

SENTENCIA C-486 de 2009

Referencia: expediente D-7589

Demandante: Remberto Quant González.

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 8 de la Ley 1124 de 2007.

Magistrada Ponente:

Dra. MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Bogotá, D. C., veintidós (22) de Julio de dos mil nueve (2009).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos de trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 40-6, 241-4 y 242-1 de la Constitución Política, el ciudadano Remberto Quant González, demandó el artículo 8 de la Ley 1124 de 2007, “Por medio de la cual se reglamenta el ejercicio de la profesión de Administrador Ambiental”, por considerar que la norma acusada vulnera los artículos 158 y 333 de la Constitución Política.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

I. NORMA DEMANDADA

El texto de la disposición demandada es el siguiente:

Ley N° 1124 DE 2007

(enero 22)

CONGRESO DE COLOMBIA

“por medio de la cual se reglamenta el ejercicio de la profesión de Administrador Ambiental”

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

“(…)

ARTÍCULO 8o. Todas las empresas a nivel industrial deben tener un departamento de gestión ambiental dentro de su organización, para velar por el cumplimiento de la normatividad ambiental de la República.”

I. LA DEMANDA

Expone el actor que la norma demandada, vulnera, en primer lugar, el artículo 158 de la Constitución Política de Colombia, por romper con el principio de unidad de materia al regular temas totalmente diferentes. En su concepto los artículos 1 a 7 de la Ley 1124 de 2007 desarrollan “claramente el tema del ejercicio de la profesión de los Administradores Ambientales situación que es totalmente coherente con dicha regulación”, mientras que el artículo 8 “crea en las empresas industriales un departamento de Gestión Ambiental, cuyo objeto es el de velar por el cumplimiento de la normatividad ambiental en Colombia”. Aparece así una norma que hace referencia a un tema totalmente ajeno a la regulación de la profesión de Administrador Ambiental.

En segundo lugar, considera infringidas la libre actividad económica y la iniciativa privada, previstas en el artículo 333 de la Carta. A su juicio, “es claro que el artículo 8 de la Ley 1124 de 2007, viola el artículo 333 de la Carta Política, al establecer la obligación a las empresas industriales de tener un departamento de Gestión Ambiental, para que velen por el cumplimiento de la normatividad ambiental de la República de Colombia; en este artículo se le establece prácticamente un requisito dentro de la estructura interna de una empresa, lo que contraría el inciso primero de la norma constitucional, la cual se refiere que para el ejercicio de la actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común y que para su ejercicio nadie podrá exigir permisos ni requisitos, sin autorización de la ley”.

I. INTERVENCIONES

1. Intervención del Ministerio de Educación Nacional

El Ministerio de Educación, intervino en el proceso, con el fin de allanarse al escrito de defensa que presente el Ministerio de Vivienda, Desarrollo y Medio Ambiente y las otras entidades del Estado que tengan injerencia en el tema, ya que la norma acusada no afecta directamente los intereses del Ministerio de Educación Nacional.

No obstante lo anterior, señaló que “plantear que se rompe la unidad de materia con lo dispuesto en los artículos acusados, carece de sustento por las siguientes razones:

i. Las disposiciones que integran una ley deben guardar relación sustancial, bien sea por las finalidades perseguidas, por las repercusiones de las normas, o porque a juicio del legislador, deben pertenecer a ese cuerpo normativo.

i. La ley en mención determina las regulaciones necesarias para que se pueda cumplir el espíritu de la misma, supliendo de esta manera las leyes existentes que regulan cada materia.

i. En reiteradas jurisprudencias ha dicho la Corte que todas las disposiciones requeridas para hacer más efectiva la finalidad de la ley de que se trata, no rompe la Unidad de Materia.”

2. Intervención del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial

El Ministerio intervino en el proceso para solicitar a la Corte la declaratoria de constitucionalidad del artículo 8 de la Ley 1124 de 2007.

Frente al primer cargo, la entidad sostuvo que no se vulnera el principio de unidad de materia establecido por la Constitución Política porque la finalidad última de la profesionalización de la actividad de administrador ambiental y la creación de departamentos de gestión ambiental, tiene como propósito incrementar aún más la protección del medio ambiente, principio que ha sido reconocido dentro del bloque de constitucionalidad.

Precisó que los departamentos de gestión ambiental que deben desarrollar las empresas industriales¹ tienen por objeto establecer acciones encaminadas a dirigir su gestión ambiental; velar por el cumplimiento de la normatividad ambiental; prevenir, minimizar y controlar la generación de cargas contaminantes; promover prácticas de producción más limpias y el uso racional de los recursos naturales; aumentar la eficiencia energética y el uso de combustibles más limpios; implementar acciones para la reducción de gases efecto invernadero y proteger y conservar los ecosistemas, lo cual no suplanta, las funciones establecidas a las autoridades ambientales que vigilan el cumplimiento de la normatividad ambiental pues si las empresas cuentan con algún permiso, licencia ambiental, plan de manejo, concesión u otra forma de actividad que afecte al medio ambiente, resulta obvio que conozcan la normatividad ambiental y tomen las medidas necesarias para su cabal cumplimiento.

Explicó que en virtud de este propósito de centinela y control, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1299 de 2008, por medio del cual se reglamentó la gestión empresarial, y se estableció un departamento de gestión ambiental, entendido como el área especializada dentro de la estructura organizacional de las empresas a nivel industrial, responsable de garantizar la observación y cumplimiento los objetivos arriba señalados que, resulta de suma importancia para que las industrias implementen con mayor grado de responsabilidad la protección ambiental, lo cual solo se logra con el cambio de actitud pasiva. En todo caso, para el Ministerio, la creación de estos departamentos jamás desplazará a las autoridades ambientales responsables de la vigilancia y control de

la normatividad ambiental y, en todo caso, su existencia otorga más beneficios que su eliminación de la normatividad.

De tal manera que en un balance estricto de principios, encuentra el Ministerio que, por imposición constitucional, el principio de unidad de materia, debe ceder frente a los principios de interés general, protección ambiental, fomento de la educación ambiental, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, conservación, restauración o sustitución.

Frente al segundo cargo, la entidad negó la vulneración de la libre actividad económica y la iniciativa privada con el argumento de que a los empresarios industriales no se les imponen obligaciones adicionales a las existentes sino que se refuerza su deber de cooperación por existir en su proceso productivo un alto porcentaje ambiental comprometido. En esa medida y de conformidad con la ponderación de los principios de desarrollo sustentable, cooperación internacional, prevención, subsidiariedad e integración en política ambiental, los departamentos de gestión ambiental que deben crear y desarrollar las empresas industriales, contribuyen directamente aplicando o previniendo que toda la normatividad ambiental se tenga en cuenta dentro del proceso industrial.

Considera el Ministerio que en relación con el tema de protección ambiental debe dejarse de lado el concepto iusprivatista-individualista abriendo paso a una nueva tendencia pública colectiva de tipo protector donde se busque la prevención del daño ambiental que, ampara principios superiores de necesaria protección como la vida.

I. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación emitió su concepto No. 4746, lo remitió a esta Corporación el 31 de marzo del presente año. En él solicita declarar la inexecutable del artículo 8 de la Ley 1124 de 2007 por violación del principio de unidad de materia, o en su defecto declarar la executable en relación con el cargo de vulneración del artículo 333 de la Constitución Política, con fundamento en las siguientes consideraciones.

Según el Procurador, la intención del legislador fue regular la profesión de administración ambiental, tal como se evidencia desde el mismo título, por lo que la temática que desarrolla la ley no tiene otro objeto que ocuparse de la reglamentación de la referida profesión, sin que haya lugar a introducir asuntos distintos a los que enuncia desde el título y desarrolla en el articulado. Esta coherencia normativa se rompe cuando el artículo 8 consagra la obligación consistente en que las empresas a nivel industrial deben tener un departamento de gestión ambiental para velar por el cumplimiento de la normatividad ambiental de la República, puesto que “ya no regula un aspecto propio de la profesión sino que establece una situación, que si bien es loable, dado que sin duda le asiste a las empresas un compromiso social de ajustarse a las normas medioambientales, corresponde a otro escenario legislativo y no al que impera en la Ley 1124 de 2007.”

A pesar de la importancia que tiene el tema ambiental en la actividad industrial y en aras del principio de conservación del derecho, la regla de la unidad de materia podría tornarse flexible, sin embargo, “al no existir siquiera una mínima relación entre la regulación de esta profesión y la decisión del legislador de imponer la creación de una dependencia al interior de las empresas para garantizar el cumplimiento de las disposiciones ambientales, solicita a la Corte la declaratoria de inexecutable del artículo 8 de la Ley 1124 de 2007.”

Con relación al segundo cargo basado en el desconocimiento del principio de la libertad económica, considera que dicha libertad no tiene un carácter absoluto y a semejanza del derecho a la propiedad debe ser entendida como una función social que implica obligaciones, razón por la cual la obligación de que las empresas a nivel industrial cuenten con un departamento de gestión ambiental, en nada desconoce los principios constitucionales que rigen la actividad económica y la iniciativa privada, y por el contrario, es posible satisfacer otros requerimientos constitucionales como el de velar porque todas las personas disfruten de un ambiente sano.

En consecuencia, para el Procurador General de la Nación, el artículo 8 de la Ley 1124 de 2007 no desconoce el artículo 333 de la Constitución Política, sino que lo reafirma, en el sentido que se puede limitar siempre y cuando esté de por medio el interés general, como ocurre en el presente evento.

I. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241-4 de la Constitución Política, la Corte es competente para conocer de la presente demanda.

2. Problemas jurídicos.

Debe determinar la Corte, en esta oportunidad, si incluir en la ley que reglamenta el ejercicio de la profesión de administrador ambiental una disposición que obliga a todas las empresas a nivel industrial a crear un departamento de gestión ambiental con el objeto de velar por el cumplimiento de la normatividad ambiental en Colombia, (i) desconoce el principio de unidad de materia (Art. 158 CP); y (ii) vulnera la libertad económica y la iniciativa privada (Art. 333 CP). Procede entonces la Corporación a dar respuesta a estos cuestionamientos.

3. Requisitos que deben cumplir las demandas de inconstitucionalidad cuando se involucra la violación del principio de unidad de materia.

3.1. De conformidad con el numeral 4 del artículo 241 de la Carta, a la Corte Constitucional le corresponde decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación. Complementariamente, el numeral 3 del artículo 242 de la Constitución prevé que las acciones por vicios de forma caducan en el término

de un año, contado desde la publicación del respectivo acto.

De manera previa al examen de fondo de los cargos presentados, la Corte debe determinar en cada caso concreto la naturaleza de los mismos en orden a establecer si es preciso aplicar el referido término de caducidad.

Constata la Sala que la Ley 1124 de 2007 fue publicada el 22 de enero de 2007 y que la demanda de inconstitucionalidad contra su artículo 8 fue interpuesta por el actor el 5 de diciembre de 2008, es decir, aproximadamente diez (10) meses después del vencimiento del término de caducidad para cuestionar la norma por vicios de forma.

No obstante, se trata en este caso de un cargo por vulneración al principio de unidad de materia en el que se confronta el contenido de la norma y no el trámite de elaboración,³ frente al cual tal como lo ha señalado la Corte⁴ de manera reiterada, no opera el término de caducidad previsto en el numeral 3 del artículo 242 Superior.

3.2. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, que obedece a una interpretación sistemática de los artículos 158 y 169 de la Carta y 2 y 3 del Decreto 2067 de 1991, para adelantar el juicio de inconstitucionalidad sobre una ley por la presunta violación del principio de unidad de materia,⁵ se requiere que el demandante cumpla previamente con una carga procesal mínima que, se concreta en: (i) señalar en la demanda la materia de la que se ocupa la ley acusada, (ii) citar la disposiciones que según su propio criterio no se relacionan con la materia de la ley, y (iii) explicar las razones por las cuales considera que dichas disposiciones no guardan relación de conexidad con la materia de la ley y, en consecuencia, desconocen el principio de unidad de materia.⁶

En el caso que se revisa observa la Corte que el actor ha cumplido con estas exigencias pues sostiene que la violación a la regla de unidad de materia se produce en razón de que el objeto de la Ley 1124 de 2007 es regular lo relacionado con la reglamentación del ejercicio de la profesión de administrador ambiental y la creación de un departamento de gestión ambiental en las empresas del sector industrial resulta un tema ajeno al asunto central de dicha ley, vulnerando en consecuencia el artículo 158 de la Carta.

Establecido este aspecto, debe la Corte emitir un pronunciamiento de fondo sobre el problema jurídico planteado en la presente causa.

4. La inclusión de una disposición en la que se obliga a las empresas a nivel industrial a crear un departamento de gestión ambiental en la ley que regula la profesión de administrador ambiental, no viola el principio de unidad de materia.

4.1 Con el objeto de resolver el problema jurídico planteado, la Sala se referirá brevemente al principio de unidad de materia.

De conformidad con el artículo 158 de la Carta Política, todos los proyectos de ley tienen que referirse a una misma materia, so pena de resultar inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no guarden relación con ella. Esta norma, interpretada en armonía con

el artículo 169 del mismo estatuto, que exige la necesaria correspondencia entre el título de las leyes y su contenido material, conforman lo que la doctrina y la jurisprudencia han denominado el principio de unidad de materia legislativa.

La jurisprudencia constitucional le ha atribuido al principio de unidad de materia, un papel decisivo en la racionalización del proceso de elaboración de la ley y en el ámbito del control constitucional.

4.2. En lo referente al proceso de elaboración de la ley, la Corte ha reconocido como manifestaciones del principio de unidad de materia, i) la atribución conferida a los presidentes de las comisiones legislativas de rechazar los proyectos de ley que no se refieran a una sola materia, y ii) concretar el principio democrático en el proceso legislativo al propender porque la iniciativa, los debates y la aprobación de las leyes se atengan a unas materias predefinidas desde el surgimiento mismo de la propuesta y que en esa dirección se canalicen las discusiones y los aportes previos a la promulgación de la ley. Así se evita la aprobación de normas sobre materias que no hacen parte o no se relacionan con aquella que fue debatida y se impide el acceso de grupos interesados en lograr normas no visibles en el proceso legislativo.⁷

4.3. Respecto a las implicaciones del principio de unidad de materia en el ámbito del control constitucional, la Corporación ha precisado que constituye un parámetro que habilita a cualquier ciudadano para plantear la expulsión del ordenamiento jurídico de las normas que lo han incumplido; que le impone la carga de identificar la materia de la ley y las normas que no se relacionan con ella; y que le plantea al juez constitucional la necesidad de identificar los núcleos temáticos de la ley y la existencia o no de una relación de conexidad objetiva y razonable entre tales núcleos y las disposiciones cuya expulsión se pretende.

Este control, según reiterada jurisprudencia constitucional⁸ debe ser flexible, de tal manera que el legislador no quede atado a núcleos temáticos que desconozcan la dinámica propia del debate parlamentario, cuya esencia está precisamente en que la discusión de los asuntos, la intervención ciudadana en el debate público y el examen de las iniciativas, pueden llegar a generar modificaciones, supresiones, adiciones o reformulaciones que dentro del margen de valoración propio del legislador, resultan pertinentes y exigen la ampliación del respectivo núcleo temático. Sobre este aspecto se ha pronunciado la Corporación en los siguientes términos:

“(…) La Corte estima que un control rígido desconocería la vocación democrática del Congreso y sería contrario a la cláusula general de competencia que le asiste en materia legislativa. Ante ello, debe optarse por un control que no opte por un rigor extremo pues lo que impone el principio de unidad de materia es que exista un núcleo rector de los distintos contenidos de una Ley y que entre ese núcleo temático y los otros diversos contenidos se presente una relación de conexidad determinada con un criterio objetivo y razonable.⁹

En tanto sea posible encontrar alguna relación entre el tema tratado en un artículo y la materia de la ley, la disposición acusada por ese concepto será exequible. Tal relación no tiene que ser directa, ni estrecha, porque lo que la Constitución prohíbe es que “no se

relacionen” los temas de un artículo y la materia de la ley (Art. 158 de la CP.).

La relación entre los temas de un artículo y la materia de la ley puede ser de tipo causal, temático, sistemático o teleológico. Al respecto ha dicho la Corte:

“Solamente aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto de los cuales, razonable y objetivamente, no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistémica con la materia dominante de la misma, deben rechazarse como inadmisibles si están incorporados en el proyecto o declararse inexequibles si integran el cuerpo de la ley.”¹⁰

Complementariamente, la Corporación ha señalado que en la medida en que el ordenamiento jurídico no está dividido nítidamente en “compartimientos estancos predeterminados”, sino que es funcionalmente cambiante para responder a las necesidades, prioridades y expectativas de la sociedad, el legislador tiene la libertad de determinar el contenido de las normas que expide de la manera que considere más conveniente y acorde con los objetivos de política pública que lo guían.¹¹

Ahora bien, la circunstancia de que el control constitucional sobre la observancia del principio de unidad de materia sea flexible, tampoco puede implicar que quede desprovisto de contenido. Es por ello que la jurisprudencia constitucional ha expresado, que sólo una interpretación razonable y proporcionada permitirá identificar si entre la norma acusada y la ley existe conexidad temática.¹²

4.4. Para ejercer el control de constitucionalidad por vulneración del principio de unidad de materia en el caso que nos ocupa, debe la Sala determinar, en primer lugar, cuál es la materia propia de la Ley 1124 de 2007, para luego proceder, de manera amplia o flexible, a establecer si existe conexidad temática, teleológica o sistemática entre la norma acusada (Art. 8) y la ley que la contiene.

4.4.1. A fin de establecer la materia propia de la Ley 1124 de 2007 se debe determinar, en primer lugar, su núcleo temático para luego inferir si la norma acusada vulnera o no el principio de unidad de materia.

Para estos efectos, la Corte ha señalado que, resultan valiosos elementos como el contenido de la exposición de motivos en cuanto allí se exponen las razones por las cuales se promueve el ejercicio de la función legislativa y se determinan los espacios de las relaciones sociales que se pretenden interferir; el desarrollo y contenido de los debates surtidos en las comisiones y en las plenarias de las cámaras; las variaciones existentes entre los textos originales y los textos definitivos; la producción de efectos jurídicos de las distintas esferas de una misma materia; su inclusión o exclusión de la cobertura indicada en el título de la ley; etc. La valoración conjunta de todos esos elementos permite inferir si una norma constituye el desarrollo de la materia de la ley de que hace parte.¹³

4.4.2. En el presente caso se debe señalar que el artículo cuestionado no fue introducido durante el trámite del proyecto de ley en las cámaras como una disposición nueva sino que hizo parte del proyecto originalmente presentado para primer debate en la Cámara de

Representantes y surtió todos los debates sin ninguna modificación. Al revisar la historia legislativa de este proyecto se encontró que fue presentado por primera vez en el mes de junio de 2003, y que a pesar de haber surtido todo el trámite legislativo no se convirtió en ley de la República por falta de conciliación entre el Senado y la Cámara de Representantes, respecto a la introducción de dos artículos transitorios: i) la convocatoria para conformar el Consejo Profesional de Administración del Medio Ambiente, y ii) la fijación a los profesionales en administración del medio ambiente que habían obtenido su título profesional antes de la expedición de la ley, de un periodo de tiempo para obtener su respectiva tarjeta profesional.

El proyecto fue presentado nuevamente en octubre de 2005 (Proyecto número 284 de 2006 Senado y 008 de 2005 Cámara), sin los dos artículos nuevos mencionados, y durante el tránsito legislativo se le introdujeron modificaciones al parágrafo del artículo 2, al parágrafo del artículo 3 y al artículo 9, a través de las cuales, se instituye en el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo la función de expedir la respectiva tarjeta profesional; se le concede a los tecnólogos la oportunidad de solicitar la tarjeta profesional, previa nivelación académica; y se radica en la Asociación Nacional de Administradores del Medio Ambiente, el trámite ante el Ministerio de Ambiente de la expedición de la tarjeta profesional. El resto de la estructura del proyecto permaneció intacta, particularmente, el artículo 8 demandado,¹⁴ respecto del cual, ni en la exposición de motivos, ni en el curso de los debates de que fue objeto el proyecto, se hizo alusión especial.

El título de la Ley 1124 de 2007, “por medio de la cual se reglamenta el ejercicio de la profesión de administrador ambiental”, en conjunción con su artículo 1, en el que se define como objeto de la misma “gestionar, supervisar, controlar, ejercer autoridad, ejercer mando e influenciar en el sistema global constituido por elementos naturales y artificiales de naturaleza física, química, biológica, sociocultural y de sus interrelaciones, en permanente modificación por la acción humana o natural que rige o condiciona la existencia o desarrollo de la vida”, determinan que su núcleo temático es reglamentar la profesión de administrador ambiental para contribuir de manera decisiva a la conservación y protección del medio ambiente.¹⁵

En efecto, la norma acusada pretende garantizar el goce efectivo del derecho fundamental al medio ambiente, a través de personas debidamente capacitadas y ubicadas en las empresas que por su ámbito de acción, el industrial, generan una mayor afectación del bien constitucionalmente protegido. Así lo confirma la ponencia para primer debate en la Cámara de Representantes: “reglamentar una Profesión relacionada con un tema vital en el mundo moderno, con una sociedad más conciente de sus responsabilidades y con el compromiso de que el tema del Medio Ambiente sea abordado con la seriedad que exige la Carta Política”.¹⁶

Por otra parte, al hacer un recorrido por el articulado de la ley se confirma que su objeto es la reglamentación del ejercicio de la profesión de administrador ambiental con el fin de garantizar la conservación del medio ambiente: (i) definición y objeto de la carrera de administrador ambiental; (ii) determinación de quiénes pueden obtener la matrícula profesional de administrador ambiental y ante que entidad; (iii) alcance del ejercicio de la profesión de administrador ambiental; (iv) requisitos para obtener la matrícula

profesional de administración ambiental;(v) conformación del Consejo Profesional Ambiental; (vi) exigencia de la tarjeta profesional; (vii) conformación de la Asociación Nacional de Administradores Ambientales; y (viii) creación de un departamento de gestión ambiental dentro de las empresas del sector industrial.

La Sala encuentra, en consecuencia, que entre el artículo demandado (Art. 8) y el resto de la Ley 1124 de 2007 existe relación de conexidad. Al ordenar la creación de un departamento de gestión ambiental en las empresas del sector industrial para el cumplimiento de la normatividad sobre la materia, el legislador está regulando un tema que guarda relación con la materia de la ley (la protección ambiental por parte del sector industrial).

Esta conexidad temática se encuentra además reforzada por la existencia de una conexidad teleológica, puesto que la decisión del legislador de regular la profesión de administrador ambiental se sustenta no sólo en la necesidad de reglamentar una actividad que implica un riesgo social¹⁷ sino también en la de garantizar la protección del medio ambiente, dada su incidencia en la preservación de la vida y la conservación de la especie humana.

Por las anteriores razones, no prospera el cargo por violación del principio de unidad de materia. A continuación pasa la Sala a analizar el segundo problema jurídico que debe ser resuelto en el presente caso.

5. El establecimiento de la obligación de crear un departamento de gestión ambiental en todas las empresas del sector industrial con el objeto de velar por el cumplimiento de la normatividad ambiental, vulnera la libertad económica y la iniciativa privada.

Para resolver el problema jurídico planteado la Corte brevemente precisará la naturaleza de la ley en que se haya inscrita la norma demandada, su finalidad y, el contenido y alcance de la libertad económica y del derecho al medio ambiente.

5.1. La Ley 1124 de 2007, “por medio de la cual se reglamenta la profesión de administrador ambiental”, es una ley ordinaria expedida en virtud de las facultades que tiene el legislador para exigir títulos de idoneidad cuando el ejercicio de determinadas actividades implica un riesgo social (Art. 26 CP.), con el fin de disminuir precisamente, en la medida de lo posible, los riesgos vinculados al ejercicio de ciertos oficios o profesiones. La Corte ha señalado que el riesgo social se configura cuando las actividades realizadas por los ciudadanos en ejercicio de su libertad de elegir oficio o profesión pueden eventualmente poner en peligro el interés general o los derechos constitucionales de los posibles destinatarios de tales actividades.¹⁸

En esta materia la regla general es la libertad y la excepción, las restricciones. De modo que, si la ley no exige títulos de idoneidad, la profesión o el oficio pueden ser ejercidos, en todo caso bajo la vigilancia y el control del Estado, el cual, a través de la Administración, debe garantizar que no se cause daño a las personas ni se perturbe el orden jurídico.

Debido a que prevalece la libertad sobre la exigencia de títulos de idoneidad y que éstos constituyen una excepción de estricto alcance, la Corte ha reconocido que sólo el legislador está autorizado para determinar los requisitos que se pueden exigir a los futuros profesionales que deben obtener un título, y para hacerlo indispensable con miras al ejercicio efectivo de la correspondiente actividad, razón por la cual no puede la Administración asumir tal competencia total ni parcialmente.

No obstante, a pesar de que la potestad reglamentaria de las leyes confiada al Presidente de la República, puede ser ejercida en cualquier momento, la Constitución le ha impuesto una restricción de carácter sustancial, consistente en que no puede modificar, ampliar, adicionar, enervar ni suprimir por esa vía disposiciones que el legislador ha consagrado, pues el único objeto del reglamento es lograr el cumplimiento y efectividad de la ley. Al respecto, ha sostenido la Corte que no le es posible al Presidente, “so pretexto de reglamentar la ley, introducir en ella mutaciones o alteraciones que desvirtúen la voluntad del legislador, pero, a la vez, no es permitido al legislador condicionar -como no lo ha hecho el Constituyente- el ejercicio de la potestad reglamentaria, que es permanente, y que se ejerce en la oportunidad y con los alcances administrativos que el Presidente escoja, según su criterio, sin sujeción a la anuencia, el visto bueno, el criterio o el concepto favorable de otro órgano.”¹⁹

De otra parte, se debe precisar que la ley a la que pertenece la norma acusada, no se limita a regular el ejercicio profesional de los administradores ambientales, sino que además ordena la creación de un departamento de gestión ambiental con el fin de velar por el cumplimiento de la normatividad respectiva, lo cual no significa que asuma por ello la naturaleza de una ley de intervención económica.

El bien supremo que se pretende garantizar a través de personas debidamente capacitadas y ubicadas en las empresas que por su ámbito de acción, el industrial, generan una mayor afectación del medio ambiente, es el de la vida, puesto que la actividad humana contribuye a la destrucción de la biosfera, situación que conllevará irremediablemente la desaparición de la especie humana.

5.2. En virtud de la consagración constitucional de la actividad económica y la iniciativa privada (Art. 333 CP), en el sentido de que son libres dentro de los límites del bien común, la Corte ha definido la libertad económica como la facultad que tiene toda persona de realizar actividades de carácter económico según sus preferencias o habilidades, con miras a crear, mantener o incrementar su patrimonio.²⁰ Además, ha señalado que la libertad económica comprende los conceptos de libertad de empresa y libertad de competencia.²¹

A su vez la libertad de empresa, ha sido entendida por la jurisprudencia constitucional como “aquella libertad que se reconoce a los ciudadanos para afectar o destinar bienes de cualquier tipo (principalmente de capital) para la realización de actividades económicas para la producción e intercambio de bienes y servicios conforme a las pautas o modelos de organización típicas del mundo económico contemporáneo con vista a la obtención de un beneficio o ganancia. El término empresa en este contexto parece por lo tanto cubrir dos aspectos, el inicial -la iniciativa o empresa como

manifestación de la capacidad de emprender y acometer- y el instrumental -a través de una organización económica típica-, con abstracción de la forma jurídica (individual o societaria) y del estatuto jurídico patrimonial y laboral.

(...)

Así las cosas, el Estado al regular la actividad económica cuenta con facultades para establecer límites o restricciones en aras de proteger la salubridad, la seguridad, el medio ambiente, el patrimonio cultural de la Nación, o por razones de interés general o bien común. En consecuencia, puede exigir licencias de funcionamiento de las empresas, permisos urbanísticos y ambientales, licencias sanitarias, de seguridad, de idoneidad técnica, etc., pero en principio y a título de ejemplo no podría en desarrollo de su potestad de intervención interferir en el ámbito privado de las empresas, es decir, en su manejo interno, en las técnicas que se deben utilizar en la producción de los bienes y servicios, en los métodos de gestión, pues ello atentaría contra la libertad de empresa y de iniciativa privada; pero sí puede, desde luego, proteger los intereses sociales de los trabajadores, las necesidades colectivas del mercado, el derecho de los consumidores y usuarios, etc. De ahí que se haya dicho que “la autonomía de la voluntad y por tanto de empresa ya no se proyecta sobre el mercado con la absoluta disponibilidad y soberanía de antaño, sus limitaciones de derecho público o privado forman parte ya del patrimonio irreversible de la cultura jurídica contemporánea. Y, en tal sentido, no puede interpretarse que el mandato constitucional de la libertad de empresa comporta el desmantelamiento integral de todas esas restricciones y limitaciones.”²³

También ha dicho la Corte que dicha libertad “se fundamenta en la libertad de organización de los factores de producción, la cual incluye la libertad contractual, que ejercida por el sujeto económico libre, entiende la finalidad de que en el mercado confluya un equilibrio entre los intereses de los distintos agentes.”²⁴

Cabe recordar que la libertad de empresa no ha sido reconocida por la Corporación como un derecho fundamental ni como un derecho absoluto, puesto que la Carta del 91, además de otorgarle una función social que implica obligaciones, le ha fijado límites concretos como el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación.

Igualmente, ha señalado la jurisprudencia constitucional²⁵ que la actividad estatal de intervención en la economía, prevista en el artículo 334 de la Carta, es el instrumento por excelencia que permite a las autoridades lograr la efectividad de la función social de la empresa, con la cual “se pretende conciliar los intereses privados presentes en la actividad empresarial de los particulares, con el interés general que está involucrado en dicha actividad en ciertos casos (...)”.²⁶

5.3 También ha reconocido la Corte, reiteradamente, el carácter ecológico de la Constitución de 1991,²⁸ la naturaleza fundamental del derecho al medio ambiente sano y su conexidad con el derecho fundamental a la vida (Art. 11), que impone deberes correlativos al Estado y a los habitantes del territorio nacional. De tal suerte que, el sistema productivo no puede extraer recursos ni producir desechos ilimitadamente, pues tiene como límites el interés social, el ambiente sano y al patrimonio cultural de la nación.

En efecto, mientras por una parte se acepta el medio ambiente sano como un derecho del cual son titulares todas las personas -quienes a su vez están legitimadas para participar en las decisiones que puedan afectarlo y deben colaborar en su conservación-, por la otra se le imponen al Estado los deberes correlativos de: (i) proteger su diversidad e integridad, (ii) salvaguardar las riquezas naturales de la Nación, (iii) conservar las áreas de especial importancia ecológica, (iv) fomentar la educación ambiental, (v) planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para así garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, (vi) prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, (vii) imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados al ambiente; y (viii) cooperar con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas de frontera.²⁹

5.4. Dentro de este contexto debe la Sala determinar si el artículo 8 de la Ley 1124 de 2007, que regula la profesión de administrador ambiental, al incluir una disposición que obliga a todas las empresas del sector industrial a crear un departamento de gestión ambiental con el objeto de velar por el cumplimiento de la normatividad sobre la materia, vulnera la libertad económica y la iniciativa privada, previstas en el artículo 333 de la Constitución.

En reiteradas oportunidades esta Corporación ha resuelto tensiones que se presentan entre los principios de libertad económica, libertad de empresa, y primacía del interés general y ha concluido que la restricción a esas libertades económicas es constitucional, (i) si respeta el principio de reserva democrática, (ii) si la medida no anula el derecho en sus contenidos esenciales, y (iii) si responde a criterios de razonabilidad, en el sentido que obedece al principio de solidaridad o a alguna de las finalidades expresamente señaladas por la Constitución, y proporcionalidad en sentido lato.³⁰

5.4.1. Frente al primer requisito tenemos que la restricción a la libertad de empresa para que sea legítima debe ser efectuada por el legislador, como en efecto ocurre en este caso a través de la Ley 1124 de 2007, expedida en desarrollo de las facultades que tiene el Congreso no sólo para exigir títulos de idoneidad cuando el ejercicio de una determinada actividad implica un riesgo social, sino también para hacer efectiva la obligación estatal y social de velar por la conservación y debida protección del medio ambiente. Se cumple así con la exigencia constitucional de que este derecho sea regulado en el foro democrático.

5.4.2. En cuanto al segundo requisito, la Corte encuentra que no hay anulación o desconocimiento absoluto del derecho a la libertad de empresa, porque la norma demandada no regula totalmente la actividad empresarial, se limita a establecer la manera como las empresas a nivel industrial deben cumplir sus obligaciones en relación con la protección ambiental.

Si bien la Constitución ha elevado la libertad de empresa a la calidad de principio rector de la actividad económica, el legislador se encuentra facultado para establecer restricciones en este campo, pues la Constitución lo habilita para desarrollar y concretar la sanción o el límite frente a actividades que incumplan los parámetros básicos de

conducta fijados por el Constituyente.³¹ Además, la Corte recuerda que es precisamente en el ámbito económico en donde, el interés general prima con claridad sobre el interés particular (arts. 1 y 58 CP.), puesto que sólo limitando, de manera razonable y proporcional, las libertades económicas, puede el Estado contribuir a realizar un “orden político, económico y social justo” (preámbulo) y a hacer efectivos los llamados derechos humanos de segunda generación o derechos prestacionales de las personas.³²

5.4.3. A continuación y una vez establecido que el derecho no fue anulado en sus contenidos esenciales por la norma cuestionada, procede la Corte a verificar si la regulación es razonable.

Al respecto, encuentra la Sala, en primer lugar, que la medida propende por un fin constitucionalmente legítimo como en efecto lo es, garantizar el cumplimiento de la normatividad ambiental de la República. Como ya se mencionó la Carta de 1991 relleva la importancia de generar políticas y crear mecanismos encaminados a contrarrestar y prevenir los factores de deterioro ambiental que garanticen la viabilidad de la especie. En efecto, el daño al medio ambiente plasmado en la destrucción de los bosques, la explotación minera, y la contaminación producida por la industria y el transporte, entre muchos otros, destruyen la atmósfera, el agua y la tierra, elementos esenciales para la vida humana.

En segundo lugar, la Corte constata, prima facie, que el medio en sí mismo considerado, crear un departamento de gestión ambiental en las empresas a nivel industrial, no está prohibido ni riñe con los preceptos constitucionales.

En tercer lugar, respecto de la relación entre el medio y el fin escogidos por el legislador, la Corte considera que la creación de un departamento de gestión ambiental es un medio adecuado para alcanzar el fin buscado, dentro de la libertad de configuración que tiene el legislador, sin desconocer que no es el único ni considerar si es el mejor para conseguir el fin propuesto.

5.4.4. Finalmente, respecto de la proporcionalidad de la medida, encuentra la Sala que la norma impone una carga excesiva a todas las empresas a nivel industrial, que no se compadece con la finalidad que se pretende alcanzar al exigir la creación de departamentos de gestión ambiental como mecanismo para lograr la protección del medio ambiente. El hecho de que las empresas no cuenten con tal departamento no implica una desprotección del medio ambiente. La efectividad del resto de la normatividad ambiental,³³ no depende de que todas las empresas estén organizadas bajo dicho esquema.

En efecto, a pesar de que el ordenamiento constitucional vigente consagra un modelo económico que garantiza un amplio espacio de libertad para la actividad económica y la iniciativa privada, dentro de los límites del bien común, la empresa, como base del desarrollo, se encuentra sujeta a una función social que implica obligaciones (artículos 84 y 333 CP.). Es decir, recae sobre los particulares una especial responsabilidad en la preservación y protección del medio ambiente, cuando quiera que con el ejercicio de la libertad de empresa se puede atentar contra su equilibrio.

En este sentido, la Corte ha sido enfática en señalar que la realización de la actividad económica debe sujetarse a las normas ambientales vigentes, con el fin de mantener un medio ambiente sano a través de un desarrollo económico sostenible, y con el control de las autoridades ambientales:

“Las normas ambientales, contenidas en diferentes estatutos, respetan la libertad de la actividad económica que desarrollan los particulares, pero le imponen una serie de limitaciones y condicionamientos a su ejercicio que tienden a hacer compatibles el desarrollo económico sostenido con la necesidad de preservar y mantener un ambiente sano. Dichos estatutos subordinaban el interés privado que representa la actividad económica al interés público o social que exige la preservación del ambiente, de tal suerte que el particular debe realizar su respectiva actividad económica dentro de los precisos marcos que le señala la ley ambiental, los reglamentos y las autorizaciones que debe obtener de la entidad responsable del manejo del recurso o de su conservación.”³⁴

Por su parte, el medio previsto en la norma demandada establece una obligación en cabeza de todas las empresas pertenecientes al sector industrial sin ninguna consideración respecto a las características específicas del tipo de industria al que pertenece (manufacturero, textil, metalúrgica, minerales no metálicos como el cemento, química y derivados del petróleo, etc.), el tamaño (grandes, medianas, pequeñas y microempresas), el capital, la localización, el grado de afectación del medio ambiente, la situación económica que enfrente un determinado sector o el compromiso previo con la protección del bien que se busca proteger plasmado en acciones concretas y efectivas.

Desde esta perspectiva, las implicaciones y efectos de la obligación contenidos en la norma demandada variarán significativamente entre las empresas catalogadas como grandes, medianas o microempresas. Por ejemplo, mientras la creación de tal departamento en una gran empresa, en principio, se podría adelantar rápida y apropiadamente porque los recursos físicos, económicos y humanos que se requieren se pueden solventar con cierta facilidad; en una microempresa, con una capacidad adquisitiva restringida, el cumplimiento de tal obligación puede generar su quiebra.

Resulta evidente que el artículo 8 demandado no considera las diferencias entre empresas, por ejemplo, no distingue entre las que cuentan con sistemas de administración y operación avanzados y pueden obtener líneas de crédito y préstamos por sumas importantes a través de instituciones financieras nacionales o internacionales con relativa facilidad, y aquellas en las que los asuntos relacionados con la administración, producción y ventas son elementales y reducidos, y tienen un acceso limitado al sector financiero; así como tampoco lo hace respecto de las que poseen áreas o departamentos convenientemente estructurados con funciones, sistemas y procedimientos estandarizados que efectivamente protegen el medio ambiente, y las que cuentan con sistemas de fabricación prácticamente artesanales.

Se tiene en consecuencia una disposición en la que tanto el medio elegido por el legislador como el fin que pretende alcanzar son compatibles con la Constitución, que

además, en principio es adecuada para lograr el fin propuesto, es decir, que es razonable, pero que genera una carga desproporcionada a ciertas empresas, particularmente a las pequeñas empresas y a las microempresas³⁵ que, por una parte, produciría la vulneración del derecho a la libre empresa, y por otra, impediría la realización de los objetivos trazados en la Ley 590 de 2000, modificada por la Ley 905 de 2004, expedida para promover el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas, teniendo en cuenta que la estructura empresarial colombiana está conformada principalmente por este tipo de empresas, que constituyen en la actualidad una de las principales fuentes de empleo.³⁶

Todo esto, sin desconocer que debe resaltarse la responsabilidad social que compete a todas las empresas, en la protección del medio ambiente. La circunstancia de su tamaño, no exonera a ninguna empresa dedicada a la actividad industrial del cumplimiento de las normas ambientales, por ende las pequeñas empresas que con su actividad puedan impactar el entorno natural quedan sujetas al deber de solicitar las licencias que haya a lugar y a los controles correspondientes.

Sin embargo, no desconoce la Corte que la norma podría cumplir una finalidad constitucionalmente importante en aras de alcanzar la efectividad de las normas que protegen el medio ambiente, en particular, en relación con las grandes y medianas empresas a nivel industrial. En esa medida, y en aplicación del principio de conservación del derecho según el cual los tribunales constitucionales tienen la obligación de mantener al máximo las disposiciones normativas o leyes emanadas del Legislador,³⁷ la Corte declarará la inexecutable de la expresión “todas” y condicionará la executable del resto de la disposición en el sentido de que la obligatoriedad de crear un departamento de gestión ambiental no se aplica a las micro y pequeñas empresas a nivel industrial,³⁸ dado el impacto desproporcionado que tal exigencia tendría sobre ellas.

I. DECISIÓN

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

RESUELVE

Declarar INEXEQUIBLE, la expresión “todas” contenida en el artículo 8 de la Ley 1124 de 2007 y declarar la EXEQUIBLE el resto de la disposición, por los cargos analizados en esta sentencia, en el entendido de que la obligatoriedad de crear un departamento de gestión ambiental no se aplica a las micro y pequeñas empresas a nivel industrial, en los términos expuestos en la parte motiva de esta providencia.

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

NILSON PINILLA PINILLA

Presidente

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

Impedimento aceptado.

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

Ausente en comisión.

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

Ausente con permiso

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Son todas aquellas actividades económicas establecidas en la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las Actividades Económicas, CIIU, adoptado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, mediante Resolución 56 de 1998 y modificada por la Resolución 300 de 2005.

2 Diario Oficial No. 45.519 del 22 de enero de 2007, p. 11.

4 Ver entre otras las sentencias C-025 de 1993 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz), C-407 de 1994 (MP. Alejandro Martínez Caballero), C-523 de 1995 (MP. Vladimiro Naranjo Mesa), C-531 de 1995 (MP. Alejandro Martínez Caballero), y C-501 de 2001 (MP. Jaime Córdoba

Triviño).

5 El principio de unidad de materia está protegido constitucionalmente en los artículos 158 y 169 de la Carta, en los cuales se dispone, respectivamente, que “todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella” y que “el título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido”.

6 Sobre el punto se pueden consultar las Sentencias C-540 de 2001 (MP. Jaime Córdoba Triviño), C-579 de 2001 (MP. Eduardo Montealegre Lynett), C-1114 de 2003 (MP. Jaime Córdoba Triviño), C-245 de 2004 (MP. Clara Inés Vargas Hernández), y C-460 de 2004 (MP. Alfredo Beltrán Sierra).

7 Sentencia C-501 de 2001. MP. Jaime Córdoba Triviño.

8 Ver Sentencias C-992 de 2001 (MP. Rodrigo Escobar Gil) y C-1025 de 2001 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa).

9 Sentencia C-501 de 2001 (MP. Jaime Córdoba Triviño). En este caso la Corte consideró que no se desconocía el principio de unidad de materia, al incluir en la Ley 510 de 1999 (sobre sistema financiero y asegurador, mercado público de valores y Superintendencias Bancaria y de Valores), una norma (parágrafo 3º, artículo 52) que reforma una disposición de otra ley (artículo 148 de la Ley 446 de 1998), con el fin de extender la competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio, en ejercicio excepcional de funciones judiciales. Esta jurisprudencia ya había sido reiterada en la sentencia C-540 de 2001 (MP. Jaime Córdoba Triviño). En este último caso, la Corte estableció que el demandante tiene la carga de señalar cuál o cuáles son las partes que no tienen relación alguna con la materia central de la ley.

10 Sentencia C-025 de 1993. MP. Eduardo Cifuentes Muñoz.

11 Ver: Sentencia C-618 de 2002 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa). En esta providencia trajo como ejemplo los temas de las pensiones y de la salud, que dada su interdependencia pueden permitir una regulación unificada. Dijo la Corte: “Así pues, el hecho de que usualmente temas como las pensiones hayan hecho parte de la legislación laboral o temas como la salud hayan sido regulados en leyes específicas independientes, en ningún caso constituyen una barrera al legislador para crear, por ejemplo, un Código Social en el que integre todas las normas que regulan la seguridad social. La estructura que el legislador quiera otorgarle al sistema normativo hace parte esencial de los debates de técnica legislativa que se surten en el seno del Congreso, con relación a cuál es la mejor forma de regular un tema, pues el cumplimiento y eficacia de una ley no sólo depende del contenido material de las normas que la componen, también obedece a la forma como éstas hayan sido organizadas para que sean medios idóneos para lograr los fines de política pública que guían al legislador. En virtud del principio de unidad de materia no puede socavarse la potestad que tiene el legislador para crear y reinventar instrumentos normativos que sirven para organizar un sistema jurídico. Lo contrario implica aceptar que las facultades creadas y definidas por el constituyente, como la potestad de configuración del legislador, encuentran un límite en la tradición, que lo ataría

al pasado, o en una teoría sobre el ordenamiento jurídico ideal, que no aparece por ninguna parte en la Constitución.”

12 Sentencia C-501 de 2001 (MP. Jaime Córdoba Triviño). Reiterada, entre otras, en la Sentencia C-460 de 2004 (MP. Alfredo Beltrán Sierra).

13 Sentencia C-501 de 2001. MP. Jaime Córdoba Triviño.

14 Ver Gacetas del Congreso Nos. 219 de 2006, 331 de 2006, 434 de 2006 y 649 de 2006.

15 Conforme a la Constitución Política, el medio ambiente es un derecho constitucional fundamental para todos los individuos de la especie humana y el Estado está obligado a velar por su conservación y debida protección, procurando que el desarrollo económico y social sea compatible con las políticas que buscan salvaguardar las riquezas naturales de la Nación. Ver Sentencia C-671 de 2001 (MP. Jaime Araújo Rentería).

16 Gaceta del Congreso 331, viernes 1 de septiembre de 2006, p. 25.

17 “El anterior examen sugiere la siguiente pregunta: ¿qué debe entenderse por “riesgo social”, para efectos de autorizar la intervención del Estado en el ejercicio de actividades lícitas? La respuesta a este interrogante no es sencilla, pues es posible interpretar esa expresión, en forma amplia o restringida. La jurisprudencia constitucional ha considerado que el Legislador está facultado para limitar el derecho a ejercer un oficio pero sólo en aquellos casos en donde es indispensable la inspección y vigilancia estatal, o es necesaria la imposición de servicios sociales obligatorios. En particular, la reglamentación de un oficio está centrada en la protección a la colectividad contra un riesgo producido por el ejercicio de una determinada actividad. (...) Por consiguiente, para esta Corporación el concepto de riesgo social sólo puede interpretarse en un sentido más restrictivo, pues la profesionalización de una actividad busca hacer efectiva la garantía de derechos de terceros frente a las impericias profesionales. Por ende, el concepto de riesgo social no se refiere a la protección constitucional contra contingencias individuales eventuales sino al amparo del interés general, esto es, a la defensa y salvaguarda de intereses colectivos que se materializan en la protección de los derechos constitucionales de los posibles usuarios del servicio.” Ver Sentencias C-964 de 1999 (MP. Alejandro Martínez Caballero) y C-191 de 2005 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa).

18 Para que esto ocurra, el riesgo debe: (i) ser claro; (ii) afectar o poner en peligro el interés general y los derechos constitucionales fundamentales; (iii) poder ser conjurado o disminuido de modo sustantivo mediante una formación académica específica. Solo bajo estos supuestos opera lo consignado en el artículo 26 superior cuando señala que “las ocupaciones, artes u oficios que no exijan formación académica son de libre ejercicio, salvo aquellas que impliquen riesgo social. Ver Sentencia C-193 de 2006. MP. Humberto Sierra Porto.

19 Sentencia C-302 de 1999. MP. José Gregorio Hernández Galindo.

20 Sentencia T-425 de 1992. MP. Ciro Angarita Barón.

21 Sentencia C-616 de 2001. MP. Rodrigo Escobar Gil.

22 Constitución y Sistema Económico. Martín Bassols Coma; Tecnos, 1988.

23 Sentencia C-524 de 1995. MP. Carlos Gaviria Díaz.

24 Sentencia C-615 de 2002. MP. Marco Gerardo Monroy Cabra.

25 *Ibíd.*

26 *Ibid.*

27 Sentencias C- 616 de 2001 (MP. Rodrigo Escobar Gil) y C-398 de 1995 (MP. José Gregorio Hernández).

28 En la sentencia C-944 de 2008 (MP. Nilson Pinilla Pinilla), la Corte sostuvo: “Frente a las motivaciones y objetivos de este convenio viene al caso evocar la gran importancia que la Constitución de 1991 le confirió a los temas ambientales, al punto de haber sido doctrinalmente catalogada como una Constitución ecológica. A este respecto es pertinente recordar los siguientes aspectos, contenidos en distintas cláusulas constitucionales:

(1) la obligación del Estado y de todas las personas de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación (art. 8°); (2) la naturaleza de servicios públicos a cargo del Estado que se asigna a la salud y el saneamiento ambiental (art. 49); (3) la función ecológica, como un elemento inherente al concepto de función social de la propiedad privada (art. 58); (4) la necesidad de considerar la eventualidad de las calamidades ambientales dentro de las variables que las normas sobre crédito agropecuario deben tener en cuenta (art. 66); (5) inclusión de la protección al medio ambiente como uno de los objetivos de la educación (art. 67); (6) el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano, la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo, y el deber del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro efectivo de estos fines (art. 79); (7) la obligación del Estado de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, prevenir los factores de deterioro ambiental y cooperar con las naciones vecinas en la protección de los ecosistemas situados en zonas fronterizas (art. 80); (8) la prohibición existente en relación con el ingreso al país de residuos nucleares y desechos tóxicos (art. 81); (9) el deber que el Estado tiene en relación con la defensa del espacio público y su destinación al uso común (art. 82); (10) la procedencia de las acciones de cumplimiento y populares para proteger el derecho a gozar de un medio ambiente sano (arts. 87 y 88); (8) el deber de la persona y del ciudadano de proteger los recursos culturales y naturales del país y de velar por la conservación de un ambiente sano (art. 95, num. 8°); (11) la función congresual de reglamentar, mediante la expedición de leyes, la creación y funcionamiento de corporaciones autónomas regionales (art. 150, num. 7°); (12) la perturbación del orden ecológico como razón que justifica la

declaratoria del estado de emergencia y el consiguiente uso de facultades legislativas (art. 215); (13) el deber del Estado de promover la internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional (art. 226); (14) la inclusión del tema ambiental dentro de los objetivos del control fiscal, manifestada en la necesidad de valorar los costos ambientales generados por la gestión pública (art. 267, num. 3°) y en la obligación de que el Contralor General presente al Congreso un informe anual sobre el estado de los recursos naturales y el medio ambiente (art. 268, num. 7°); (15) la función asignada al Procurador General de la Nación de defender los intereses colectivos, y en especial el ambiente (art. 277, num. 4°); (16) la posibilidad de que los departamentos y municipios ubicados en zonas limítrofes adelanten, junto con sus entidades homólogas de los países vecinos, programas de cooperación e integración dirigidos, entre otros objetivos, a la preservación del medio ambiente (art. 289); (17) la competencia que tienen las asambleas departamentales para regular, por medio de ordenanzas, temas relacionados con el ambiente (art. 300, num. 2°); (18) la consideración de las circunstancias ecológicas como criterio para la asignación de competencias administrativas especiales a los departamentos (art. 302); (19) el régimen especial previsto para el departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, uno de cuyos objetivos es la preservación del ambiente y de los recursos naturales del archipiélago (art. 310); (20) la competencia de los concejos municipales para dictar normas relacionadas con el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio (art. 313, num. 9°); (21) la asignación mediante ley de un porcentaje de los impuestos municipales sobre la propiedad inmueble a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente (art. 317); (22) las funciones que se atribuyen a los territorios indígenas con respecto a vigilancia sobre los usos del suelo y la preservación de los recursos naturales (art. 330, num. 1° y 5°); (23) la creación de la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena, la cual tiene dentro de sus objetivos el aprovechamiento y preservación del ambiente, los recursos ictiológicos y demás recursos naturales renovables (art. 331); (24) la regla conforme a la cual el Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos (art. 332); (25) la posibilidad de limitar, mediante la expedición de leyes, el alcance de la libertad económica, cuando así lo exija el interés social, el ambiente y/o el patrimonio cultural de la Nación (art. 333); (26) la posibilidad de que el Estado intervenga, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales y el uso del suelo, así como en la producción, distribución, utilización y consumo de bienes, y en los servicios públicos y privados, siendo la preservación de un ambiente sano uno de los objetivos posibles de dicha intervención (art. 334); (27) la necesidad de incluir las políticas ambientales como uno de los elementos esenciales del Plan Nacional de Desarrollo que cuatrienalmente debe expedirse (arts. 339 y 340); (28) el señalamiento de la preservación del ambiente como una de las posibles destinaciones de los recursos del Fondo Nacional de Regalías (art. 361); (29) la inclusión del saneamiento ambiental como uno de los objetivos fundamentales de la actividad del Estado (art. 366).” Ver también, las sentencias C-411 de 1992 (Alejandro Martínez Caballero), C-245 de 2004 (MP. Clara Inés Vargas Hernández) y C-150 de 2005 (Jaime Araújo Rentería).

29 Sentencia C-431 de 2000. MP. Vladimiro Naranjo Mesa.

30 La Corporación ha concluido que la restricción a esas libertades económicas es constitucional: “si (i) se llevó a cabo por ministerio de la ley; (ii) respeta el “núcleo esencial” de la libertad de empresa; (iii) obedece al principio de solidaridad o a alguna de las finalidades expresamente señalada por la Constitución; y (iv) responde a criterios de razonabilidad y proporcionalidad en sentido lato.” Ver: Sentencia C-577 de 2005. MP. Humberto Sierra Porto.

31 Sentencia T-125 de 1994. MP. Eduardo Cifuentes Muñoz.

32 Sentencia C-265 de 1994. MP. Alejandro Martínez Caballero.

33 En materia de protección ambiental se pueden citar entre otras las siguientes disposiciones: Ley 2 de 1959 (reserva forestal y protección de suelos y agua), Ley 23 de 1973 (protección y control de la contaminación del aire, el agua y el suelo), Decreto Ley 2811 de 1974 (Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente), Decreto 877 de 1976 (áreas de reservas forestales), Decreto 622 de 1977 (parques nacionales naturales), Decreto 1449 de 1977 (conservación y protección de aguas, bosques, fauna terrestre y acuática), Decreto 1541 de 1978 (aguas continentales, material de arrastre y control de vertimientos), Decreto-Ley 1608 de 1978 (preservación, conservación, restauración y fomento de la fauna silvestre), Decreto 1681 de 1978 (manejo y control de recursos hidrobiológicos y del medio ambiente), Decreto 1715 de 1978 (protección del paisaje), Ley 9 de 1979 (Código Sanitario Nacional), decretos 1875 y 1876 de 1979 (contaminación marina), Decreto 2857 de 1981 (Ordenación y protección de cuencas hidrográficas), Decreto 02 de 1982 (disposiciones sanitarias sobre emisiones atmosféricas); Decreto 1594 de 1984 (vertimiento de residuos líquidos), Ley 29 de 1986 (áreas de reserva forestal protectora), Decreto 79 de 1986 (Conservación y protección del recurso agua), Ley 84 de 1989 (Estatuto nacional de protección de los animales), Ley 430 de 1998 (desechos peligrosos), Decreto 2655 de 1988 (Código de Minas), Decreto 2462 de 1989 (explotación de materiales de construcción), Ley 13 de 1990 (Estatuto general de pesca), Ley 99 de 1993 (ley del medio ambiente), Decreto 2721 de 1991 (manejo, transporte, descargue y almacenamiento de productos químicos en puertos), Decreto 1753 de 1994 y Decreto 2150 de 1995 (licencia ambiental), Ley 299 de 1995 (protección de la flora colombiana), Decreto 948 de 1995 (protección y control de la calidad del aire), Decreto 605 de 1996 (manejo, transporte y disposición final de residuos sólidos), Ley 373 de 1997 (uso eficiente y ahorro del agua), Ley 388 de 1997 y Decreto 150 de 1999 (usos del suelo), Ley 430 de 1998 (desechos peligrosos), Decreto 3102 de 1998 (instalación de equipos de bajo consumo de agua), Ley 491 de 1999 (seguro ecológico y delitos contra los recursos naturales y el ambiente); Decreto 321 de 1999 (plan nacional de contingencias contra derrame e hidrocarburos, derivados y sustancias nocivas), Decreto 1713 de 2002 (disposición final de residuos sólidos), Decreto 4688 de 2005 (actividades de caza comercial), y Decreto 3600 de 2007 (ordenamiento del suelo rural).

34 Se pueden consultar las sentencias C-624 de 1998 (MP. Alejandro Martínez Caballero), T-046 de 1999 (MP. Hernando Herrera Vergara) y T-1527 de 2000 (MP. Alfredo

Beltrán Sierra).

35 La Ley 590 de 2000, modificada por la Ley 905 de 2004, que tiene por objeto promover el desarrollo integral de las micro, pequeñas y medianas empresas (PYME) en consideración a sus aptitudes para la generación de empleo, el desarrollo regional, la integración entre sectores económicos y el aprovechamiento productivo de pequeños capitales, ha efectuado la siguiente caracterización: a) Microempresa: personal no superior a 10 trabajadores con activos totales inferiores a 501 salarios mínimos mensuales legales vigentes. b) Pequeña Empresa: personal entre 11 y 50 trabajadores con activos totales mayores a 501 y menores a 5.001 salarios mínimos mensuales legales vigentes. c) Mediana: personal entre 51 y 200 trabajadores con activos totales entre 5.001 y 15.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes.

36 “Según el censo general de 2005, la estructura empresarial colombiana está conformada principalmente por microempresas y pymes, las cuales en su conjunto son la principal fuente de empleo del país.” En DNP. Conpes 3484 de agosto 13 de 2007. Política Nacional para la transformación productiva y la promoción de las micro, pequeñas y medianas empresas: un esfuerzo público-privado. 54° Congreso Nacional de la Pyme 2007, p. 1. De otra parte, para la Acopi, las micro, pequeña y mediana empresa industrial “en el panorama empresarial colombiano, representan el 96.4% de los establecimientos, aproximadamente el 63% del empleo; el 45% de la producción manufacturera, el 40% de los salarios y el 37% del valor agregado. Son más de 650.000 empresarios cotizando en el sistema de seguridad social.” Su distribución geográfica sigue la misma tendencia del total de la industria manufacturera y reúne prácticamente el 70% en los cuatro (4) principales centros productivos: Cundinamarca-Bogotá, Antioquia, Valle y Atlántico. El desarrollo sectorial de las PYMES, se encuentra concentrado en aquellos segmentos basados en el aprovechamiento de los recursos naturales, tanto de origen agropecuario como minero. Este grupo de sectores representa el 71% de la producción industrial, siendo los principales: alimentos, cuero y calzado, muebles y madera, textil y confecciones, artes gráficas, plástico y químico, metalúrgico y metalmecánico, autopartes y minerales no metálicos. Ver: www.acopi.org.co.

37 En la Sentencia C-089 de 1994 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz), esta Corporación expresó “los tribunales constitucionales deben siempre buscar conservar al máximo las disposiciones emanadas del legislador, en virtud del respeto al principio democrático”. Sobre este principio ver también, entre otras, las sentencias C-100 de 1996 (MP. Alejandro Martínez Caballero), C-273 de 1999 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz), C-995 de 2001 (MP. Jaime Córdoba Triviño), C-1153 de 2005 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra), y C-038 de 2006 (MP. Humberto Antonio Sierra Porto).

38 La definición de micro y pequeñas empresas se encuentra en el artículo 2 de la Ley 905 de 2004. Por ellas se entiende: (i) microempresas - aquellas que tienen entre 1 y 10 empleados y activos entre 0 y 500 salarios mínimos legales mensuales vigentes; (ii) pequeñas empresas -aquellas que tienen entre 11 y 50 empleados y activos entre 500 y 5000 salarios mínimos legales mensuales vigentes.