutos y, en cambio, están generando grandes afectaciones ambientales.”

1. En particular, sobre las bolsas plásticas explicó que las restricciones se vienen planteando desde el 2016 por lo que el término de dos años no resulta desproporcionado, máxime cuando la industria ya ha iniciado estrategias para la disminución de su uso, aunado a que según el Plan Nacional para la Gestión Sostenible de Plásticos de un Solo Uso este tipo de productos debían quedar prohibidos en el año 2023. Sobre los pitillos advirtió que son especialmente dañinos para la fauna marina y los soportes plásticos para las bombas y los copitos de algodón no son artículos indispensables para los consumidores.

1. Frente a la diferencia respecto de los otros elementos que deberán ser sustituidos en un plazo máximo de ocho años, explicó que fueron los miembros de la industria del plástico

quienes manifestaron que “requería[n] un plazo mayor para efectos de ajustar su producción y no tener graves afectaciones económicas, asunto que no ocurría con los elementos plásticos cuya prohibición se acordó a dos años, al tratarse de productos que, por la demanda de mercados internacionales y con ocasión de las medidas nacionales tendientes a su reducción, ya venían siendo sustituidos o eliminados de las cadenas de producción.”

Fundación Planeta Con Sentido

1. En intervención del 24 de noviembre de 2022, Alexandra Bejarano Acosta y Olga Sanmartín, en su calidad de codirectoras de la Fundación Planeta Con Sentido, le solicitaron a la Corte que declare la exequibilidad del artículo 6 de la Ley 2232 de 2022. Para las intervinientes, la demandante pretende que se prioricen los intereses de un sector económico frente al interés general de la protección del ambiente que busca salvaguardar la norma demandada al reducir la contaminación por plástico. A su juicio, la demanda desconoce la gravedad de la crisis ambiental causada por los plásticos y que de no tomarse las medidas legislativas correspondientes se espera que se duplique la producción de plástico mundial. Aunque se reconocen los avances que trae la Ley 2232 de 2022 indicaron que aún resulta insuficiente para frenar el problema de la contaminación actual pues el plazo de los ocho años para la eliminación de algunos productos resulta demasiado amplio dada la emergencia ambiental. No obstante, para las intervinientes esa falencia “se compensa en alguna medida con la fijación de un primer plazo de dos años para sacar de circulación elementos tan nocivos y de uso tan masivo como son las bolsas y los rollos de bolsas plásticas que vemos en los supermercados para empacar frutas y verduras.”

Harold Eduardo Sua Montaña

1. El ciudadano Harold Eduardo Sua Montaña allegó escrito del 24 de noviembre de 202213 en el cual solicitó a esta Corte:

“DECLARAR TEMPORALMENTE EXEQUIBLE artículo 6 de la Ley 2232 de 2022 integrado en su totalidad al cargo de vulneración de los artículos 13 y 333 de la Constitución (…) EN EL ENTENDIDO QUE carecerán de validez constitucional las expresiones “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 5º 1.” y “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” si al finalizar la segunda legislatura del cuatrienio legislativo en curso el Congreso no ha estipulado un plazo mayor a dos y menor de ocho años de entrada en vigencia de la no comercialización, distribución e introducción en el mercado colombiano de bolsas de punto de pago no reutilizables o de uso industrial con las cuales embalar, cargar o transportar paquetes y mercancías; soportes plásticos para las bombas de inflar; bolsas utilizadas para embalar periódicos, revistas, publicidad y facturas o empacar ropa lavada; rollos de bolsas vacías en superficies comerciales para embalar, cargar o transportar paquetes y mercancías o llevar alimentos a granel distintos a de origen animal crudo; soportes plásticos de los copitos de algodón o hisopos flexibles con puntas de algodón; y plásticos de un solo uso cuyos sustitutos, en todos los casos, tengan un impacto ambiental y humano mayor de acuerdo con resultados de Análisis de Ciclo de Vida que incorporen todas las etapas del ciclo de vida del plástico.”

Otros ciudadanos

1. Finalmente, varios ciudadanos en su condición de representantes legales de empresas

fabricantes de plástico presentaron escritos en los que mencionaron que el artículo 6 de la Ley 2232 de 2022 afecta a la industria del plástico y que no establece un término suficiente para realizar los cambios que exige la norma, por lo que resultaría en una pérdida de muchos empleos que directa e indirectamente dependen de la industria.14 Por esto, solicitan que se aplique a todos los productos el término de 8 años. También se allegó un escrito en sentido similar por parte del ciudadano Jesús Antonio Palacio quien afirma ser trabajador del sector del plástico, y del ciudadano Sergio Mejía Estrada en su calidad de empresario del sector del plástico. Este último ciudadano solicito a la Corte que "todos mis trabajadores y toda mi familia reciba una indemnización por la pérdida del sustento familiar y por la falta absoluta de poder realizar un trabajo distinto al que venimos haciendo."

Conceptos de los invitados y expertos en virtud del artículo 13 del Decreto 2067 de 1991 convocados a través de Auto del 28 de octubre de 2022

Cámara Ambiental del Plástico

1. A través de su apoderado judicial Andrés Botero, en escrito del 22 de noviembre de 2022, manifestó que el término de dos años previsto en el artículo 6 de la Ley 2232 de 2022 es "un tratamiento discriminatorio que no tuvo soporte en ningún parámetro objetivo o racional" que perjudica a un sector de la industria del plástico. Explica que este tiempo no es suficiente para realizar los cambios en la producción que implica la aplicación de esa norma, y ello pone en riesgo muchos empleos que de forma directa o indirecta dependen de esa industria.

1. Agregó que la prohibición de los plásticos no es el único camino para salvar los océanos, pues el impacto es mínimo. Resaltó que los empresarios del plástico afiliados a esa Cámara han decidido implementar una producción que disminuye la cantidad de plástico usado y la inclusión de material reciclado y material de biodegradación en menor tiempo.

1. Finalizó su intervención puntualizando que “[e]l océano es solo una delgada capa que cubre la superficie del planeta, en realidad esta agua no es superior a una milésima del volumen del planeta, el agua dulce corresponde al 2.5% del total del agua que existe en el planeta tierra, pero de ella, el 69% está en los polos y en la nieve de las montañas, el 30% es subterránea, eso quiere decir que solo el 1% del agua potable que tiene el planeta es el agua disponible en ríos y lagos que tiene la especie humana para sobrevivir en nuestro planeta tierra, de esta pequeña cantidad de agua, depende gran parte de la vida en todas las ciudades y pueblos que conocemos, si prohibimos el plástico consumiremos más agua para fabricar más envases y empaques de cualquier otro material”.

Fondo Mundial para la Naturaleza Colombia (WWF Colombia)

1. En escrito del 24 de noviembre de 2022, Sandra Valenzuela de Narváez en su calidad de representante legal del Fondo Mundial para la Naturaleza Colombia (WWF Colombia) indicó que la exposición de motivos del proyecto de ley se soportó en informes y documentos técnicos que permitieron demostrar que las bolsas plásticas, los pitillos y los hisopos son elementos que generan una gran contaminación.

1. Sobre la contaminación por plástico en Colombia indicó:

“Según el DANE, en el 2020 se produjeron casi 420 millones de kg de plástico en forma de varios productos y se importaron 2.13 mil millones de kg de plástico, esta cifra no contempla otros productos que se reportan en unidades, pares o valor. La mayor cantidad de plástico importado (31%) y producido nacionalmente (26%) son bolsas impresas, sin impresión y para

empaque al vacío. Fuera de las tapas que ya son parte del esquema de Responsabilidad Extendida del Productor, las bolsas plásticas representan una gran parte de la contaminación plástica que termina en la naturaleza. Los productos que tienen una prohibición más corta responden a una necesidad alta para limitar la presencia de plástico en los ecosistemas y que tienen un sustituto inmediato ya consolidado. Para el resto de contaminación plástica se espera que los productos terminen de desarrollar no sólo su sustituto inmediato sino también los sistemas de disposición de estos."

1. Por ello, consideró que la norma no establece un trato discriminatorio al determinar un tiempo menor para aplicar la prohibición, pues la diferencia de plazos está fundamentada en criterios de razonabilidad y proporcionalidad para desincentivar la producción de plásticos problemáticos para el medio ambiente.

1. Aunado a lo anterior enfatizó en que:

"La Ley no debe verse de forma fraccionada o aislada sino como una unidad armónica y concatenada de medidas para hacer posible la prohibición del plástico de un solo uso que estaba en mora de aplicarse en el territorio Colombiano, así como la transición progresiva y participativa de todos los actores y sectores involucrados e impactados con la prohibición, mediante la sustitución por alternativas aprovechables que permitan esa gradualidad entre salud, medio ambiente e interés general vs la libertad e iniciativa privada y la economía.

"En ese orden, la revisión objetiva y armónica de la Ley permite observar la inclusión de herramientas que, de la mano con la prohibición de los plásticos de un solo uso en los plazos de dos años a partir de su entrada en vigencia del numeral 1 del artículo 6, se establezca una Política Pública (artículo 7) a cargo del Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible y con la participación de la sociedad civil, el sector privado y el sector público en aras a incluir acciones efectivas para lograr la sustitución progresiva por alternativas sostenibles en los

términos del artículo 2o., la cual ha contemplado incluir, entre otras, las siguientes estrategias: 3. Adaptación laboral y reconversión productiva. 5. Inversión en actividad productiva para la sustitución. 6. Mecanismos de concertación con el sector privado. 7. Acuerdos de sustitución de compras de productos plásticos de un solo uso por alternativas sostenibles. 8. Generación de incentivos para sustituir plástico de un solo uso por alternativas sostenibles. 16. Fomento de alternativas de productos plásticos de un solo uso de ingreso común a zonas de playas y lugares ecoturísticos."

1. Finalmente, resaltó que resulta imperiosa la aplicación de los plazos establecidos en la norma demandada para contrarrestar los efectos de la contaminación plástica, pues el retraso implicaría "80 millones" de toneladas métricas dispuestas en el océano en el año 2040.

Federación Nacional de Comerciantes y Empresarios (FENALCO)

1. En escrito del 24 de noviembre de 2022, Cristian Eduardo Stapper Buitrago en su calidad de Vicepresidente de Relacionamiento Externo de la Federación Nacional de Comerciantes y Empresarios, consideró que la norma demandada supone una manifestación de la intervención del Estado en la economía, la cual no está debidamente justificada en la ley. En los mismos términos en que lo precisó el demandante, considera que la distinción de los términos del artículo 6 de la Ley 2232 de 2022 desconoce el mandato de igualdad, y que el plazo establecido debió ser "el máximo posible" para garantizar los derechos de las personas de la industria, la consecución de nuevos empleos y la adecuada transición. Por esta razón, considera que la Corte debería condicionar la exequibilidad del artículo para que todos los productos tengan un término de 8 años antes de que se aplique la prohibición.

Universidad Libre

1. En escrito del 24 de noviembre de 2022, Kenneth Burbano Villamarín quien dice actuar como Director del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Universidad Libre, planteó que la libertad económica, como garantía constitucional, no es absoluta y encuentra límites en el bienestar común, el interés social y la protección al ambiente. Resaltó que con la norma demandada el legislador ejerció su facultad de regular la materia en búsqueda del bienestar social y la protección del derecho al ambiente sano. Explicó que la medida es imperiosa por la urgencia de retirar del mercado productos como envases que son en gran medida causantes de contaminación y que la medida que se pretende implementar no excede las restricciones impuestas frente a otras garantías constitucionales, pues la contaminación por plástico requiere medidas inaplazables. Señaló que esta Corte no puede desconocer la prevalencia de garantías como el derecho al ambiente sano, la salud, la vida, los derechos de los niños y de la naturaleza, frente a derechos no fundamentales como la libertad de empresa.

1. Agregó que la norma demandada no transgrede el derecho a la igualdad porque los grupos distinguidos no son equiparables, teniendo en cuenta que "[e]s evidente que la introducción en el mercado, comercialización o distribución de cada uno de estos productos posee particularidades propias las cuales fundamentan la diferenciación".

Universidad de los Andes

1. En escrito del 28 de noviembre de 2022, Mauricio Madrigal Pérez en calidad de Director de

la Clínica Jurídica de Medio Ambiente y Salud Pública de la Universidad de los Andes y Sofía Carbonell Muñoz y Daniela Durán González como estudiantes de la misma institución educativa, consideraron que existen elementos de juicio que permiten considerar que la norma demandada es constitucional.

1. Por una parte, explicaron que la contaminación de los ecosistemas, la pérdida de biodiversidad y el deterioro de la salud ambiental que se deriva, entre otras, de los plásticos de un solo uso es una amenaza para la garantía de los derechos humanos, situación que genera mayor impacto en un país biocultural donde las injusticias ambientales están ligadas a la violencia y la discriminación. Lo anterior, implica la necesidad de transformar el modelo de desarrollo a uno que garantice la sostenibilidad de la vida en el planeta.

1. Para ilustrar el impacto ambiental de los plásticos, mencionaron que:

“Actualmente se estima que hay más de 150 millones de toneladas de desechos plásticos, y en Colombia se consumen aproximadamente 1.000.000 toneladas (sic) de plásticos anualmente y el 93% de los plásticos de un solo uso no se reciclan (Duran, 2020). Los estudios sugieren que las bolsas de plástico y los contenedores hechos de espuma de poliestireno expandido pueden tardar hasta miles de años en descomponerse, por lo que contaminan el suelo y el agua por un largo período de tiempo, así como la totalidad de los ecosistemas en que se desechan (ONU, 2021). Los efectos de esta contaminación no solo se reducen a cuestiones ambientales, sino que también representa un desafío para la salud pública. Se ha encontrado evidencia que algunos plásticos tienen componentes tóxicos para las personas que se encuentran en el aire, el agua e incluso la cadena alimenticia, así como ser vehículos de especies invasoras que incrementan sus efectos contaminantes (Bollaín y Agulló, 2019).

“Además, en el país se producen 2 mil toneladas de pitillos por año (numeral 6). Estos elementos, fabricados con polipropileno, están clasificados dentro de los códigos internacionales de identificación de resina, mejor conocidos como “números de reciclaje”, como tipo 5. El 99% de los plásticos tipo 5 (polipropileno) no se reciclan a nivel global. Se estima que entre 437 millones y 8.3 billones de pitillos plásticos se encuentran en las costas alrededor del mundo. En cuanto a los palitos de bombas (numeral 7) y a los soportes plásticos de los copitos (numeral 11), no existe información desagregada sobre sus tasas de reciclaje. Sin embargo, sabemos que, en términos generales, solamente se recicla el 7% de los plásticos de un solo uso en el país, por lo que el 93% de estos elementos terminará persistiendo en el ambiente.”

1. A su juicio, la norma demandada no genera un trato discriminatorio pues los plazos establecidos fueron concebidos con el propósito de proteger precisamente a la industria con el fin de que se realicen las adecuaciones necesarias. En efecto, el enunciado de la norma indica: “Para efectos de proteger la economía nacional, se establecen los siguientes plazos (…)”.

1. Sobre la diferenciación en los plazos consideraron que se justifica en criterios objetivos encaminados a sacar del mercado en un tiempo razonable los productos que generan mayor contaminación ambiental y efectos perjudiciales a la salud pública, y que permiten una fácil sustitución, sin producir un impacto representativo en la industria y los consumidores. En concreto, citaron un informe de resultados de la Fundación MarViva en el que en el 2021 se realiza el análisis de los posibles impactos económicos de la prohibición de algunos plásticos de un solo uso en Colombia, en el que se refleja que no se presenta una afectación significativa en la generación de empleo de la industria al prohibir en un término de 2 años los elementos a los que se refieren los numerales 1, 2, 3, 6, 7 y 11 del artículo 5 de la Ley 2232 de 2022.15

1. Para reforzar este argumento destacaron que en Colombia se han promovido distintas

políticas y regulación para los productos plásticos de un solo uso, como lo fue el Plan Nacional para la Gestión de Plásticos de un solo uso creado en el año 2021 y que tiene como línea de acción la sustitución gradual de estos materiales hacia alternativas técnicas ambientales. Esto demuestra que “la industria de plásticos cada vez está avanzando hacia alternativas de reutilización y sustitución más amigables para el ambiente, como diferentes normas y políticas públicas en beneficio de la prohibición de los plásticos de un solo uso, por lo que sí parece que se están dando oportunidades para la transición real que en efecto benefician a la industria y quienes pertenecen a ella, pues son cambios que no son repentinos y se están dando desde hace varios años ante el reconocimiento global de la gravedad de la contaminación por plásticos”. Pusieron como ejemplo que las bolsas a las que se refiere en el numeral 1 del artículo 5 de la Ley 2232 de 2022 son fácilmente sustituibles, y que así se ha impulsado a lo largo de los años 2022 y 2023 con reglamentaciones del Ministerio de Ambiente y la Ley 1819 de 2017 en el artículo 207 previó el impuesto al consumo de bolsas plásticas. Incluso, explicaron cómo esta iniciativa se ha reflejado también en el proceso productivo de algunas empresas como Henkel, Alpina y Bimbo.

1. En este orden de ideas, la Corte Constitucional debería analizar el precepto acusado tomando en consideración el principio de progresividad y no regresión en materia ambiental, en la medida en que “una vez alcanzado un determinado nivel de protección todo retroceso en esa materia es constitucionalmente problemático”. Al respecto, indicaron que en la Sentencia C-443 de 2009, esta Corporación señaló que el derecho al ambiente sano establecido en el artículo 11 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos no excluye la aplicación del principio de progresividad, “pues la obligación de los Estados es de adoptar las medidas necesarias hasta el máximo de sus recursos disponibles a fin de lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos.”

1. Adicionalmente, advirtieron que no se evidencia que la obligación de eliminar los plásticos de un solo uso que generan mayor contaminación y son fácilmente sustituibles deriven en una transgresión de la libertad económica, por cuanto, como se anotó, el impacto a la industria no es representativo, ni a la iniciativa privada. En cuanto a esta última garantía,

explicaron que:

“Existen análisis que evidencian que la eliminación de los plásticos de un solo uso más problemáticos, como aquellos enunciados en los numerales 1, 2, 3, 6, 7 y 11 del artículo 5, junto con otras medidas puede tener impactos positivos en la economía en materia de generación de empleo y ahorros totales. De acuerdo con el análisis realizado por The Pew Charitable Trust y Systemic (2020), los cambios en el sistema de producción, consumo y disposición de plástico, que incluyen rápidas prohibiciones a los elementos más problemáticos, pueden generar 1 millón de empleos adicionales y reducir los costos para las empresas en 1,3 trillones de dólares para el 204 a nivel global. Adicionalmente, se ha documentado que el impacto económico de las prohibiciones a plásticos de un solo uso en países del Caribe, entre los que se encuentra Colombia, solamente alcanzarían un % 0,058 del PIB anual, que puede llegar a ser compensado con ahorros en gastos de tratamiento de la contaminación y potencial de innovación y competitividad de nuevos negocios y alternativas. Para Colombia, se encontró que La (sic) producción de algunos plásticos de un solo uso, que contemplan los productos enunciados en los numerales 1, 2, 3, 6, 7 y 11 del artículo 5 pero no se limitan a ellos, representa solamente el 0,07 % del PIB agregado nacional. El reemplazo en un periodo de 2 años de dichos productos no tendría afectaciones significativas en la economía y los co-beneficios que trae su reemplazo puede impulsar generación de empleos y competitividad en el sector privado.”

Colombia Productiva

1. En escrito del 17 de noviembre de 2022, manifestó que “dado que COLOMBIA PRODUCTIVA hace parte del Sector Comercio, Industria y Turismo, nos atenemos y acogemos a las consideraciones que sobre el particular emita el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, a quienes le enviamos los insumos técnicos sobre el apartado demandado para que sea este

último quién unifique y emita la posición oficial.”

1. Finalmente, el 10 de noviembre de 2022, se recibió un escrito de la ONG Compromiso Empresarial por el Reciclaje el cual no será resumido dado que no hace referencia al artículo aquí demandado y no plantea ningún tipo de posición sobre la constitucionalidad de la norma. Así mismo, se recibieron por fuera del término de fijación en lista las intervenciones de la ciudadana y Senadora Angélica Lozano Correa y de la Corporación Universitaria de Ciencia y Desarrollo (UNICIENCIA).

A. Concepto de la Procuradora General de la Nación16

1. La Señora Procuradora General de la Nación solicitó a la Corte Constitucional que declare la exequibilidad del artículo 6 de la Ley 2232 de 2022.

1. Sobre el principio de igualdad señaló que la expresión acusada no lo desconoce, en la medida en que el trato diferenciado en el plazo para adelantar la transición económica por parte de la industria de plásticos de un solo uso está justificado en los estudios técnicos y en los acuerdos de la Mesa Nacional para la Gestión Sostenible del Plástico, que es presidida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y que cuenta con la participación de diferentes agentes del sector público y privado. Explicó que aquella Mesa elaboró el Plan Nacional para la Gestión Sostenible de los Plásticos de un solo uso que incluye estrategias para la sustitución gradual de algunos productos. En igual sentido, la diferenciación que trae la norma demandada tiene sustento en que elementos como las bolsas, pitillos e hisopos de plástico generan una alta contaminación por lo que su uso se ha venido desincentivando ya

que deben salir del mercado en un corto plazo. Además porque cuentan con sustitutos en otros materiales que producen un menor impacto ambiental.

1. También explicó que los otros productos a quienes se les aplica el término de ocho años para hacer efectiva su sustitución, tienen mayor posibilidad de ser aprovechados, modificados o reutilizados, por lo que su reemplazo puede hacerse en un mediano plazo. De esta forma, el Ministerio Público advirtió que la diferenciación planteada por la norma demandada no es arbitraria y, por el contrario, busca una eliminación “progresiva” de los plásticos de un solo uso sin afectar de manera desproporcionada a la industria.

1. En lo que respecta a la eventual vulneración de las libertades económicas consagradas en los artículos 333 a 336 de la Constitución, la señora Procuradora General de la Nación consideró que la expresión acusada hace parte del ejercicio del margen de configuración del legislador, que tiene la facultad de establecer límites razonables a aquellas prerrogativas. Explicó que la Ley 2232 de 2022 limitó la introducción al mercado de bolsas, pitillos e hisopos plásticos y difirió tal restricción a dos años con el propósito de proteger la economía nacional, protección que es consonante con el artículo 333 de la Constitución.

1. Añadió que el plazo señalado en la norma demandada es adecuado para asegurar su finalidad, si se tiene en cuenta que se derivó de los planes de trabajo con la misma industria y que está precedido por antecedentes normativos que se remontan al año 2016. Aunado a que, el plazo de dos años se complementa con otras medidas que buscan proteger a las empresas nacionales como la concertación de un plan de adaptación laboral y de reconversión y la financiación y promoción de alternativas sostenibles.

1. Finalmente indicó que la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios en el Diagnóstico Nacional de Plástico del año 2022 advirtió sobre la necesidad de aunar esfuerzos para la consecución anticipada de los objetivos de la Ley 2232 de 2022.

II. CONSIDERACIONES

A. Competencia

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241 de la Constitución, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir sobre la acción pública de inconstitucionalidad de la referencia.

A. Cuestión previa: análisis sobre la aptitud sustantiva de la demanda

1. Para activar la competencia del juez constitucional en el control abstracto se debe cumplir con determinados requisitos legales con el fin de que las cuestiones que se planteen en las acciones públicas de inconstitucionalidad recaigan sobre verdaderas controversias constitucionales.17 A partir de tales exigencias, la Corte puede determinar sí, "con base en la acusación, existe o no una oposición objetiva entre una norma legal y la Carta Política, que es el propósito del control de constitucionalidad de las leyes."18

1. Estos requisitos mínimos de procedibilidad están contenidos en el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991 así: "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."

1. En cuanto al requisito legal de presentar las razones por las cuales se consideran violadas las normas constitucionales, la Corte ha reiterado que las demandas deben satisfacer unas condiciones mínimas de argumentación a efectos de posibilitar el control de constitucionalidad.19 Según la jurisprudencia constitucional, el concepto de la violación se formula debidamente cuando (i) se identifican las normas constitucionales vulneradas; (ii) se expone el contenido normativo de las disposiciones acusadas –lo cual implica señalar aquellos elementos materiales que se estiman violados–20 y, (iii) se expresan las razones por las cuales los textos demandados violan la Constitución.

1. Así, las razones que sustentan la violación deben ser: (i) claras, esto es, que siguen una exposición comprensible y presentan un razonamiento de fácil entendimiento; (ii) ciertas, es decir, que recaen directamente sobre el contenido de la disposición demandada, no sobre una proposición jurídica inferida o deducida por el actor, ni sobre interpretaciones puramente subjetivas o caprichosas; (iii) específicas, al mostrar de forma diáfana la manera como la norma demandada vulnera la Carta Política, lo cual excluye argumentos vagos o genéricos; (iv) pertinentes, es decir, que planteen un problema de naturaleza estrictamente constitucional y no razones de orden legal, personal, doctrinal o de simple conveniencia; y, (v) suficientes, de forma que contengan elementos fácticos y probatorios que susciten por lo menos una sospecha o duda mínima sobre la inconstitucionalidad del precepto impugnado.21

1. En sus pronunciamientos, la Corte ha enfatizado que las exigencias que rigen en esta materia no resultan contrarias al carácter público de la acción de inconstitucionalidad, sino que responden a la necesidad de establecer una carga procesal mínima que tiene como

finalidad permitir que la guardiana de la Constitución pueda cumplir de manera eficaz las funciones que le han sido asignadas en esta materia por la Constitución Política.22

1. Como lo ha indicado esta Corporación de forma reiterada, los artículos 2 y 6 del Decreto 2067 de 1991 establecen los requisitos para que una acción pública de inconstitucionalidad pueda ser admitida y con base en ella ulteriormente se profiera un fallo de fondo o de mérito.23 Estas exigencias son verificadas de manera preliminar en el trámite de admisión de la demanda, y luego, la Corte Constitucional ha considerado necesario adelantar en la sentencia un examen sobre la aptitud de la demanda cuando durante el proceso de control abstracto de constitucionalidad, no obstante haberse admitido la demanda por el magistrado sustanciador, se hubiesen elevado solicitudes razonables y justificadas para que se abstenga de proferir una decisión de mérito y, en su lugar, se adopte una decisión inhibitoria por falta de aptitud sustantiva de la demanda.24 Este análisis al final del proceso constituye un presupuesto formal y material para la decisión final de mérito cuando se cuenta con mayores elementos de juicio a partir de lo propuesto por los intervinientes, los expertos y el Ministerio Público.

1. Al pasar al análisis sobre la aptitud de la demanda, se resalta que en la Sentencia C-100 de 2022, esta Corporación advirtió que quienes propongan una decisión inhibitoria deben presentar “un análisis mínimo que permita colegir las razones del incumplimiento de cada uno de los requisitos de la carga argumentativa.”25 Tal como ocurrió en el proceso que dio lugar a la Sentencia C-100 de 2022, la Corte podría considerar que, en los mismos términos en que se concluyó en el auto admisorio, se cumplió con una exigencia argumentativa mínima que le permite a la Corte avanzar en el estudio de fondo de los cargos. Así, entonces, para que se pueda adelantar un análisis de la cuestión previa relativo a la aptitud de la demanda, quienes propongan una inhibición, deberán presentar razones que generen dudas sobre la efectiva acreditación de la carga argumentativa exigida en el numeral 3 del artículo 2 del Decreto 2067 de 1991 y en la jurisprudencia constitucional, los cuales fueron previamente mencionados. Lo cierto es que esa mínima fundamentación no puede traducirse en la imposición de mayores cargas a los intervinientes.

Análisis de la aptitud en el caso concreto

1. Antes de realizar el análisis de la aptitud sobre cada uno de los cargos como corresponde a la competencia de la Corte en este tipo de trámites, cabe destacar que únicamente el representante legal del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible solicitó que se declare la ineptitud sustancial de la demanda en el proceso de la referencia.

1. Para la Sala Plena el Ministerio no propone una argumentación que genere una duda razonable sobre el cumplimiento de la carga argumentativa exigida. Por el contrario, considera que en este cargo se superan las exigencias de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia, y es posible realizar un análisis de fondo sobre la cuestión, tal como se expone a continuación.

1. Claridad: En lo que se refiere al artículo 333, la demanda plantea una exposición comprensible en el sentido que considera que el término de los dos años planteado en el artículo 6 de la Ley 2232 de 2022 resulta en una prohibición de la actividad económica que supera un “examen a la luz del principio de proporcionalidad” (demanda, p. 13), aun cuando la finalidad sea la protección del medio ambiente. En concreto, dado que no se otorga una “oportunidad real de reconversión económica para empresarios y trabajadores del sector afectado” (demanda, p.13), lo cual debe ser analizado desde dos escenarios, a saber: (i) el tiempo tan corto que se otorga para algunos productos; y (ii) las dificultades en el acompañamiento del Estado en la transición de la industria de plásticos.

1. Certeza: Se advierte que la expresión demandada por la accionante se refiere particularmente a la determinación del plazo de 2 años para hacer exigible la prohibición de plásticos de un solo uso a algunos productos. Este es el contenido que, en efecto, se deriva de la lectura del artículo. De igual forma, la accionante no parecería proponer una lectura de la norma que no responda a una interpretación sistemática a la luz del texto normativo en que se encuentra. Por el contrario, la accionante advierte que la ley está encaminada a la protección del medio ambiente con el fin de mitigar las consecuencias negativas de la contaminación por plásticos, y que, a su vez, incluye algunas ayudas del Estado para la transición de la industria.

1. Especificidad: La demanda demuestra de forma diáfana una supuesta afectación del artículo 333 de la Constitución, en la medida en que el reproche parte de que, a la luz del principio de proporcionalidad, el plazo de los dos años no es una restricción razonable de la libertad económica y la iniciativa privada. Esto, en el marco de un análisis de otros valores y principios constitucionales como lo es la protección del medio ambiente.

1. Pertinencia: Los argumentos que sustentan el cargo se fundamentan esencialmente en un problema constitucional como lo es verificar si la restricción impuesta a la actividad económica de producción, comercialización y distribución de plásticos de un solo uso es razonable a la luz de la Constitución. Si bien es cierto que la accionante se refiere en un punto de la demanda a las medidas legales que incluye la Ley 2232 de 2022 que no se han implementado y ello dificulta la transición, lo cierto es que este no es el cuestionamiento central de la demanda, sino una fundamentación complementaria para demostrar que la restricción a la libertad económica es irrazonable porque no admite una oportunidad real de transición.

1. Suficiencia: Por los argumentos propuestos, existen elementos que suscitan una duda mínima sobre la eventual inconstitucionalidad del precepto impugnado.

1. Ineptitud de la demanda frente al cargo por vulneración del artículo 13 de la Constitución. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible planteó que el cargo por igualdad carece de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia. En concreto, dado que el planteamiento sobre el alegado trato discriminatorio parte de una “interpretación aislada de la expresión demandada”, pues “no tiene en cuenta el contexto normativo en que se inserta, ni las circunstancias y procedimientos ante la Mesa Nacional de Plásticos”, ni que la ley prevé un plan de reconversión productiva y adaptación laboral para mitigar los impactos negativos en la industria y sus trabajadores. A su vez, indicó que no se presenta una justificación sobre por qué el caso de unos y otros productos es asimilable, tomando en consideración la carga argumentativa especial que se exige respecto de este tipo de asuntos.

1. Frente a este cargo, incluso más allá de las razones propuestas por el Ministerio, la Sala Plena advierte que no se supera la aptitud de la demanda, al realizar una verificación de la carga especial de argumentación que de acuerdo con la jurisprudencia debe verificarse cuando se plantea un cargo por vulneración de la igualdad.26

1. Es preciso recordar que en estos escenarios la jurisprudencia exige una mayor carga argumentativa para valorar el cumplimiento del requisito de especificidad, en el sentido de que no es suficiente afirmar que cierta norma establece un trato diferente, sino que, además se debe explicar por qué razón la supuesta diferencia de trato resulta constitucionalmente sospechosa, discriminatoria o existen situaciones de hecho o de derecho similares que obligan a otorgar un tratamiento igual o diferenciado.27 Lo anterior, en la medida en que al Legislador no se le impone la obligación de asignar a las personas idéntico tratamiento jurídico, pues no todas ellas se encuentran en situaciones fácticas similares ni en iguales condiciones. Con todo, aunque no es exigible a los ciudadanos elaborar por completo el test integrado de igualdad como metodología de análisis para que su demanda sea admitida o estudiada de fondo, la jurisprudencia ha señalado que, como mínimo, el demandante debe

indicar (i) cuáles son los grupos o situaciones comparables y cuál es el criterio de comparación (tertium comparationis), (ii) en qué consiste el trato discriminatorio o igualitario que la disposición genera, y (iii) por qué el referido tratamiento vulnera la Constitución.28 Estos son los elementos que permitirían agotar la primera fase del juicio integrado de igualdad que, de proceder el examen de mérito, debería realizar la Corte Constitucional.

1. De conformidad con la Sentencia C-412 de 2022, "[l]a importancia de contar con estos elementos para la habilitación del control constitucional de una norma a la luz del principio de igualdad responde a la necesidad de, primero, contar con argumentos que permitan el diálogo constitucional característico de este tipo de control judicial; segundo, "proteger en últimas […] la libertad de configuración legislativa" en el desarrollo del juicio de igualdad; tercero, evitar que una errada o arbitraria determinación del criterio de comparación o de los sujetos, grupos o situaciones por comparar dé lugar a que la decisión del juez constitucional caiga en dos extremos nocivos: "la inocuidad del derecho a la igualdad o su dominio absoluto sobre los otros principios y valores constitucionales".

1. Lo cierto es que bajo la óptica rigurosa que ha impuesto la jurisprudencia en la valoración de esta cuestión previa en los cargos de igualdad, la demandante no plantea con claridad cuáles son los grupos, situaciones o elementos comparables ni cuál es el criterio de comparación que resulta contrario a la Constitución.

1. En la demanda la accionante afirma que la vulneración se presenta porque existe "un tratamiento diferencial en el plazo 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 5º de ese estatuto legal."29 A su vez enuncia los numerales que contienen los productos respecto de los cuales la prohibición se hace exigible a los dos años, y a los ocho años. No obstante, de esta explicación no se desprende con certeza cuáles son los grupos, circunstancias o elementos comparables.

1. En efecto, por una parte, no es posible determinar si el proceso relacional que supone el juicio integrado de igualdad se realizaría respecto de los productos a los que se refiere el artículo 5 de la Ley 2232 de 2022, o si sería respecto de los productores, comerciantes y distribuidores de los plásticos de un solo uso mencionados por los numerales 1 y 2 del artículo 6 de la precitada ley. En el primer escenario no es claro si al tratarse de productos diferentes, tal como lo advirtió la Universidad Libre, se trate de situaciones comparables. Sobre todo cuando en las intervenciones algunos de los intervinientes e invitados, explicaron que esa clasificación que distingue los términos parecería estar dada por elementos objetivos como que los productos que se prohíben en dos años son "prescindibles y fácilmente eliminables como las bolsas plásticas, mezcladores, soportes plásticos e [h]isopos",30 y "no generan un beneficio a sus usuarios sustancialmente superior al que podrían generar sus sustitutos y, en cambio, están generando grandes afectaciones ambientales."31

1. Adicionalmente, de la demanda no se puede determinar con suficiencia el criterio de comparación y cómo es contrario a la Constitución, esto es, no expone la razón precisa por la que no se justifica constitucionalmente el presunto tratamiento diferenciado. Esto, por cuanto en la demanda no se indicó por qué resulta desproporcionado o irrazonable establecer diferentes términos para distintos tipos de productos (plásticos). La demandante no explicó las razones por las que considera que el presunto tratamiento distinto previsto por el artículo 6 acusado, no se justifica en razones constitucionales.

1. En efecto, la accionante se refiere en su explicación a la imposibilidad que tendrían los afectados por el plazo de dos años (que no se tiene claridad quiénes serían) de acceder a los beneficios previstos en el artículo 9 y parágrafo 4 del artículo 4 de la Ley 2232 de 2022, de lo que concluye que tendrían un impacto económico mayor que respecto de aquellos a quienes se les dispuso un término de 8 años antes de que opere la prohibición legal. No obstante, lo cierto es que no explicó de forma expresa cómo el término de los dos años respecto de los

ocho generaría tal impacto económico siendo que (i) el objeto de la ley es proteger el medio ambiente de la contaminación producida por los plásticos; (ii) el plan previsto en el artículo 9 parecería estar atado a la política creada por la ley en el artículo 7 para la reducción y sustitución en consumo y producción de plástico de un solo uso, ya que su plan de acción deberá incluir estrategias para la adaptación laboral y la reconversión productiva, y el artículo 4 de la Ley acusada dispone que "[e]n ningún caso el estado de implementación de la política podrá condicionar la entrada en vigencia de la prohibición, en los términos establecidos en la presente ley"; (iii) el artículo 6 demandado indica de manera explícita que su finalidad es proteger a la economía nacional con la determinación de dichos plazos, pues desde el trámite legislativo el Congreso fue consciente de que prohibir de manera definitiva e inmediata los plásticos de un solo uso afectaría los empleos formales que dependen del sector y podría traer serias implicaciones económicas, debido a la amplitud de su industria;32 y (iv) las restricciones y regulaciones para desincentivar el uso de los productos plásticos se han venido implementando desde hace algunos años de manera gradual.33

1. Por consiguiente, no se superan las exigencias de argumentación que la jurisprudencia ha requerido cuando se promueve un cargo por la afectación del mandato de igualdad, por lo que la Corte se inhibirá de pronunciarse de fondo sobre este cargo de la demanda.

1. Por lo anterior, la Sala Plena realizará un examen de fondo únicamente en relación con el cargo por la afectación de la libertad económica y la iniciativa privada consagradas en el artículo 333 de la Constitución. Para tal efecto, se procederá a establecer el problema jurídico y el esquema de solución.

A. Determinación del problema jurídico y esquema de solución

1. En lo que superó la aptitud sustantiva, la demanda se dirige a demostrar que la expresión “dos años contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley” contenida en el numeral 1 del artículo 6 de la Ley 2232 sancionada el 7 de julio de 2022, es contraria al artículo 333 de la Constitución, al considerar que al fijar un término de dos años para la entrada en vigencia de la prohibición de introducir al mercado, comercializar y distribuir algunos plásticos de un solo uso es una restricción irrazonable y desproporcionada de la libertad económica y la iniciativa privada, en tanto no otorga una real oportunidad de reconversión económica y adaptación laboral.

1. Sobre este debate todos los intervinientes oficiales y la mayoría de los ciudadanos defendieron la constitucionalidad de la norma. En esencia, los que propugnaron por la inexequibilidad o una exequibilidad condicionada que iguale el plazo de los 8 años para todos los casos fueron ciudadanos que indicaron hacer parte de la industria de plásticos.

1. Así pues, la Corte deberá determinar si la imposición de un término de dos años, establecido en el artículo 6 de la Ley 2232 de 2022, como plazo para que opere la prohibición de introducir al mercado, comercializar y distribuir los plásticos indicados en los numerales 1, 2, 3, 6, 7 y 11 del artículo 5 es una medida que restringe de forma irrazonable la libertad económica y la iniciativa privada.

1. Para desarrollar este problema jurídico, la Corte Constitucional procederá, primero, a reiterar la jurisprudencia en torno al concepto de la Constitución ecológica, la obligación de protección del ambiente, y se realizará un pronunciamiento específico sobre el impacto ambiental de los productos de plástico, incluidas unas referencias sobre derecho comparado y pronunciamientos internacionales en la materia. Segundo, se pasará a exponer la libertad económica y la iniciativa privada consagradas en el artículo 333 de la Constitución, a la libertad de configuración normativa del Legislador en estos asuntos y al juicio de proporcionalidad. Por último, después de delimitar el alcance de la norma demandada, se realizará el análisis del caso concreto.

A. La Constitución ecológica, la protección del ambiente y el impacto ambiental de los productos de plástico

1. La Constitución ecológica y la protección del medio ambiente. En la Constitución Política de 1991 se determinó la protección del medio ambiente como un interés superior y como uno de los objetivos del Estado Social de Derecho, por lo que es una guía transversal de los mandatos constitucionales. En efecto, se advierte que un alto número de los artículos constitucionales se refieren a la protección del ambiente y los recursos naturales como, por ejemplo, los artículos 2, 8, 49, 58, 67, 79, 80, 95.8, 226, 268.7, 277.4, 294, 317, 330.5, 331, 332, 333, 334, 339, 340 y 366. Por esta fuerte tendencia, la jurisprudencia y la doctrina la ha denominado como una Constitución ecológica.34

1. La Corte Constitucional ha entendido que la defensa del medio ambiente tiene una connotación de derecho colectivo y principio. En efecto, en la Sentencia C-431 de 2000, advirtió que todas las personas son titulares del derecho al medio ambiente sano, “quienes a su vez están legitimadas para participa[r] en las decisiones que puedan afectarlo y deben colaborar en su conservación”. Esta garantía trae consigo deberes correlativos en cabeza del Estado que son: “1) proteger su diversidad e integridad, 2) salvaguardar las riquezas naturales de la Nación, 3) conservar las áreas de especial importancia ecológica, 4) fomentar la educación ambiental, 5) planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para así garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, 6) prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, 7) imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados al ambiente y 8) cooperar con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas de frontera.”35 De ahí se deriva también el principio a la conservación del ambiente sano.36

“La protección del ambiente ‘asegura la supervivencia de las generaciones presentes y futuras’, condiciona el ejercicio de ciertas facultades ‘que se ven limitadas por los derechos de quienes aún no han nacido, esto es, de las generaciones futuras, conforme a la función ecológica de la propiedad y la idea del desarrollo sostenible’ y obliga a actuar de determinada manera, dado que ‘la satisfacción de las necesidades presentes requiere de planificación económica y de responsabilidad en materia de desarrollo, con el fin de que, como se señaló, las generaciones futuras cuenten con la capacidad de aprovechar los recursos naturales para satisfacer sus propias necesidades’, planificación y responsabilidad que ‘para el caso colombiano, les compete, por mandato constitucional, al Estado y a sus agentes, así como a todos los particulares, sin importar en cuál campo económico, político o social se encuentren’.”37

Impacto ambiental de los productos de plástico

1. De la información presentada por algunos de los invitados como, por ejemplo, la Universidad de los Andes y el Fondo Mundial para la Naturaleza Colombia (WWF Colombia), los informes que sirvieron de fundamento para la aprobación y sanción de la Ley 2232 de 2022, así como otros estudios relevantes para el debate, es posible afirmar que la contaminación por plásticos está teniendo un impacto grande en distintos ecosistemas y especies. Particularmente, en los océanos, mares y playas, que afecta los ecosistemas y especies marinas, pero en general, es una contaminación que genera grave peligro para la flora y la fauna.38 Adicionalmente, esta contaminación tiene potenciales riesgos a la salud humana.39

1. El plástico es un material que tuvo un auge después de la segunda guerra mundial, hacia la década de 1950, de manera que en este momento “[g]ran parte del plástico que

producimos está diseñado para desecharse después de ser utilizado una sola vez”, y “[n]uestra capacidad para hacer frente a los desechos de plástico ya está sobrepasada. Solo se ha reciclado 9% de las 9.000 millones de toneladas de plástico que se han producido en el mundo.”40

1. De acuerdo con la WWF a partir de un estudio realizado en el año 2022 por el Instituto Alfred Wegener (Centro Helmholtz de Investigación Polar y Marina -AWI) sobre los impactos de la contaminación por plásticos en los océanos sobre las especies, la biodiversidad y los ecosistemas marinos, actualmente a nivel mundial hay una alarma porque los impactos negativos de esta situación están empeorando, lo cual exige adoptar medidas. A continuación se transcriben algunas de las conclusiones del estudio:

“- Hoy en día, casi todos los grupos de especies en el océano han tenido contacto con la contaminación por plásticos y los científicos han observado efectos adversos en casi el 90% de las especies evaluadas.

“- La contaminación por plásticos se ha introducido en la cadena alimenticia marina y está afectando significativamente la productividad de algunos de los ecosistemas marinos más importantes del mundo, como los arrecifes de coral y los manglares.41 (…)

“- Aunque todas las fuentes de contaminación por plásticos se detuvieran hoy, la cantidad de microplásticos en los océanos de todos modos se duplicaría antes de 2050. Algunos escenarios proyectan que el nivel será 50 veces mayor al actual en 2100.”

1. Uno de los mayores peligros que genera la contaminación por plásticos son los microplásticos y nanoplásticos que se producen por la desintegración de los plásticos que se

quedan en los océanos. Cuando se desintegran se dificulta aún más su recuperación. Al respecto, las Naciones Unidas en un estudio sobre el estado de los plásticos indicó que "[l]a mayoría de los plásticos no se biodegradan. En cambio se fragmentan en trozos más pequeños hasta convertirse en microplásticos."42 De acuerdo con las Naciones Unidas, "las bolsas de plástico y los contenedores hechos de espuma de poliestireno expandido pueden tardar hasta miles de años en descomponerse, por lo que contaminan el suelo y el agua por un largo periodo de tiempo."43

1. Este fenómeno de los microplásticos, además de los impactos que de manera clara están generando en ecosistemas y especies marinas y de la tierra, al ser ingeridos por los peces, "pueden ingresar a nuestra cadena alimenticia."44 El programa de medio ambiente de las Naciones Unidas, en un estudio realizado en el año 2021, advirtió que además de los riesgos para las personas por la basura en las playas quienes podrían sufrir cortes profundos y estar expuestos a elementos antihigiénicos, lo cierto es que los plásticos tienen aditivos químicos de pequeño tamaño molecular que pueden ser perjudiciales para la salud humana.

1. Este tipo de información sirvió de sustento a las iniciativas legislativas que resultaron con la expedición de la Ley 2232 de 2022. Por ejemplo, advirtieron que en Colombia "cada minuto se compran un millón de botellas de plástico y, al año, se usan 500.000 millones de bolsas plásticas. De igual forma, casi una tercera parte de todos los envases de plástico salen hacia los sistemas de alcantarillado y ocho millones de toneladas acaban en los océanos cada año, amenazando la vida marina."

1. También señalaron que "[e]n Colombia se consumen 1.250.000 toneladas de plástico por año, según la ONG Greenpeace." Y que la situación es realmente alarmante porque el porcentaje que se recicla es muy bajo, tal como lo indicaron estudios de la National Geographic y ONG Greenpeace,45 tanto así que un promedio de 500 toneladas pueden terminar en los ecosistemas, los ríos y océanos y solo el 7% de los desechos de una persona es reciclado.46 Esta información respalda aquella aportada en sus conceptos por la

Universidad de los Andes y WWF Colombia.

1. Igualmente, con fundamento en un informe realizado por la Procuraduría General de la Nación en el año 2018, en el informe de ponencia para primer debate en el Congreso recogieron los principales motivos que respaldaron esa iniciativa legislativa, así:

"- Los desechos plásticos generan impactos negativos desde la perspectiva económica causando pérdidas en la industria del turismo al reducir la asistencia de personas a playas contaminadas, en el sector pesquero reduciendo la capacidad de captura y comercialización del producto y en el sector del transporte marítimo con el incremento en el mantenimiento de hélices y motores.

"- En la actualidad hay cerca de 51 billones de partículas de microplásticos en el océano con altas probabilidades de ser incorporados en la dieta de peces y que ascenderá paulatinamente en la cadena alimenticia hasta ser consumida por el hombre. Estas partículas contienen o atraen sustancias químicas tóxicas y contaminantes que afectan el sistema nervioso, reproductivo, respiratorio y endocrino.

"- A la fecha se ha afectado más de 600 especies marinas de las cuales se estima que al menos el 15% ha ingerido se ha enredado con algún elemento plástico (bolsas, redes o líneas de pesca) lo que ha provocado su muerte. Se estima que para el año 2050 el 99% de las aves marinas haya ingerido al menos un artículo plástico de un solo uso."

1. Adicional a lo anterior, en la justificación del proyecto de ley citaron algunos otros estudios realizados sobre el impacto de los plásticos en distintos hábitats y ecosistemas como los ríos, mares, playas, manglares, fauna, entre otros. De los datos proporcionados en ese momento,

cabe destacar la “formación de una gran isla de plástico y basura en Puerto Colombia, Atlántico, ocurrida el 31 de mayo de 2019, la cual tenía más de 600 toneladas de basura y que obstruyó 18 kilómetros de playa.”

1. La necesidad de enfrentar estas circunstancias han impulsado iniciativas a nivel internacional para reducir la contaminación. Por ejemplo, en el Convenio para la Protección del Medio Marino y la Zona Costera del Pacífico Sudeste47 y el Convenio para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino de la Región del Gran Caribe48 se impulsa a los Estados a adoptar medidas para reducir y controlar la contaminación.

1. Por ejemplo, a nivel regional se observa que desde el año 2009 algunos países como Brasil adelantan procesos legales de sustitución gradual del uso de bolsas plásticas. Brasil respalda la campaña Mares Limpios con el fin de que la ONU Medio Ambiente trabaje de la mano con el Ministerio de Medio Ambiente para establecer la agenda sobre basura marina en ese país y participa en el debate de políticas públicas con el sector privado, organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil. Otros, como Argentina, prohibieron el uso de bolsas plásticas desde el año 2017. Por su parte, desde el año 2018, Panamá prohibió la venta y uso de plásticos no biodegradables. En algunas islas y países del Caribe como Haití, incluso en Ecuador con las Islas Galápagos, han optado por regular de forma parcial la prohibición de este tipo de productos, es decir, han impuesto esa medida en algunas partes de sus territorios, sobre todo, zonas aledañas al mar.49 En efecto, Ecuador ha optado por políticas a largo y mediano plazo para transformar a las Islas Galápagos en un archipiélago sin plástico.

A. La libertad económica y la iniciativa privada, la libertad de configuración del Legislador y el juicio integrado de proporcionalidad

1. Libertad económica y la iniciativa privada. El artículo 333 de la Constitución establece que:

“La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley.

“La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades.

“La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial.

“El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional.

“La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación.”

1. La libertad económica y la iniciativa privada son derechos económicos individuales que consisten en que una persona pueda elegir libremente realizar una actividad económica lícita, a partir de la cual pueda adquirir bienes o factores de producción, ya sea para crear bienes o para prestar servicios con el fin de satisfacer las necesidades de los demás. En otras

palabras, corresponde a la posibilidad que tienen las personas para afectar o destinar bienes de cualquier tipo (principalmente de capital) para la realización de actividades económicas y para la producción e intercambio de bienes y servicios, conforme a las pautas o modelos de organización propias del mundo económico contemporáneo, con el objetivo de obtener beneficios o ganancias.50 En síntesis, dicha libertad otorga a su titular el derecho de ejercer y desarrollar una determinada actividad económica.

1. En los términos del artículo 333, la libertad de empresa y la iniciativa privada "como base del desarrollo, tiene[n] una función social que implica obligaciones."51 Esto implica que el ejercicio de tales derechos individuales no es absoluto, sino que debe armonizarse con otros fines constitucionalmente valiosos.52

1. El ejercicio de estas garantías involucra en muchos escenarios el derecho de propiedad. Esta Corporación ha señalado que "la propiedad puede definirse como "el derecho real que se tiene por excelencia sobre una cosa corporal o incorporal, que faculta a su titular para usar, gozar, explotar y disponer de ella, siempre y cuando a través de su uso se realicen las funciones sociales y ecológicas que le son propias".53 Ahora, la Constitución es clara en que el derecho a la propiedad también puede ser objeto de limitaciones con sujeción a la ley, por motivos de utilidad pública o del interés social.

1. En la Sentencia C-374 de 2022, la Corte Constitucional explicó de manera paralela que los límites previstos en la Constitución tanto a las iniciativas privadas como a la propiedad se derivan del deber del Estado de preservar el interés general. Esta posibilidad se encuentra en armonía con lo previsto en el artículo 333 de la Constitución cuando se refiere a la función social, la cual, debe ser también evaluada a la luz del artículo 58 de la Constitución que dispone que "[l]a propiedad es una función social que implica obligaciones. [Y] [c]omo tal, le es inherente una función ecológica." La función ecológica de la propiedad implica que la protección del medio ambiente y su defensa constituyen un límite al ejercicio de los atributos de la propiedad.

1. La Corte Constitucional se ha referido de manera enfática sobre el alcance de la función ecológica de la propiedad. Por ejemplo, en la Sentencia C-189 de 2006, esta Corporación explicó que la determinación de una función ecológica en el derecho de propiedad "constituye una novedosa respuesta del Constituyente a la problemática planteada por la explotación y uso indiscriminado de los bienes y derechos particulares en contra de la preservación del medio ambiente sano, considerado como un derecho y bien colectivo en cuya protección debe estar comprometida la sociedad entera (C.P. arts. 79 y 80)." Por su parte, en la Sentencia C-126 de 1998, la Corte observó que "en la época actual, se ha producido una 'ecologización' de la propiedad privada, lo cual tiene notables consecuencias, ya que el propietario individual no sólo debe respetar los derechos de los miembros de la sociedad de la cual hace parte (función social de la propiedad) sino que incluso sus facultades se ven limitadas por los derechos de quienes aún no han nacido, esto es, de las generaciones futuras, conforme a la función ecológica de la propiedad y a la idea del desarrollo sostenible. Por ello el ordenamiento puede imponer incluso mayores restricciones a la apropiación de los recursos naturales o a las facultades de los propietarios de los mismos, con lo cual la noción misma de propiedad privada sufre importantes cambios."

1. Ahora bien, la libertad económica e iniciativa privada previstas en la Constitución de 1991, deben ser leídas en el marco del eje sobre el sistema económico en ella contenida, esto es, la economía social de mercado que se corresponde al modelo que al mismo tiempo es un principio del Estado Social de Derecho.54 En este sistema si bien se garantiza la libertad económica principalmente a través de la libertad de empresa y la libre competencia, "también se establece la obligación del Estado de intervenirla a fin de corregir las fallas del mercado y lograr escenarios de equidad y justicia en los que sea realizable la efectividad de los derechos fundamentales (…) y demás fines del Estado."55 En efecto, como lo indicó la Corte en la Sentencia C-265 de 2019:

"La relación entre el poder estatal y el mercado está mediada por: i) la protección de la libertad y la libre iniciativa privada, las cuales no tienen carácter absoluto, en atención a que

su ejercicio debe armonizarse con la función social de la empresa, el interés general, la libre competencia, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación (artículo 333); y, ii) la adscripción de competencias a las autoridades del Estado, basadas en su condición de director general de la economía, con la finalidad de garantizar el goce efectivo de las mencionadas libertades, el cumplimiento de los límites que le son propios, el uso adecuado de los recursos naturales y del suelo, la producción, utilización y consumo de los bienes y servicios públicos y privados, la racionalización de la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano, así como la promoción de la productividad, la competitividad y el desarrollo económico."

1. En ejercicio de la potestad de intervención del Estado en la economía, la ley podrá limitar el ejercicio de esta garantía (C. Pol., artículos 150-21 y 334). Así, entonces, es el Legislador el llamado a "determinar los instrumentos de intervención en la economía y la forma cómo las demás autoridades públicas pueden participar en la regulación de las actividades económicas."56 Expresamente el artículo indica que el Legislador podrá restringir esta garantía cuando busque proteger (i) el interés social, (ii) el medio ambiente y (iii) el patrimonio cultural de la nación. Cuando las limitaciones corresponden a asuntos relativos al medio ambiente, deben analizarse y leerse también a la luz del concepto de desarrollo sostenible, a efectos de superar el falso dilema según el cual desarrollo económico y protección ambiental son incompatibles.

Juicio integrado de proporcionalidad

1. Para resolver las tensiones que se derivan de las limitaciones a la libertad económica, la

Corte Constitucional se ha valido del juicio integrado de proporcionalidad como herramienta metodológica. Como se precisó en la Sentencia C-029 de 2022, este juicio se compone por "el principio de proporcionalidad clásico y un test que, basado en tres intensidades o escrutinios". La intensidad del juicio depende del margen de discrecionalidad con el que cuenta el Legislador al momento de expedir las normas. De manera que, si la libertad de configuración legislativa es amplia, el test será leve o débil, pero si es limitada, el examen deberá ser más riguroso (intermedio o estricto).59

1. Un juicio de intensidad débil o leve tiene como objeto verificar que las medidas legislativas adoptadas hayan sido razonables, esto es, que no hayan sido arbitrarias o caprichosas. De manera que se deberá verificar cuál fue la finalidad de la norma y el medio elegido por el legislador que, en efecto, permita lograr esa finalidad. En concreto, deberá advertirse que el fin y el medio no estén constitucionalmente prohibidos, y que el medio es adecuado o idóneo para lograr el objetivo de la norma. La Corte Constitucional ha aplicado este escrutinio cuando: "1) se trata de medidas económicas y tributarias; 2) se trata de medidas de política internacional; 3) está de por medio una competencia específica definida por la Constitución, a cargo de un órgano constitucional; 4) se examina una norma preconstitucional derogada que todavía produce efectos jurídicos; y 5) cuando no se aprecia, en principio, amenaza para el derecho en cuestión."60

1. Un nivel de escrutinio intermedio o moderado tiene como propósito establecer que (i) la finalidad del Legislador sea legítima y relevante, ya sea porque favorece intereses constitucionalmente valiosos o por la magnitud de la problemática que se pretende resolver; y (ii) que el medio previsto sea efectivamente conducente para alcanzar el fin y no sea evidentemente desproporcionada. La Corte se vale de esta intensidad cuando: "1) la medida puede afectar el ejercicio de un derecho constitucional no fundamental; 2) existe al menos un indicio de arbitrariedad que puede afectar de manera grave la libre competencia; 3) se utilizan criterios sospechosos de discriminación, pero para favorecer a grupos históricamente discriminados."61

1. Finalmente, un escrutinio estricto supone determinar si (i) el fin es constitucionalmente imperioso, (ii) el medio no puede ser reemplazado por otro menos lesivo -esto es, si es necesario-; y (iii) si el medio responde a una revisión de proporcionalidad estricta en el entendido que los beneficios de adoptar esa medida superan o son superiores a las limitaciones que se impusieron sobre otros principios o derechos constitucionales. La Corte ha utilizado esta intensidad cuando: "1) esté de por medio un criterio sospechoso de discriminación, como los previstos de manera explícita en el artículo 13 de la Constitución, en el artículo 1.1. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos o en el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 2) se afecte a personas en condiciones de debilidad manifiesta o que pertenezcan a grupos marginados o discriminados; 3) se afecte de manera grave el goce de un derecho constitucional fundamental; o 4) se cree un privilegio."62

A. Análisis de constitucionalidad de la norma demandada

Delimitación y alcance del artículo 6 de la Ley 2232 de 2022

1. Para el análisis que deberá realizar la Corte es necesario entender el alcance de la norma demandada cuyo entendimiento requiere de un examen sistemático de la Ley 2232 sancionada el 7 de julio de 2022.

1. Como referencia para determinar este alcance, se debe recordar que, de acuerdo con el artículo 2 de esta normativa, los plásticos de un solo uso son productos "que no han sido concebidos, diseñados o introducidos en el mercado para realizar múltiples circuitos, rotaciones o usos a lo largo de su ciclo de vida, independientemente del uso repetido que le otorgue el consumidor. Son diseñados para ser usados una sola vez y con corto tiempo de

vida útil, entendiendo la vida útil como el tiempo promedio en que el producto ejerce su función.”

1. Esta es la ley “[p]or 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”, que se expidió con la finalidad de proteger el ambiente sano, la vida y la salud de las personas a partir de medidas orientadas a reducir la producción y consumo de plásticos de un solo uso en Colombia. Tal como se indicó en el trámite de este proyecto de ley que surgió de varias iniciativas de congresistas, la finalidad esencial es el de “atender la problemática ambiental ocasionada por la fabricación, uso y distribución de elementos plásticos de un solo uso como pitillos, mezcladores, copitos, platos, bandejas, cuchillos, tenedores, cucharas y vasos de plástico de un solo uso, y de elementos y/o productos de poliestireno expandido, entre otros, como estrategia para reducir el impacto al ambiente causado por su uso,”63 en línea con el compromiso mundial de reducir el uso de plásticos a nivel mundial.

1. Para cumplir con tales finalidades, el artículo 4 de la ley “prohíbe la introducción en el mercado, comercialización y distribución en el territorio nacional de los productos listados en el artículo 5, en los plazos del artículo 6, que estén fabricados, total o parcialmente, con plásticos de un solo uso, incluidos los producidos con plástico oxodegradable.” Para la aplicación de esta prohibición, se debe adelantar un proceso de sustitución en el marco de la política nacional para la reducción y sustitución en el consumo y producción de plástico de un solo uso, la cual se determina en el artículo 7 de la ley. Sin importar el estado de implementación de esa política, la prohibición se hará exigible cuando se cumplan los términos previstos en el artículo 6.

1. El artículo 5 de la ley determinó los productos sobre los que opera esta prohibición y el

proceso de sustitución, así como aquellos plásticos de un solo uso sobre los que se exceptúa la aplicación de esta prohibición, dentro de los que aparecen aquellos que tienen propósitos médicos, empaques de residuos peligrosos, entre otros. En concreto, aquellos sobre los que recae la restricción y no podrán introducirse al mercado, comercializarse, ni distribuirse son los siguientes:

“1. Bolsas de punto de pago utilizadas para embalar, cargar o transportar paquetes y mercancías, excepto aquellas reutilizables o de uso industrial.

“2. Bolsas utilizadas para embalar periódicos, revistas, publicidad y facturas, así como las utilizadas en las lavanderías para empacar ropa lavada.

“3. Rollos de bolsas vacías en superficies comerciales para embalar, cargar o transportar paquetes y mercancías o llevar alimentos a granel, excepto para los productos de origen animal crudos.

“4. Envases o empaques, recipientes y bolsas para contener líquidos no preenvasados, para consumo inmediato, para llevar o para entregas a domicilio.

“5. Platos, bandejas, cuchillos, tenedores, cucharas, vasos y guantes para comer.

“6. Mezcladores y pitillos para bebidas.

“7. Soportes plásticos para las bombas de inflar.

“8. Confeti, manteles y serpentinas.

“9. Envases o empaques y recipientes para contener o llevar comidas o alimentos no preenvasados conforme a la normatividad vigente, para consumo inmediato, utilizados para llevar o para entregas a domicilio.

“10. Láminas para servir, empacar, envolver o separar alimentos de consumo inmediato, utilizados para llevar o para entrega a domicilio.

“11. Soportes plásticos de los copitos de algodón o hisopos flexibles con puntas de algodón.

“12. Mangos para hilo dental o porta hilos dentales de uso único.

“13. Empaques, envases o cualquier recipiente empleado para la comercialización, al consumidor final, de frutas, verduras y tubérculos frescos que en su estado natural cuenten con cáscaras; hierbas aromáticas frescas, hortalizas frescas y hongos frescos. Podrán emplearse tales empaques, envases o recipientes para garantizar la inocuidad de los alimentos, prevenir la pérdida o el desperdicio de alimentos, y/o proteger la integridad de los mismos frente a daños, siempre y cuando los materiales empleados sean en su totalidad reciclables y/o reciclados, conforme lo permita la normatividad sanitaria, y cuenten con metas de reincorporación en un modelo de economía circular.

“14. Adhesivos, etiquetas o cualquier distintivo que se fije a los vegetales.”

1. En todo caso, la prohibición no es absoluta. En efecto, el parágrafo 3 del artículo 4 de la ley determina que la prohibición respecto a la producción o fabricación de cualquiera de los productos a los que se refiere el artículo 1° y el mismo artículo 4°, no aplicará cuando el objeto de cualquiera de las actividades sea la exportación de los productos a los que se refiere la citada ley. A su vez, el parágrafo del artículo 5° también señala los plásticos de un solo uso destinados y usados que quedan exceptuados de la prohibición y sustitución gradual señalada en el artículo 4°, esto es, los plásticos de un solo uso destinados y usados para:

“1. Propósitos médicos por razones de asepsia e higiene; y para la conservación y protección médica, farmacéutica y/o de nutrición clínica que no cuenten con materiales alternativos para sustituirlos.

“2. Contener productos químicos que presentan riesgo a la salud humana o para el medio ambiente en su manipulación.

“3. Contener y conservar alimentos, líquidos y bebidas de origen animal, así como alimentos o insumos húmedos elaborados o preelaborados que, por razones de asepsia o inocuidad, por encontrarse en contacto directo con los alimentos, requieren de bolsa o recipiente de plástico de un solo uso.

“4. Fines específicos que por razones de higiene o salud requieren de bolsa o recipiente de plástico de un solo uso, de conformidad con las normas sanitarias.

“5. Prestar servicios en los establecimientos que brindan asistencia médica y para el uso por parte de personas con discapacidad.

“6. Los plásticos de un solo uso cuyos sustitutos, en todos los casos, tengan un impacto ambiental y humano mayor de acuerdo con resultados de Análisis de Ciclo de Vida que incorporen todas las etapas del ciclo de vida del plástico (extracción de materia prima, producción, fabricación, distribución, consumo, recolección, disposición final (incluyendo su persistencia en el ambiente)).

“7. En cualquier caso, aquellos empaques o envases de los productos tomados en consideración por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) para la determinación del Índice de Precios al Consumidor (IPC) o Canasta Familiar, salvo aquellos que tengan por objeto empacar o envasar frutas, verduras y tubérculos frescos que en su estado natural cuenten con cáscaras; hierbas aromáticas frescas, hortalizas frescas y hongos frescos; ropa de lavandería; diarios; periódicos; y empaques para líquidos, alimentos y comidas no preenvasados para consumo inmediato, para llevar o para entrega a domicilio.

“8. Empacar o envasar residuos peligrosos, de acuerdo con la normatividad vigente.

“9. Aquellos productos fabricados con 100% de materia prima plástica reciclada proveniente de material posconsumo nacional, certificada por organismos acreditados para tal fin por parte del Gobierno nacional. Para determinar las entidades a las que hace referencia el presente numeral, el Gobierno nacional contará con un término de seis (6) meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

“10. Pitillos adheridos a envases de hasta 3000 mililitros (ml), que cuenten con un sistema de retención a estos con el cual se garantice su recolección y reciclaje en conjunto con el de los envases, siempre y cuando contengan productos incluidos en la canasta familiar, programas de alimentación escolar o productos que pretendan garantizar la seguridad alimentaria.”

1. Como se anunció, el artículo 6 de la Ley 2232 de 2022 determina los plazos para que se haga exigible la prohibición de introducción en el mercado, comercialización y/o distribución de los productos de plástico establecidos en el artículo 5. En concreto, aquellos enlistados en los numerales 1, 2, 3, 6, 7 y 11 del precitado artículo 5 la restricción se exigirá a los dos años después de la entrada en vigencia de la ley, tiempo en el que deberán adelantar el proceso de sustitución de los productos, mientras que los productos que mencionan los numerales 4, 5, 8, 9, 10, 12, 13 y 14 tendrán un término de 8 años.65

1. El artículo 6 de la Ley 2232 de 2022 establece de manera expresa su finalidad cuando indica: "[p]ara 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 de plástico de un solo uso establecidos en el artículo 5". En otras palabras, el objetivo de este artículo es brindar un escenario que ayude a mitigar los efectos negativos que podría tener en la economía nacional, particularmente para la industria del plástico, la prohibición consagrada en el artículo 4 de la misma ley.

1. De lo que se infiere del debate congresarial de que dan cuenta las Gacetas en las que consta el trámite legislativo de esta norma,66 el proyecto de ley inicial establecía otros plazos para la entrada en vigencia de la prohibición, así como que disponía otros productos. Incluso, una de las iniciativas proponía una aplicación prácticamente inmediata de la restricción a los plásticos de un solo uso. Lo anterior, se puede observar en el siguiente cuadro que muestra cómo varió el texto de la norma objeto de análisis en el trámite en la Cámara de Representantes, en el Senado de la República y en la conciliación de las dos cámaras:

Cámara de representantes

Texto del proyecto 010 de 2020

Gaceta del Congreso No. 626 de 2020

Artículo 5°. Plazos de aplicación. Para efectos de proteger la economía nacional, se establecen los siguientes plazos para la fabricación, importación, exportación, comercialización y distribución plásticos de un solo uso establecidos en el artículo 3°: 5.

1. Los establecidos en los literales 3.1, 3.2, 3.3, 3.4, 3.5, 3.6, 3.7, y 3.8, se deberán sustituir a partir del 1 de enero de 2022. 5.2. Los pitillos incorporados en envases o recipientes para contener bebidas, se deberán sustituir a partir del 1 de enero del año 2024. 5.3. Los establecidos en los literales 3.9, 3.10, 3.11, y 3.12, deberán proceder a sustituirlos a partir del 1 de enero del año 2025.

Parágrafo. En los establecimientos de comercio (restaurantes, cafeterías y bares), solo se distribuirán para consumo dentro del establecimiento agua y bebidas, en vasos o recipientes que no sean plásticos de un solo uso.

Texto del proyecto 247 de 2020

Gaceta del Congreso No. 701 de 2020

Artículo 6º. Política Nacional para la reducción y sustitución en el consumo y producción de Plástico de Un Solo Uso por alternativas con materiales reutilizables, reciclables o biodegradables. El Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible o quien haga sus veces, elaborará y pondrá en marcha una Política Nacional para la reducción de la producción y consumo de productos plásticos de un solo uso, cuyo objetivo principal será realizar acciones efectivas para lograr la sustitución progresiva de los materiales plásticos de un solo uso, por productos manufacturados con materiales reutilizables o biodegradables en condiciones ambientales naturales, y hacer efectiva la prohibición de la comercialización de los productos enunciados en el artículo 4 de la presente ley. Para la formulación de la Política, se debe tener en cuenta al sector público, al sector privado y a la sociedad civil con el fin de

promover la sustitución de plástico de un solo uso por alternativas sostenibles. Dicha política deberá contar con un Plan de Acción, con metas anuales para la reducción de la producción y el consumo de plásticos de un solo uso, acciones fijas, un plan de monitoreo y un cronograma, así como la inclusión de los compromisos voluntarios de las instituciones, municipios, sociedad civil, empresas, gremios y organizaciones.

Las líneas del Plan de Acción deben establecer medidas que garanticen la reducción del consumo y la sustitución mediante alternativas sostenibles de productos plásticos de un solo uso. El plan de acción deberá incluir, entre otras, las siguientes estrategias:

A. Reducción y sustitución de la producción y el consumo.

B. Adaptación laboral y reconversión productiva.

C. Investigación y desarrollo de alternativas sostenibles.

D. Inversión en actividad productiva para la sustitución.

E. Mecanismos de concertación con el sector privado.

F. Acuerdos de sustitución de compras de productos plásticos de un solo uso por alternativas sostenibles.

G. Generación de incentivos para sustituir plástico de un solo uso por productos reutilizables y biodegradables.

H. Promoción de sistemas de envases y empaques reutilizables.

I. Etiquetado estandarizado de plásticos de un sólo uso.

J. Sensibilización del consumidor e incentivos para la reducción del consumo.

L. Crecimiento Verde.

M. Instrumentos de evaluación y revisión.

Parágrafo 1. El Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible o quien haga sus veces será el encargado de desarrollar, elaborar, actualizar, implementar y dar seguimiento a la Política Nacional y su respectivo Plan de acción, para lo cual revisará su ejecución, avance y resultados.

Parágrafo 2. El Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible o quien haga sus veces tendrá un (1) año desde la entrada en vigencia de la presente ley para desarrollar la Política Nacional y su respectivo Plan de acción. El Plan de Acción deberá ser ejecutado en un término que no supere los cinco (5) años desde la formulación de la Política. Al termino de los cinco (5) años, la meta sustitución de plásticos de un solo uso enunciados en el artículo 5º de la presente Ley deberá ser del 100% de los productos. Parágrafo 3. La implementación de regímenes de responsabilidad extendida del productor, y otras estrategias orientadas a la gestión de residuos sólidos deberán ser complementarias a las medidas de reducción y sustitución de plásticos de un solo uso.

Texto ponencia primer debate Comisión Quinta

Gaceta del Congreso No. 1263 de 202067

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 fabricación, importación, exportación, comercialización y distribución de los elementos plásticos de un solo uso establecidos en el artículo 5°:

1. La prohibición de los establecidos en los numerales 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, y 8 del artículo 5º de la presente ley, entrará en vigencia a partir del 1 de enero de 2024.

2. La prohibición de los establecidos en los numerales 9, 10, 11 y 12 del artículo 5º de la

presente ley, entrará en vigencia a partir del 1 de enero del año 2025.

Parágrafo. En los establecimientos de comercio, solo se distribuirán para consumo dentro del establecimiento agua y bebidas, en vasos o recipientes que no sean plásticos de un solo uso.

Texto aprobado en la Comisión Quinta a través de Subcomisión

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 fabricación, importación, exportación, comercialización y distribución de los elementos plásticos de un solo uso establecidos en el artículo 5°:

1. La prohibición de los establecidos en los numerales 1, 3, 4, 5, 6 y 9 del artículo 5º de la presente ley, entrará en vigencia a partir del 1 de enero de 2026.

2. La prohibición de los establecidos en los numerales 2, 7, 8, 10, 11, 12 y 13 del artículo 5º de la presente ley, entrará en vigencia a partir del 1 de enero del año 2025.

Parágrafo. En los establecimientos de comercio, solo se distribuirán para consumo dentro del establecimiento agua y bebidas, en vasos o recipientes que no sean plásticos de un solo uso

Texto propuesto por la Subcomisión para la Plenaria

Gaceta del Congreso No. 1069 de 202168

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 fabricación, importación, exportación, comercialización y distribución de los elementos plásticos de un solo uso establecidos en el artículo 5°:

1. La prohibición de los establecidos en los numerales 1, 3, 4, 5, 6 y 9 del artículo 5º de la presente ley, entrará en vigencia a partir del 1 de enero de 2026.

2. La prohibición de los establecidos en los numerales 2, 7, 8, 10, 11, 12 y 13 del artículo 5º de la presente ley, entrará en vigencia a partir del 1 de enero del año 2025.

Parágrafo. En los establecimientos de comercio, solo se distribuirán para consumo dentro del establecimiento agua y bebidas, en vasos o recipientes que no sean plásticos de un solo uso

Enmienda Informe de la Subcomisión para estudiar las proposiciones

Gaceta del Congreso No. 1076 de 202169

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 fabricación, importación, exportación, comercialización, transporte y distribución de los elementos plásticos de un solo uso establecidos en el artículo 5°:

1. La prohibición de los establecidos en los numerales 1, 3, 4, 5, y 6 del artículo 5º de la presente ley, entrará en vigencia a partir del 1 de enero de 2026.

2. La prohibición de los establecidos en los numerales 2, 7, 8, 9, 10, y 11 del artículo 5º de la presente ley, entrará en vigencia a partir del 1 de enero del año 2025.

Parágrafo. En los establecimientos de comercio, solo se distribuirán para consumo dentro del establecimiento agua y bebidas, en vasos o recipientes que no sean plásticos de un solo uso.

Texto aprobado en segundo debate en Plenaria

Gaceta del Congreso No. 274 de 202170

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 fabricación, importación, exportación, comercialización, transporte y distribución de los elementos plásticos de un solo uso establecidos en el artículo 5°:

1. La prohibición de los establecidos en los numerales 1, 3, 4, 5, 6 y 9 del artículo 5° de la presente ley, entrará en vigencia pasados 5 años luego de la sanción de esta ley.

2. La prohibición de los establecidos en los numerales 2, 7, 8, 10, 11 y 12, del artículo 5° de la presente ley, entrará en vigencia Pasados 6 años luego de la sanción de esta ley.

Parágrafo. En los establecimientos de comercio, solo se distribuirán para consumo dentro del establecimiento agua y bebidas, en vasos o recipientes que no sean plásticos de un solo uso.

Senado de la República

Texto propuesto en primer debate en Comisión Quinta de Senado71

Gaceta del Congreso No. 274 de 2022

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, 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 los cuatro años contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

Parágrafo. La prohibición respecto de la exportación de los productos señalados en el artículo 5º de la presente ley se aplicará al término de los cuatro años contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

Texto aprobado en primer debate en Comisión Quinta de Senado72

Gaceta del Congreso No. 584 de 2022

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 1°. La prohibición respecto de la exportación de los productos señalados en el Artículo 5° de la presente ley se aplicará al término de los cuatro años contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

Parágrafo 2°. La excepción contenida en el parágrafo del artículo 5° respecto de pitillos adheridos a envases de hasta 300 mililitros (ml), siempre y cuando contengan productos incluidos en la canasta familiar, programas de alimentación escolar o productos que pretendan garantizar la seguridad alimentaria, que cuenten con un sistema de retención a éstos y con el cual se garantice su recolección y reciclaje en con conjunto con el de los envases estará vigente hasta el cumplimientos del plazo señalado en numeral 2 del presente artículo, momento en el cual pasarán a estar prohibidos.

Texto propuesto para segundo debate en Plenaria de Senado73

Gaceta del Congreso No. 584 de 2022

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 5º estará vigente hasta el cumplimiento del plazo señalado en numeral 2 del presente artículo, momento en el cual pasarán a estar prohibidos.

Texto aprobado en segundo debate en Plenaria de Senado

Gaceta del Congreso No. 619 de 2022

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 5º estará vigente hasta el cumplimiento del plazo señalado en numeral 2 del presente artículo, momento en el cual pasarán a estar prohibidos.

Informe de conciliación Gaceta No.619 de 2022

Texto aprobado en Plenaria de Cámara de Representantes

Texto aprobado en Plenaria de Senado

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 fabricación, importación, exportación, comercialización, transporte y distribución de los elementos plásticos de un solo uso establecidos en el artículo 5°:

1. La prohibición de los establecidos en los numerales 1, 3, 4, 5, 6 y 9 del artículo 5° de la presente ley, entrará en vigencia pasados 5 años luego de la sanción de esta ley. 2. La prohibición de los establecidos en los numerales 2, 7, 8, 10, 11 y 12, del artículo 5° de la presente ley, entrará en vigencia Pasados 6 años luego de la sanción de esta ley. Parágrafo. En los establecimientos de comercio, solo se distribuirán para consumo dentro del establecimiento agua y bebidas, en vasos o recipientes que no sean plásticos de un solo uso.

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 5º estará vigente hasta el cumplimiento del plazo señalado en numeral 2 del presente artículo, momento en el cual pasarán a estar prohibidos.

Se acoge para el articulado final el texto aprobado por Senado

1. Si bien esta fórmula para realizar una prohibición gradual varió a lo largo del trámite legislativo, lo cierto es que desde el inicio de los debates se reconoció la necesidad de promover una disminución significativa de la producción, distribución y consumo de los productos de plástico que mayor contaminación ambiental generan,74 también se advirtió que prohibir de manera definitiva e inmediata los plásticos de un solo uso afectaría los empleos formales que dependen del sector y podría traer serias implicaciones económicas, debido a la amplitud de su industria. En concreto, quedó consignada la importancia económica de la industria del plástico en Colombia, que es comparable con otras como la agroindustria, la construcción y los alimentos. Por ejemplo, para el año 2013 la industria del plástico vendió alrededor de US$3.538 millones.75

1. Por ello, la ley determinó, además de limitar los productos de plásticos sobre los que recae la prohibición objeto de debate, se propuso un plan gradual para su exigibilidad, teniendo en cuenta y considerando, la necesidad de conversión de la industria y la protección del empleo, con miras a minimizar el impacto económico de la medida adoptada.

1. El juicio integrado de proporcionalidad en el caso concreto. La Corte Constitucional deberá resolver si el término de dos años previsto en el numeral 1 del artículo 6 de la Ley 2232 de 2022 restringe de manera irrazonable y desproporcionada la libertad económica y la iniciativa privada para introducir al mercado, comercializar y distribuir los productos de plástico de un solo uso expresamente allí determinados.

1. En línea con lo expuesto, la Ley 2232 de 2022 tiene como finalidad combatir y reducir la contaminación por plástico a efectos de proteger el medio ambiente, la flora y la fauna, así como la salud de las personas. Para tal efecto, se estableció una prohibición para introducir al mercado, comercializar y distribuir algunos productos de plástico de un solo uso, en la medida en que estos elementos son los que mayores índices de contaminación de plástico generan. En ese marco, el artículo 6 demandado supone una limitación a la actividad económica conforme a lo previsto en los artículos 150-21, 333 y 334 de la Constitución, para lo cual fija unos plazos para que la industria pueda realizar procesos de sustitución en la producción y comercialización de los productos de plástico de un solo uso y la reconversión económica.

1. Así pues, de conformidad con lo expuesto, es necesario evaluar esencialmente si esta limitación de la libertad económica expresamente señalada por el Legislador conforme a lo previsto en los artículos 150-21, 333 y 334 de la Constitución responde a criterios de razonabilidad, para lo que se procederá a realizar un juicio integrado de proporcionalidad.

1. Corresponde entonces determinar el nivel de intensidad del juicio, dependiendo del

margen de discrecionalidad con el que cuenta el Legislador para expedir esta norma. La demanda se dirige contra una expresión específica del numeral 1 del artículo 6, la cual corresponde a una medida económica que se adopta con el fin de “proteger la economía nacional”, en virtud del amplio margen de configuración del legislador en materia económica, de conformidad con lo previsto en el artículo 333 de la Constitución, en la medida que la ley podrá delimitar el alcance de la libertad económica cuando así lo exija, entre otros, el ambiente. Con esto, la Sala puede concluir que corresponde aplicar un nivel de intensidad leve al juicio de proporcionalidad, y se deberá verificar que la medida legislativa adoptada haya sido razonable y permita lograr la finalidad de la norma.

1. Ahora bien, la limitación a la libertad económica alegada por la demandante no se materializa con la prohibición, sino con el tiempo de transición para su exigencia, el cual considera excesivamente corto. En esa medida, podría existir debate en torno a la necesidad de adelantar un juicio intermedio de proporcionalidad siendo que se estaría ante una eventual supuesta afectación a la libertad económica derivada de la imposibilidad de adecuar la producción en el plazo previsto por la norma, cuestión que sí ocurriría, según la accionante, con el plazo de ocho años. Lo cierto es que esa circunstancia no daría lugar a que la Corte adelante un juicio con intensidad intermedia, por cuanto la jurisprudencia constitucional se ha referido expresamente a la preferencia de aplicar un juicio débil o leve cuando “se trata de normas que contemplan medidas de intervención económica”.76

1. En la Sentencia C-386 de 2022, la Corte señaló que existen eventos en los que el legislador hace expresa la finalidad o el objetivo de la norma en el curso del proceso legislativo, bien porque se señala expresamente en la exposición de motivos o la proposición que la integra, o porque se hace expreso en el curso del debate congresarial. En estos eventos, el juez constitucional debe adelantar el juicio con fundamento en la voluntad expresa del Legislador. Si el trámite legislativo no permite establecer con certeza la finalidad que persigue cada una de las disposiciones incluidas en un proyecto de ley, la finalidad tendrá que definirse de acuerdo con las manifestaciones generales que haya hecho el Congreso acerca de los objetivos de la ley o, en general, con el cuerpo normativo en el que

se inserta cuando se trata de una norma modificatoria. Si no existe una manera de identificar la finalidad de la disposición a partir de lo debatido en el curso del proceso legislativo o de las pruebas aportadas al expediente, la Corte podrá suplir tal carencia a partir del contexto de la disposición y la valoración razonable de la finalidad que podría inspirarla.

1. Como se mencionó, el artículo 6 de la Ley 2232 de 2022 establece de manera expresa su finalidad cuando indica: “[p]ara efectos de proteger la economía nacional”.

1. El medio previsto por el Legislador fue determinar unos plazos para que la prohibición de introducir al mercado, comercializar y distribuir ciertos productos de plástico no se hiciera efectiva de manera inmediata, sino para que durante un periodo determinado la industria pudiera iniciar el proceso de sustitución y adecuación económica, a efectos de reducir el impacto económico que representa esta determinación. Dentro de estos plazos, el cuestionamiento de la accionante se dirige particularmente al que dio dos años a los siguientes productos:

a. Bolsas de punto de pago utilizadas para embalar, cargar o transportar paquetes y mercancías, excepto aquellas reutilizables o de uso industrial.

a. Bolsas utilizadas para embalar periódicos, revistas, publicidad y facturas, así como las utilizadas en las lavanderías para empacar ropa lavada.

a. Rollos de bolsas vacías en superficies comerciales para embalar, cargar o transportar paquetes y mercancías o llevar alimentos a granel, excepto para los productos de origen animal crudos.

a. Mezcladores y pitillos para bebidas.

a. Soportes plásticos para las bombas de inflar.

a. Soportes plásticos de los copitos de algodón o hisopos flexibles con puntas de algodón.

1. Para la Sala Plena la determinación de tales plazos tiene la finalidad de proteger el ambiente de la contaminación ambiental por plásticos, en los términos en que se ha señalado en esta sentencia, la cual claramente se encuentra amparada en el último inciso del artículo 333 de la Constitución que le permite al legislador delimitar la libertad económica para proteger, entre otras cosas, el ambiente. Ahora, en efecto esta es una medida que permite lograr la finalidad de mitigar las consecuencias negativas que para la industria del plástico supone la prohibición del artículo 4 de la Ley 2232 de 2022, ya que les brinda la posibilidad de ir realizando los ajustes que correspondan en su actividad económica y previendo el impacto económico, inclusive hacia los productos que están exceptuados de la prohibición.

1. Adicionalmente, no se advierte que esta medida pueda catalogarse como caprichosa o arbitraria por parte del Legislador. Aun cuando es cierto que hay una diferencia entre los dos plazos que da la norma, esto es, entre dos y ocho años, que podría ser significativa, se considera que existen motivos razonables que sustentan la determinación de esos términos.

1. Primero, de la revisión de las gacetas sobre el trámite legislativo, se advierte que en el trámite de la ley y a la hora de fijar estos plazos para apoyar a la economía nacional, el Legislador estuvo inmerso en una disyuntiva que era: (i) el imperativo ético y la necesidad política y económica de adoptar una solución efectiva al problema de la contaminación por plástico descrita en esta providencia, lo cual habría implicado, en principio, una prohibición con efectos inmediatos; y (ii) el impacto económico negativo que tendría en el sector la

exigencia inmediata y definitiva de la restricción, sobre todo cuando la industria de plástico tiene una gran importancia económica en Colombia.

1. Segundo, a lo largo del proceso de aprobación de la ley, se advierte que se contó con la participación y opinión de diferentes actores tanto del Gobierno como organizaciones de la industria de plásticos, quienes plantearon sus opiniones sobre esta disposición, y propusieron fórmulas que procuraran un equilibrio entre la prohibición definitiva y la gradualidad en el reemplazo de los plásticos de un solo uso, tanto en los términos como en los productos a los que se les daría mayor o menor tiempo para el proceso de transición.

1. Incluso, algunos intervinientes del proceso indicaron que estos términos fueron concertados con los afectados. Por ejemplo, el Congresista Juan Carlos Lozada Vargas señaló que, frente a la diferencia respecto de los otros elementos que deberán ser sustituidos en un plazo máximo de ocho años, explicó que fueron los miembros de la industria del plástico quienes manifestaron que "requería[n] un plazo mayor para efectos de ajustar su producción y no tener graves afectaciones económicas, asunto que no ocurría con los elementos plásticos cuya prohibición se acordó a dos años, al tratarse de productos que, por la demanda de mercados internacionales y con ocasión de las medidas nacionales tendientes a su reducción, ya venían siendo sustituidos o eliminados de las cadenas de producción."

1. Tercero, los plásticos respecto de los cuales se fijó un término menor (el de los dos años) tienen unas características que soportan la razonabilidad de la medida adoptada. En particular, son productos que generan un alto impacto ambiental como las bolsas plásticas y los pitillos, son fácilmente sustituibles y no afectan directamente el consumo de otros productos o bienes. En la intervención presentada por el Congresista Juan Carlos Lozada Vargas, precisó que la justificación en la distinción del término para los productos enunciados en los numerales 1, 2, 3, 6, 7 y 11 del artículo 5 de la Ley 2232 de 2022 es que las bolsas, mezcladores, pitillos, soportes plásticos para bombas y soportes de copitos de algodón "no generan un beneficio a sus usuarios sustancialmente superior al que podrían generar sus

sustitutos y, en cambio, están generando grandes afectaciones ambientales.”

1. Cuarto, el término más corto de dos años no parecería ser arbitrario cuando respecto de los plásticos de un solo uso, se han adelantado distintas iniciativas para desincentivar su producción, comercialización y distribución. Puntualmente, con el Plan Nacional para la gestión sostenible de los plásticos de un solo uso publicado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en mayo de 2021, el cual fue concertado con la Mesa Nacional para la gestión sostenible del plástico,77 se plantean unas “metas de producto y de resultado en materia de instrumentos para la gestión, desarrollo de proyectos y de sustitución de materiales, reciclaje, ecodiseño y reincorporación de materiales al ciclo productivo”.78 En ese sentido se pronunció el Ministerio de Ambiente en su intervención cuando puso de presente que “[l]os miembros de la mesa antes citada acordaron trabajar de manera conjunta en la construcción de un plan de gestión que incluye una acción de sustitución de materiales, acción que se cumpliría en 2023, mientras que la ley otorga un año más para los productos mencionados en dicha acción, los cuales coinciden con los productos plásticos de un solo uso prohibidos en el artículo 6 en dos años a partir de la expedición de dicha norma.”

1. Al respecto, el Congresista Juan Carlos Lozada Vargas afirmó que antes de esta ley, desde el año 2002, se cuenta con normas con restricciones para utilizar productos de plástico con el propósito de reducir la contaminación, y resaltó que desde el año 2016 se ha regulado el uso de bolsas plásticas, y en el Plan Nacional para la Gestión Sostenible de los Plásticos de un solo uso se estableció como objetivo para el año 2023 “prohibir la distribución y comercialización de diferentes productos problemáticos o innecesarios”, medidas que además fueron concertadas con la industria en la Mesa Nacional para la Gestión del Plástico.

1. Además, como atrás se señaló, la prohibición no es absoluta por cuanto el Parágrafo 3 del artículo 4 de la Ley 2232 de 2022 determina que la prohibición respecto a la producción o

fabricación de cualquiera de los productos a los que se refiere el artículo 1° y el mismo artículo 4°, no aplicará cuando el objeto de cualquiera de las actividades sea la exportación de los productos a los que se refiere la citada ley, al tiempo que el Parágrafo del artículo 5° también señala los plásticos de un solo uso destinados y usados que quedan exceptuados de la prohibición y sustitución gradual señalada en el artículo 4°.

1. Esto resta peso a los argumentos presentados por la accionante en el sentido que este periodo les impediría seguir produciendo y comercializando productos exceptuados de la prohibición y/o acceder al plan de reconversión productiva y adaptación laboral que deberá implementar el Gobierno en los 18 meses siguientes a la entrada en vigencia de la ley (artículo 9), ni a lo previsto en el parágrafo 4 del artículo 4 de la misma ley. Pero, aun si esa apreciación fuera cierta, la Corte observa que esta transición de dos años hace parte de la continuación de un proceso de sustitución de los productos de plástico de un solo uso que tiene un esquema de apoyo externo a los mecanismos que crea la ley, como lo son la Mesa Nacional para la Gestión del Plástico y el Plan Nacional para la Gestión Sostenible de los Plásticos de un solo uso, por lo que es posible afirmar que aunque materialmente no logren beneficiarse del plan de reconversión productiva mencionado, no es desproporcionado que se les imponga la prohibición antes si (i) el proceso de sustitución se ha venido adelantando desde antes de esta norma; y (ii) el impacto y deterioro ambiental que tienen esos productos en el ambiente exigen que en un periodo corto se pueda materializar una disminución del uso de plásticos, por lo que resulta entendible que el Legislador en ejercicio de la potestad prevista en los artículos 150-21, 333 y 334 de la Constitución, hubiese volcado esa carga sobre estos productos por las características particulares que tienen que se mencionaron previamente.

1. En consecuencia, los plazos previstos permiten garantizar una transición de los sectores, por lo que esta medida económica adoptada por el Legislador es razonable y proporcionada. En efecto, del análisis realizado se advierte que el fin y medio de la norma analizada no están constitucionalmente prohibidos, y que ese medio utilizado por el legislador consistente en imponer un término es adecuado o idóneo para lograr el objetivo de la norma (proteger el

ambiente de la contaminación por plásticos).

A. Síntesis de la decisión

1. Al realizar el análisis de la aptitud sustantiva de la demanda, se descartó el análisis de mérito respecto del cargo por supuesta afectación del mandato de igualdad, al verificar que no superaba el requisito de especificidad de la carga argumentativa superior que se exige en este tipo de escenarios. En particular, dado que la accionante no determinó con suficiencia los grupos o situaciones comparables, ni cuál sería el criterio de comparación que resultaría contrario a la Constitución.

1. En cuanto a la supuesta afectación del artículo 333 de la Constitución, la actora consideró que la imposición de un término de dos años antes de la exigencia de la prohibición de introducir al mercado, comercializar y distribuir los productos de plástico de un solo uso consagrados en los numerales 1, 2, 3, 6, 7 y 11 del artículo 5 de la Ley 2232 de 2022, era una restricción irrazonable de la libertad económica, dado que generaba mayores dificultades en el proceso de transformación productiva y económica.

1. Para resolver esta cuestión, la Corte recordó la importancia de la protección del medio ambiente en la Constitución Política, así como el impacto que tiene la contaminación por plásticos que hace urgente la adopción de medidas para enfrentarlo. Igualmente, se reiteró la jurisprudencia en torno al contenido y alcance de la libertad económica y la iniciativa privada, y el juicio integrado de proporcionalidad que se aplica para determinar si las limitaciones a estas garantías superiores se adecúan a la Constitución.

1. Al realizar el juicio integrado de proporcionalidad, se consideró que el nivel de intensidad del escrutinio debía ser leve, en atención a que el artículo demandado corresponde a una medida económica adoptada por el Legislador con el fin de mitigar los impactos negativos de la prohibición -que no es absoluta- de introducir al mercado, comercializar y distribuir algunos productos de plástico de un solo uso. Finalmente, la Corte advirtió que el fin y medio no están constitucionalmente prohibidos y que el medio elegido por el legislador es adecuado para lograr el objetivo de la norma.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

ÚNICO. Declarar EXEQUIBLE la expresión “los dos años contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley” contenida en el numeral 1 del artículo 6 de la Ley 2232 de 2022, por las razones expuestas en esta sentencia.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase,

DIANA FAJARDO RIVERA

Presidenta

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

Ausente con permiso

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

Ausente con permiso

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Diario Oficial No. 52089 del 7 de julio de 2022.

2 Artículo 4o. Prohibición y sustitución gradual de los plásticos de un solo uso. Se prohíbe la introducción en el mercado, comercialización y distribución, en el territorio nacional de los productos listados en el artículo 5°, en los plazos del artículo 6°, que estén fabricados, total o parcialmente, con plásticos de un solo uso, incluidos los producidos con plástico

oxodegradable. // Quienes introduzcan en el mercado, comercialicen o distribuyan plásticos de un solo uso incluidos en el listado del artículo 5°, contarán hasta la entrada en vigencia de la prohibición, para realizar la sustitución gradual y progresiva de estos productos, por cualquiera de las alternativas sostenibles señaladas en el numeral 2 del artículo 2° de la presente ley. // El proceso de sustitución deberá realizarse en el marco de la Política nacional para la reducción y sustitución en el consumo y producción de plástico de un solo uso en los términos del artículo 7° de la presente ley. En ningún caso el estado de implementación de la política podrá condicionar la entrada en vigencia de la prohibición, en los términos establecidos en la presente ley. // El Gobierno nacional expedirá una política para promover el abastecimiento competitivo de los materiales alternativos sostenibles sustitutos.

(…)”

3 Artículo 5o. Ámbito de aplicación. La prohibición y sustitución gradual del artículo 4º aplica para los siguientes productos plásticos de un solo uso: l. Bolsas de punto de pago utilizadas para embalar, cargar o transportar paquetes y mercancías, excepto aquellas reutilizables o de uso industrial. 2. Bolsas utilizadas para embalar periódicos, revistas, publicidad y facturas, así como las utilizadas en las lavanderías para empacar ropa lavada. 3. Rollos de bolsas vacías en superficies comerciales para embalar, cargar o transportar paquetes y mercancías o llevar alimentos a granel, excepto para los productos de origen animal crudos. 4. Envases o empaques, recipientes y bolsas para contener líquidos no preenvasados, para consumo inmediato, para llevar o para entregas a domicilio. 5. Platos, bandejas, cuchillos, tenedores, cucharas, vasos y guantes para comer. 6. Mezcladores y pitillos para bebidas. 7. Soportes plásticos para las bombas de inflar. 8. Confeti, manteles y serpentinas. 9. Envases o empaques y recipientes para contener o llevar comidas o alimentos no preenvasados conforme a la normatividad vigente, para consumo inmediato, utilizados para llevar o para entregas a domicilio. 10. Láminas para servir, empacar, envolver o separar alimentos de consumo inmediato, utilizados para llevar o para entrega a domicilio. 11. Soportes plásticos de los copitos de algodón o hisopos flexibles con puntas de algodón. 12. Mangos para hilo dental o porta hilos dentales de uso único. 13. Empaques, envases o cualquier recipiente empleado para la comercialización, al consumidor final, de frutas, verduras y tubérculos frescos que en su estado natural cuenten con cáscaras; hierbas aromáticas frescas, hortalizas frescas y hongos frescos. Podrán emplearse tales empaques, envases o recipientes para garantizar la inocuidad de los alimentos, prevenir la pérdida o el desperdicio de

alimentos, y/o proteger la integridad de los mismos frente a daños, siempre y cuando los materiales empleados sean en su totalidad reciclables y/o reciclados, conforme lo permita la normatividad sanitaria, y cuenten con metas de reincorporación en un modelo de economía circular. 14. Adhesivos, etiquetas o cualquier distintivo que se fije a los vegetales. // Parágrafo. Quedan exceptuados de la prohibición y sustitución gradual señalada en el artículo cuarto (4), los plásticos de un solo uso destinados y usados para: 1. Propósitos médicos por razones de asepsia e higiene; y para la conservación y protección médica, farmacéutica y/o de nutrición clínica que no cuenten con materiales alternativos para sustituirlos. 2. Contener productos químicos que presentan riesgo a la salud humana o para el medio ambiente en su manipulación. 3. Contener y conservar alimentos, líquidos y bebidas de origen animal, así como alimentos o insumos húmedos elaborados o preelaborados que, por razones de asepsia o inocuidad, por encontrarse en contacto directo con los alimentos, requieren de bolsa o recipiente de plástico de un solo uso. 4. Fines específicos que por razones de higiene o salud requieren de bolsa o recipiente de plástico de un solo uso, de conformidad con las normas sanitarias. 5. Prestar servicios en los establecimientos que brindan asistencia médica y para el uso por parte de personas con discapacidad. 6. Los plásticos de un solo uso cuyos sustitutos, en todos los casos, tengan un impacto ambiental y humano mayor de acuerdo con resultados de Análisis de Ciclo de Vida que incorporen todas las etapas del ciclo de vida del plástico (extracción de materia prima, producción, fabricación, distribución, consumo, recolección, disposición final (incluyendo su persistencia en el ambiente)). 7. En cualquier caso, aquellos empaques o envases de los productos tomados en consideración por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) para la determinación del Índice de Precios al Consumidor (IPC) o Canasta Familiar, salvo aquellos que tengan por objeto empacar o envasar frutas, verduras y tubérculos frescos que en su estado natural cuenten con cáscaras; hierbas aromáticas frescas, hortalizas frescas y hongos frescos; ropa de lavandería; diarios; periódicos; y empaques para líquidos, alimentos y comidas no preenvasados para consumo inmediato, para llevar o para entrega a domicilio. 8. Empacar o envasar residuos peligrosos, de acuerdo con la normatividad vigente. 9. Aquellos productos fabricados con 100% de materia prima plástica reciclada proveniente de material posconsumo nacional, certificada por organismos acreditados para tal fin por parte del Gobierno nacional. Para determinar las entidades a las que hace referencia el presente numeral, el Gobierno nacional contará con un término de seis (6) meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley. 10. Pitillos adheridos a envases de hasta 3000

mililitros (ml), que cuenten con un sistema de retención a estos con el cual se garantice su recolección y reciclaje en conjunto con el de los envases, siempre y cuando contengan productos incluidos en la canasta familiar, programas de alimentación escolar o productos que pretendan garantizar la seguridad alimentaria."

4 Expediente Digital D-14.970, "D0014970-Presentación Demanda-(2022-09-13 11-47-50).pdf" pp. 5-6.

5 Expediente Digital D-14.970, "D0014970-Presentación Demanda-(2022-09-13 11-47-50).pdf" p. 6. Al respecto, destacó que este plan tiene como objetivo "facilitar la transición productiva, tecnológica y comercial de los sujetos que desarrollan actividades para la introducción en el mercado, comercialización y/o distribución de los productos plásticos de un solo uso sujetos a restricciones en virtud de la ley, y la actualización de la formación para el trabajo de los trabajadores de los mismos".

6 En palabras de la accionante: "Lo anterior conduce al absurdo, de que, si el Gobierno Nacional adopta dicho plan en un término de 18 meses, los trabajadores y empresarios del sector afectados por la aplicación de la prohibición sometida al plazo de dos años, definitivamente no contarán con la oportunidad para hacer la reconversión que supuestamente se pretende, e inexorablemente quedarán a su suerte, ante la indolencia estatal que prohíbe unas actividades pero que no establece ninguna alternativa o política de adaptación a la nueva realidad normativa que restringe unas actividades económicas lícitas generadoras de un gran número de empleos formales." Expediente Digital D-14.970, "D0014970-Presentación Demanda-(2022-09-13 11-47-50).pdf". Ley 2232 de 2022: "Artículo 9o. Plan de reconversión productiva y adaptación laboral. El Gobierno nacional en cabeza del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con la participación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e innovación, el Ministerio de Comercio Industria y Turismo y Ministerio de Trabajo, en el término diez y ocho (18) meses desde la entrada en vigencia de la presente ley, formulará un Plan de Adaptación Laboral y reconversión productiva para la sustitución de productos plásticos de un solo uso por alternativas sostenibles en los términos de la presente ley, que permita a los trabajadores y a las empresas, adaptarse a las disposiciones contempladas en la presente ley. // Este plan tiene como finalidad facilitar la transición productiva, tecnológica y comercial de los sujetos que desarrollan actividades para la introducción en el mercado, comercialización y/o distribución de los productos plásticos de un

solo uso sujetos a restricciones en virtud de la presente ley, y la actualización de la formación para el trabajo de los trabajadores de los mismos. // Parágrafo 1o. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Ministerio de Trabajo, serán los encargados de implementar y dar seguimiento al Plan de Reconversión Productiva y Adaptación Laboral, con el apoyo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, o quien haga sus veces, de conformidad con sus competencias, a través de los instrumentos y programas de apoyo con que cuenten y en el marco de las asignaciones presupuestales del Gobierno nacional. // Parágrafo 2o. Durante la formulación del Plan de Reconversión Productiva y Adaptación Laboral, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con la participación de los Ministerios de Ciencia, Tecnología e Innovación; Comercio, Industria y Turismo; y Trabajo, deberán establecer mecanismos de concertación con el sector privado para ajustar las actividades de este a las metas ambientales previstas en la presente ley y garantizar su cumplimiento."

7 Ley 2232 de 2022: "Artículo 4. Prohibición y sustitución gradual de los plásticos de un solo uso. (…) Parágrafo 4º. El Gobierno Nacional, las empresas y los trabajadores concertarán a corto, mediano y largo plazo distintas alternativas laborales, como también iniciativas de emprendimiento para la conformación de pequeña y mediana empresa, que mitiguen los eventuales impactos socioeconómicos derivados de las medidas consagradas en la presente ley."

8 Expediente Digital D-14.970, "D0014970-Presentación Demanda-(2022-09-13 11-47-50).pdf" pp. 7-8.

9 Expediente Digital D-14.970, "D0014970-Presentación Demanda-(2022-09-13 11-47-50).pdf" p. 8.

10 Expediente Digital D-14.970, "D0014970-Presentación Demanda-(2022-09-13 11-47-50).pdf" p. 14.

11 Artículo 13 del Decreto 2067 de 1991.

12 Expediente Digital D-14.970, "D0014970-Conceptos e Intervenciones-(2022-11-24 17-47-00).pdf"

13 Expediente Digital D-14.970, “D0014970-Conceptos e Intervenciones-(2022-11-24 17-44-48).pdf”

14 En concreto, se trata de los siguientes ciudadanos como representantes legales: (i) Carlos Eduardo Cruz Garcés, representante legal de Promociones Fantásticas SAS; (ii) Santiago Andrés Herrera Pérez, representante legal de Plásticos Monclat SAS; (iii) Eduardo Charbel Chahin Sacca, en representación de Plásticos Mónaco SAS; (iv) Cristian Halaby Fernández, en representación de BYCSA SAS; (v) Carlos Mario Arango Jaramillo, en representación de Plásticos Arango; y (vi) Rafael Márquez Escobar, representante legal de Plasmar SA.

15 Al respecto precisaron: “A pesar de la falta de datos públicos, desagregados y asequibles, y las limitaciones que eso trae consigo, el estudio citado analizó la correlación entre las variables de producción de plásticos de un solo uso (…) y el persona remunerado en la fabricación de plásticos de un solo uso. El estudio encontró que existe una relación no significativa entre ambas variables. Esto significa que los empleos remunerados no están causalmente vinculados a la producción de estos elementos. Una de las razones por las cuales no se encuentra una afectación directa a los empleos remunerados por la prohibición de los elementos contemplados en la Ley es porque la producción de plásticos en el país es multiespecífica. Eso quiere decir que la industria produce múltiples elementos y no se dedica a la producción única de los productos enunciados en los numerales 1, 2, 3, 6, 7 y 11 del artículo 5. Por tanto su prohibición no se traduce en una pérdida de empleos y daños significativos a la industria.”

16 Expediente Digital D-14.970, “D0014970-Concepto del Procurador General de la Nación-(2023-01-16 15-31-24).pdf”

17 Ídem.

18 Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-074 de 2006 y C-623 de 2008.

19 Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-1052 de 2001, C-1115 de 2004 y C-437 de 2019.

20 Cfr., Corte Constitucional, Auto 300 de 2008 y Sentencia C-089 de 2020.

21 En la Sentencia C-1052 de 2001, la Corte sistematizó las condiciones mínimas reseñadas supra.

22 Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-980 de 2005 y C-501 de 2014, entre otras.

23 Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-025 de 2021, C-044 de 2021, C-065 de 2021, C-189 de 2021, C-210 de 2021 y C-303 de 2021. En el artículo 2 se advierte que la demanda debe presentarse por escrito y en duplicado y que, en su contenido, el demandante está llamado a: (i) señalar las normas demandadas y transcribirlas o adjuntar un ejemplar de su publicación oficial; (ii) indicar los preceptos constitucionales que considera infringidos; (iii) presentar las razones por las cuales dichas normas se estiman violadas; (iv) precisar el trámite previsto en la Constitución para expedir el acto demandado y el modo en el cual éste fue desconocido (siempre que se trate de un vicio en el proceso de formación de la norma); y, (v) explicar la competencia de la Corte Constitucional para conocer sobre la demanda. El artículo 6 dispone que, además de los anteriores requisitos, la demanda debe incluir "las normas que deberían ser demandadas para que el fallo no sea en sí mismo inocuo."

24 Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-100 de 2022.

25 En esta oportunidad, la Corte consideró que el Ministerio del Interior había realizado una "solicitud genérica de ineptitud de la demanda solo es un enunciado, y no se plantearon argumentos concretos que los sustenten." En efecto, solo se dice en uno de los cargos por el interviniente que "[d]e la lectura del segundo cargo no se evidencia la argumentación que demuestre que el texto demandado viole la Constitución por cuanto no cumple con los requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia, en consideración a que los interesados se limitan a realizar una comparación forzada de dos asuntos completamente diferentes, lo que se demuestra en el cuadro comparativo elaborado por el demandante, el cual, antes de exhibir similitudes, evidencia la total disimilitud entre el instrumento legal de la asistencia militar y los estados de excepción. especialmente porque no hay duda alguna de que el contenido del texto del artículo puesto en entredicho no otorga ninguna facultad para dictar medidas que son propias y exclusivas de estos últimos"."

27 Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-317 de 2022, C-384 de 2022 y C-412 de 2022.

28 Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-433 de 2021, C-384 de 2022 y C-412 de 2022.

29 Expediente Digital D-14.970, "D0014970-Presentación Demanda-(2022-09-13 11-47-50).pdf" pp. 5-6.

30 Intervención presentada por Fundación MarViva, 23 de noviembre de 2022.

31 Intervención presentada por el Congresista Juan Carlos Lozada Vargas, 24 de noviembre de 2022.

32 Informe de Ponencia para el primer debate del Proyecto de Ley Número 010 De 2020 Cámara de Representantes, acumulado con el Proyecto De Ley Número 274 de 2020 Cámara de Representantes. Gaceta del Congreso 1263 del 9 de noviembre de 2020.

33 Intervención de la Fundación MarViva, Intervención del Congresista Juan Carlos Lozada Vargas y concepto de la Procuradora General de la Nación.

34 Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-126 de 1998, C-596 de 1998, C-431 de 2000, C-595 de 2010, C-703 de 2010, C-123 de 2014, C-449 de 2015, C-032 de 2019 y C-189 de 2019.

35 Corte Constitucional, Sentencia C-431 de 2000. Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-123 de 2014 y C-449 de 2015.

36 Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-431 de 2000, C-595 de 2010, C-123 de 2014 y C-189 de 2019.

37 Corte Constitucional, Sentencia C-703 de 2010.

38 En el informe promovido la WWF afirmaron que “la masa de todo el plástico producido hasta el momento es dos veces superior a la biomasa combinada de todos los animales terrestres y marinos.” WWF, Impactos de la contaminación por plásticos en los océanos sobre las especies, la biodiversidad y los ecosistemas marinos, 2022.

39 United Nations Environment Programme (2021), From pollution to solution: A global assessment of marine litter and plastic pollution.

40 ONU, Medio ambiente y otros. El estado de los plásticos Perspectiva del día mundial del medio ambiente 2018.

41 Sobre esta conclusión, el estudio promovido por la WWF indica: “En 2015, el 60% de todo el plástico alguna vez producido ya se habían convertido en desechos y una parte

significativa ha terminado en los océanos. Los estimativos varían considerablemente, pero se cree que entre 86 y 150 millones de toneladas métricas (MTM) de plástico se han acumulado en los océanos hasta la fecha, con una tendencia constantemente creciente. Se estima que en 2010 se filtraron 4,8-12,7 MTM de contaminación por plásticos al océano desde la tierra, mientras que un estudio reciente sugiere que esa cifra ha aumentado a 19-23 MTM en 2016." WWF, Impactos de la contaminación por plásticos en los océanos sobre las especies, la biodiversidad y los ecosistemas marinos, 2022.

42 ONU, Medio ambiente y otros. El estado de los plásticos Perspectiva del día mundial del medio ambiente 2018.

43 ONU, Medio ambiente y otros. El estado de los plásticos Perspectiva del día mundial del medio ambiente 2018.

44 ONU, Medio ambiente y otros. El estado de los plásticos Perspectiva del día mundial del medio ambiente 2018.

45 Gaceta del Congreso 1263 del 9 de noviembre de 2020, p. 4.

46 Gaceta del Congreso 1263 del 9 de noviembre de 2020, p. 5.

47 En su artículo 3 indica: "Las altas partes contratantes se esforzarán, ya sea individualmente o por medio de la cooperación bilateral o multilateral, en adoptar las medidas apropiadas de acuerdo con las disposiciones del presente convenio y de los instrumentos complementarios en vigor de los que sean parte, para prevenir, reducir y controlar la contaminación del medio marino y zona costera del Pacífico Sudeste y para asegurar una adecuada gestión ambiental de los recursos naturales."

48 "Artículo 4. 1. Las Partes Contratantes adoptarán, individual o conjuntamente, todas las medidas adecuadas de conformidad con el derecho internacional y con arreglo al presente Convenio y a aquellos de sus Protocolos en vigor en los cuales sean partes para prevenir, reducir y controlar la contaminación de la zona de aplicación del Convenio y para asegurar una ordenación racional del medio, utilizando a estos efectos los medios más viables de que dispongan y en la medida de sus posibilidades. // (…) // 4. Las Partes Contratantes adoptarán las medidas adecuadas, de conformidad con el Derecho Internacional, para cumplir

efectivamente las obligaciones previstas en el presente Convenio y sus Protocolos y procurarán armonizar sus políticas a este respecto. // (…) Artículo 7. Las Partes Contratantes adoptarán todas las medidas adecuadas para prevenir, reducir y controlar la contaminación de la zona de aplicación del Convenio causada por la evacuación de desechos en las zonas costeras o por descargas provenientes de ríos, estuarios, establecimientos costeros, instalaciones de desagüe o cualquiera otras situadas en sus territorios."

49 Esta información corresponde de un estudio realizado por la Organización de las Naciones Unidas en el que se registra la situación de cada país del mundo respecto del uso de los plásticos de un solo uso, en aras de la sostenibilidad ambiental. Véase en: https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/25496/singleUsePlastic_SP.pdf?isAllowed=y&sequence=2

50 Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-524 de 1995, C-616 de 2001, C-243 de 2006, C-228 de 2010, C-830 de 2010, C-197 de 2012, C-032 de 2017 y C-059 de 2021.

51 Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-524 de 1995, C-243 de 2006, C-697 de 2008, C-830 de 2010, C-197 de 2012 y C-265 de 2019.

52 Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-792 de 2002 y C-029 de 2022. En la Sentencia C-792 de 2002, esta Corporación afirmó: "La libertad económica no es un derecho absoluto pues es el mismo constituyente el que permite que el legislador le imponga límites para realizar fines constitucionalmente valiosos. Por ello es legítimo que el legislador promulgue normas que limiten el ejercicio de esa libertad pero debe hacerlo siempre de manera compatible con el sistema de valores, principios y derechos consagrado en la Carta pues no se trata de anular el ejercicio de ese derecho sino de reconocerlo y promoverlo sin desconocer el equilibrio que debe existir entre su reconocimiento y la realización de otros fines constitucionales igualmente valiosos."

53 Corte Constitucional, Sentencia C-374 de 2022.

54 Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-265 de 2019 y C-029 de 2022.

55 Corte Constitucional, Sentencia C-284 de 2017.

56 Corte Constitucional, Sentencia C-263 de 2011.

57 Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-228 de 2010, C-288 de 2010, C-830 de 2010 y C-188 de 2022.

58 Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-615 de 2002, C-697 de 2008, C-228 de 2010, C-284 de 2017 y C-188 de 2022.

59 Cfr., Corte Constitucional. Sentencia C-445 de 1995.

60 Corte Constitucional, Sentencia C-029 de 2022. En la Sentencia C-830 de 2010, esta Corporación precisó que cuando las normas contienen medidas de intervención económica se debe preferir un juicio de intensidad leve "en razón de la fórmula constitucional que reconoce la necesidad de intervención del Estado en el mercado, a fin de asegurar los propósitos previstos en la Carta Política."

61 Corte Constitucional, Sentencia C-029 de 2022.

62 Corte Constitucional, Sentencia C-029 de 2022.

63 Gaceta del Congreso 1263 del 9 de noviembre de 2020, p. 3.

64 En la Sentencia C-703 de 2010, esta Corporación explicó: "Los principios que guían el derecho ambiental son los de prevención y precaución, que persiguen, como propósito último, el dotar a las respectivas autoridades de instrumentos para actuar ante la afectación, el daño, el riesgo o el peligro que enfrenta el medio ambiente, que lo comprometen gravemente, al igual que a los derechos con él relacionados. Así, tratándose de daños o de riesgos, en los que es posible conocer las consecuencias derivadas del desarrollo de determinado proyecto, obra o actividad, de modo que la autoridad competente pueda adoptar decisiones antes de que el riesgo o el daño se produzcan, con el fin de reducir sus repercusiones o de evitarlas, opera el principio de prevención que se materializa en mecanismos jurídicos tales como la evaluación del impacto ambiental o el trámite y expedición de autorizaciones previas, cuyo presupuesto es la posibilidad de conocer con antelación el daño ambiental y de obrar, de conformidad con ese conocimiento anticipado, a favor del medio ambiente; en tanto que el principios de precaución o tutela se aplica en los casos en que ese previo conocimiento no está presente, pues tratándose de éste, el riesgo o la magnitud del daño producido o que puede sobrevenir no son conocidos con anticipación,

porque no hay manera de establecer, a mediano o largo plazo, los efectos de una acción, lo cual tiene su causa en los límites del conocimiento científico que no permiten adquirir la certeza acerca de las precisas consecuencias de alguna situación o actividad, aunque se sepa que los efectos son nocivos."

65 El parágrafo del artículo 6 también indica que los productos a los que se refiere el numeral 10 del parágrafo del artículo 5 de la ley en el que se determinan las excepciones a la prohibición de los plásticos de un solo uso, también quedará prohibido a los 8 años de entrada en vigencia de la presente ley. Ese producto son: "10. Pitillos adheridos a envases de hasta 3000 mililitros (ml), que cuenten con un sistema de retención a estos con el cual se garantice su recolección y reciclaje en conjunto con el de los envases, siempre y cuando contengan productos incluidos en la canasta familiar, programas de alimentación escolar o productos que pretendan garantizar la seguridad alimentaria."

66 Cámara de Representantes: // Publicación Proyecto: Gaceta del Congreso No. 626 de 2020 y 701 de 2020. // Publicación ponencia para primer debate: Gaceta del Congreso No. 1263 de 2020. // Publicación ponencia para segundo debate: Gaceta del Congreso No. 400 de 2021. // Gaceta del Congreso No 1069 de 2021 Subcomisión y 1076 de 2021 Enmienda. // Actas de debate en Plenaria de Cámara: Gaceta 566 y 402 de 2021. // Aprobado en Comisión Quinta: diciembre 14 de 2020.

Senado de la República: // Ponencia para primer debate publicada en la Gaceta del Congreso número 274 de 2021. // Ponencia para segundo debate publicada en la Gaceta del Congreso número 584 de 2022.

Informe de conciliación: Gaceta del Congreso número 619 de 2022

67Informe de Ponencia para primer debate al Proyecto de Ley 010 de 2020 acumulado con el 274 de 2020 Cámara. Pliego de modificaciones: "De conformidad con el acuerdo entre ponentes y autores de las dos iniciativas, se adoptan los tiempos de entrada en vigencia de la ley para los años 2024 y 2025 de forma diferenciada para los distintos productos consagrados en el artículo 4º del texto propuesto. Lo anterior considerando la realidades económicas y culturales alrededor de los plásticos de un solo uso en Colombia"

68 En el texto de la subcomisión, al iniciar el pliego de modificaciones se indica que:

“Adicionalmente, el 16 de junio de 2020 se realizó una reunión con los miembros de la subcomisión y algunos invitados entre los que se resaltan miembros de Ecopetrol, la ANDI, Colombia Productiva, la Fundación Marviva, la Cámara Ambiental del Plástico, Acoplásticos, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Ministerio de Ambiente. En la reunión referida, algunos de los asistentes manifestaron sus inquietudes frente al proyecto, las cuales fueron escuchadas por los representantes. Algunas de ellas constan en documentos escritos que se adjuntan a este informe y varias de ellas fueron tenidos en cuenta para la proposición sustitutiva que a continuación se presenta”. Puntualmente, las modificaciones al Artículo 6° se derivan de una proposición del HH.RR Jorge Méndez en la que se integra la palabra transporte y se ajustan los numerales de conformidad con el Artículo 5°del mismo proyecto.

69 Se presenta una proposición sustitutiva recogiendo la proposición de Jorge Méndez y ajustando los numerales a los plazos de acuerdo con los cambios realizados al artículo 5°.

70 Gaceta del Congreso 402 de 2022, modificaciones derivadas de las proposiciones de los H.R. Gabriel Vallejo Chujfi, Christian Garcés y Jorge Méndez. En su intervención sobre la modificación del Artículo el Honorable Representante Gabriel Vallejo Chujfi indicó que: “… la proposición nuestra lo que busca es dejar un plazo fijo de transición, llevarlo a cinco años, para que obviamente el sector y la industria puedan adaptarse, ese es el sentido de la proposición de dejar ese plazo a 5 años, creo que es un término más que suficiente para que la industria pueda innovar, para que puedan hacerse las inversiones necesarias, la sustitución y la investigación en elementos que permitan sustituirlo. …la sustitución de los plásticos de un solo uso, por supuesto, por las razones que estamos dando, tiene un impacto directo en la economía del País, no solamente en las empresas, sino en ese colombiano que va y compra carne en la carnicería de la esquina y el carnicero le empaca en una bolsa o en algunos casos en empaques de alimento”.

71 Proyecto de Ley NO. 213 DE 2021 Senado – 010 DE 2020 Cámara, acumulado con el Proyecto de Ley NO. 274 DE 2020 – Cámara “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” Pliego de modificaciones. “Se precisan los plazos unificando los criterios para la entrada en vigencia de las prohibiciones. Se elimina el parágrafo. Las botellas de plástico de un solo uso para líquidos preenvasados no están

prohibidas por el artículo 5°. Estos plásticos deben ser reincorporados dentro del cierre de ciclos del modelo de economía circular y la responsabilidad extendida del productor. Por otro lado, existen preocupaciones respecto al impacto que estas medidas pueden generar en el sector HORECA, pues el parágrafo habla sin distinción de 'establecimientos de comercio'. Según Fenalco, una tercera parte de los ingresos que perciben los tenderos y otros comercializadores del canal tradicional dependen de la comercialización de bebidas preenvasadas en plásticos de un solo uso. La medida puede afectar a este sector de la economía. Puede ser reemplazada por incentivos que permitan modificar el comportamiento de los consumidores. Finalmente, se otorga un término de cuatro años, tras la entrada en vigencia de la presente ley, para que entre a operar la prohibición respecto de la exportación de los productos consagrados en el artículo 5º del proyecto. "

72 Proyecto de Ley NO. 213 DE 2021 Senado – 010 DE 2020 Cámara, acumulado con el Proyecto de Ley NO. 274 DE 2020 – Cámara "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" Pliego de modificaciones Con proposición de los Honorables Senadores Corrales, Gaviria, Name y Senadora Nora García se Modifica el artículo 6°: Se incluyen los pitillos en el numeral 1 del artículo sobre la entrada en vigencia de la prohibición, y se amplía el plazo establecido en el numeral 2, que pasa de cuatro a ocho años. Se adiciona un parágrafo al artículo, en el que se establece que los pitillos adheridos a envases de hasta 300ml quedarán prohibidos después de los ocho años señalados en el numeral 2 del artículo 6.

73 Se elimina el parágrafo primero del presente artículo, tomando en consideración la eliminación de la prohibición de la exportación de los plásticos de un solo uso que originalmente estaba contenida en el artículo 4º del presente proyecto. Se ajusta la redacción del parágrafo 2º del artículo, para hacer referencia al numeral 10 del parágrafo 5º, en donde se recoge íntegramente la redacción aprobada en la Comisión Quinta del Senado de la República.

75 Cámara de Representantes, Gaceta 701 de 2020, p. 8.

76 Corte Constitucional, Sentencia C-830 de 2010. Cfr., Corte Constitucional, Sentencias

C-810 de 2001 y C-021 de 2003.

77 Esta Mesa tiene participación del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI), Federación Nacional de Comerciantes (FENALCO), Asociación Colombiana de Industrias Plásticas (ACOPLÁSTICOS), Cámara Ambiental del Plástico, Universidades de los Andes, Distrital, de La Salle, Nacional, Ciencias Aplicadas y Ambientales (UDCA), Instituto de Capacitación e Investigación del Plástico y del Caucho (ICIPC), Asociación Nacional de Recicladores (ANR), Asociación de Corporaciones Autónomas Regionales y del Desarrollo Sostenible (ASOCARS), Compromiso Empresarial para el Reciclaje (CEMPRE), WWF Colombia, Colombia Productiva, Parques Nacionales Naturales de Colombia y Asociación Nacional de Empresas de Servicios Públicos y Comunicaciones (ANDESCO).

78 Gaceta Nº 274 del 6 de abril de 2022, Senado de la República.