Sentencia C-793-09

SENTENCIA CONDICIONADA EN INFRACCIONES DE NORMAS AMBIENTALES-Aplicación por eventual interpretación contraria a la constitución/SENTENCIA CONDICIONADA EN INFRACCIONES DE NORMAS AMBIENTALES-Aplicación para la protección de los derechos de los recicladores informales de basura

Encuentra la Corte que no obstante que las disposiciones demandadas obedecen a finalidades constitucionalmente legítimas, que resultan acordes con la protección del medio ambiente, la convivencia ciudadana y la preservación de la salud pública, en tanto fomentan prácticas de recolección, manejo y disposición de residuos sólidos y escombros, de acuerdo con estándares y protocolos adecuados de salud pública, son susceptibles de interpretarse y aplicarse con un alcance que resulta lesivo de los derechos de los recicladores informales de basura, toda vez que por su redacción, las normas acusadas podrían interpretarse como orientadas a proscribir la actividad del reciclaje informal, que constituiría limitaciones de los derechos al trabajo y al mínimo vital, siendo esta dicotomía la que impone acudir a una sentencia de exequibilidad condicionada que, al paso que permita mantener en el ordenamiento jurídico los contenidos de las disposiciones acusadas que, no solamente no son contrarios a la Constitución, sino que, obedecen a objetivos socialmente valiosos, excluya, como contrarios a la Carta, los contenidos normativos que es posible derivar de ellas y que tendrían un impacto lesivo sobre los recicladores informales de basura.

INFRACCIONES DE NORMAS AMBIENTALES DE ASEO-No implican restricción a la actividad de los recicladores informales de basura/INFRACCION DE NORMAS AMBIENTALES DE ASEO-Restricciones previstas no constituyen una prohibición a la actividad de los recicladores informales de basura

COMPARENDO AMBIENTAL-Concepto/COMPARENDO AMBIENTAL-Justificación/COMPARENDO AMBIENTAL-Sujetos pasivos/COMPARENDO AMBIENTAL-Sanciones que comprende

INFRACCION QUE DA LUGAR AL COMPARENDO AMBIENTAL-Naturaleza

RECICLADORES INFORMALES-Sector poblacional en situación de marginalidad y exclusión social/RECICLADORES INFORMALES-Situación de marginamiento y discriminación le impone obligaciones al Estado

Los recicladores informales constituyen un grupo social que, como alternativa de supervivencia, se dedica al reciclaje de basuras, en condiciones de marginamiento y discriminación, razón por la cual, el Estado, no solamente está obligado a adoptar las acciones positivas que sean necesarias para ayudarles a superar la condición de exclusión social en la que viven, sino que debe abstenerse de adoptar medidas que, aunque, con carácter general y abstracto, pretendan impulsar finalidades constitucionalmente legítimas, tengan un impacto desproporcionado sobre la actividad que, como medio de subsistencia, realizan los recicladores informales, sin ofrecerles de manera simultánea, alternativas adecuadas de ingreso.

RECICLADORES INFORMALES-Sujetos de especial protección constitucional del Estado

GRUPOS MARGINADOS O DISCRIMINADOS-Adopción de medidas a su favor o acciones afirmativas

La jurisprudencia constitucional ha señalado que a partir de la cláusula del Estado Social de Derecho, en ocasiones, el análisis de constitucionalidad de las normas debe hacerse teniendo en cuenta el contexto económico y social en el que están llamadas a desenvolverse, lo cual, a su vez, puede implicar una consideración al derecho al mínimo vital y a los deberes de las autoridades en torno a la igualdad de grupos marginados y discriminados.

ESTADO SOCIAL DE DERECHO-Principios pilares

DIGNIDAD HUMANA EN EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO-Contenido

En relación con el principio fundamental de la dignidad humana en el estado social de derecho, comprende el derecho de las personas a realizar sus capacidades y a llevar una existencia con sentido, en un ambiente libre de miedo frente a la carencia de lo materialmente necesario e indispensable para subsistir dignamente.

TRABAJO EN EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO-Objeto de especial protección constitucional

El trabajo como principio fundante del Estado Social de Derecho, implica la intervención del Estado en la economía, para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos. Así, el derecho al trabajo se encuentra en íntima conexión con la dignidad humana, puesto que es el medio a través del cual la persona puede satisfacer sus necesidades vitales y desarrollarse de manera autónoma, razón por la cual es objeto de especial protección constitucional.

PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD EN EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO-Implica obligaciones para el estado y la sociedad

La solidaridad, como tercer pilar del Estado Social de Derecho, es un principio fundamental que apunta a las obligaciones que se imponen al Estado y a la sociedad frente a las personas que por razones individuales o estructurales, no están en condiciones de satisfacer de manera autónoma sus requerimientos vitales.

PRINCIPIO DE IGUALDAD EN EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO-Contenido

Para la Corte, el principio y derecho fundamental a la igualdad, considerado en sus múltiples manifestaciones, incluyendo la igualdad de oportunidades, la igualdad real y efectiva o las acciones afirmativas a favor de grupos discriminados o marginados y de personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta, representa la garantía más tangible del Estado Social de derecho para el individuo o para grupos de personas expuestos a sufrir un

deterioro de sus condiciones de vida como sujetos de una sociedad democrática, donde todas las personas merecen la misma consideración y respeto en cuanto seres humanos.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Importancia del análisis del contexto fáctico

Resulta particularmente relevante referirse al contexto social y económico para el análisis constitucional de las leyes en materia ecónomica, en cuanto que, tanto en el momento de su promulgación, como en el de su aplicación práctica, deban hacerse consideraciones de equidad, porque, como se ha señalado por la Corporación en materias tributarias, pero en desarrollo de criterios que son igualmenmte aplicables en otros ámbitos, corresponde a la ley medir y distribuir las cargas entre las personas, según las capacidades y de acuerdo con la posición y necesidades de los distintos sectores sociales, teniendo en cuenta también la magnitud de los beneficios que cada uno de ellos recibe del Estado y las responsabilidades que, según su actividad, deben asumir. La valoración del contexto resulta imperativa cuando la aplicación de las normas objeto de examen puede producir un impacto sobre el mínimo vital de las personas, lo cual, a su vez, plantea la relevancia, para el caso concreto, no solo del derecho a la vida sino otros derechos sociales, como la salud, o el trabajo, de los cuales depende el goce efectivo del primero.

JUICIO ESTRICTO DE IGUALDAD-Aplicación por estar en juego derechos de grupos de especial protección

DERECHO AL MINIMO VITAL-Se deriva de los principios de Estado Social de Derecho, dignidad humana y solidaridad

SENTENCIA DE EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA-Procedencia

La Corte en aras de preservar los mandatos generales contenidos en las disposiciones acusadas, dirigidos a todas las personas naturales y jurídicas que incurran en las conductas en ellas previstas, en tanto que resultan idóneos para el logro de los fines a los que se ha hecho alusión, en la medida que crean conciencia ciudadana, disuaden de ejecutar una manipulación errónea de los residuos y escombros que atente contra la convivencia ciudadana, la preservación del medio ambiente sano y la salubridad pública, pero ante la eventualidad de que esas disposiciones puedan ser interpretadas como una prohibición a la actividad del reciclaje informal de basura, de la cual deriva su sustento un sector de la población en situación de marginalidad y exclusión social y por tanto, sujeto de especial protección del Estado, lo cual constituiría una afectación desproporcionada de los derechos a la igualdad y al trabajo y del deber de adoptar acciones afirmativas a favor de esas personas, procederá a excluir dicha interpretación contraria a la Constitución Política, a través de una exequibilidad condicionada, de manera que el comparendo ambiental no impida la labor de reciclaje informal, obviamente con el cumplimiento de los requerimientos previstos en la propia Ley 1259 de 2008, dirigidos a evitar la afectación del ambiente sano y la salud pública.

Referencia: expediente D-7668

Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra los numerales 6, 14 y 15 del artículo 6º de la Ley 1259 de 2008 “por medio de la cual se instaura en el territorio nacional la

aplicación del comparendo ambiental a los infractores de las normas de aseo, limpieza y recolección de escombros; y se dictan otras disposiciones".

Demandantes:

Nohra Padilla Herrera, Néstor Raúl Correa Henao, Silvio Ruiz Grisales y otros

Magistrado Ponente:

Bogotá D.C., cuatro (4) de noviembre de dos mil nueve (2009)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y 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 241 y 242 de la Constitución Política, los ciudadanos Nohra Padilla Herrera, Néstor Raúl Correa Henao, Silvio Ruiz Grisales y otros, demandaron los numerales 6, 14 y 15 del artículo 6º de la Ley 1259 de 2008 "por medio de la cual se instaura en el territorio nacional la aplicación del comparendo ambiental a los infractores de las normas de aseo, limpieza y recolección de escombros; y se dictan otras disposiciones".

Mediante Auto del treinta de marzo de 2009, el Magistrado Sustanciador resolvió admitir la demanda, dispuso su fijación en lista y, simultáneamente, corrió traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de su competencia. En la misma providencia se ordenó, además, comunicar la demanda al Ministerio del Interior y de Justicia, al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, a la Asociación Nacional de Recicladores, y a los Decanos de las Facultades de Derecho de las Universidades Rosario, Javeriana y Nacional, para que, si lo estimaban conveniente, intervinieran dentro del proceso con el propósito de impugnar o defender la constitucionalidad de las disposiciones acusadas.

Una vez cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución Política y en el Decreto 2067 de 1991, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

A continuación se transcribe el texto del artículo 6 de la Ley 1259 de 2008, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 47.208 de 19 de diciembre de 2008, destacando en negrilla y con subraya los apartes que se acusan en la demanda:

"LEY 1259 DE 2008

(diciembre 19)

Por medio de la cual se instaura en el territorio nacional la aplicación del comparendo ambiental a los infractores de las normas de aseo, limpieza y recolección de escombros; y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

(…)

Artículo 6º. De las infracciones. Son infracciones en contra de las normas ambientales de aseo, las siguientes:

(…)

6. Destapar y extraer, parcial o totalmente, sin autorización alguna, el contenido de las bolsas y recipientes para la basura, una vez colocados para su recolección, en concordancia con el Decreto 1713 de 2002.

(…)

14. Darle mal manejo a sitios donde se clasifica, comercializa, recicla o se transforman residuos sólidos.

15. Fomentar el trasteo de basura y escombros en medios no aptos ni adecuados."

I. LA DEMANDA

1. Normas constitucionales que se consideran infringidas

Los demandantes estiman que las disposiciones acusadas contenidas en la Ley 1259 de 2008, contravienen lo dispuesto en el preámbulo y en los artículos 1, 6, 11, 13, 24, 25, 26, 29, 53, 58, 79, 80, 81, 82, 83 y 93 de la Constitución Política.

1. Fundamentos de la demanda

A manera de consideración general, los actores comienzan por destacar que uno de los pilares sobre el cual se funda el Estado Social de Derecho alude a la promoción de condiciones que garanticen una igualdad real y efectiva, de suerte que puedan adoptarse, sobre todo en el caso de grupos tradicionalmente discriminados o marginados, medidas afirmativas encaminadas a evitar que se acentúe la marginación y la exclusión

social.

Partiendo de esa consideración, esgrimen las que, a su juicio, se perfilan como razones de inconstitucionalidad de los apartes normativos objeto de reproche, de la siguiente manera:

a) Numeral 6º del artículo 6º de la Ley 1259 de 2008

– Violación del derecho a la igualdad -Artículo 13-: Para los demandantes, el que se constituya como infracción de las normas ambientales de aseo el hecho de que se destape y extraiga, parcial o totalmente, sin autorización alguna, el contenido de las bolsas y recipientes para la basura, una vez colocados para su recolección, comporta no sólo el desconocimiento de la labor que tradicionalmente han realizado los recicladores, sino, también, del concepto mismo que el artículo 2º de la ley acusada adopta para definir la actividad del reciclaje.

En su sentir, "la infracción debería ser dejar basura arrojada en el piso después de destapar y extraer el contenido de las bolsas. Eso sí es una falta. Pero así no quedó redactado. En su lugar, se sanciona la mera labor de reciclar definida en la misma Ley, artículo 2º numeral 6º, como proceso por medio del cual a un residuo sólido se le recuperan su forma y utilidad original, u otras". Ello, conduce a que se impida a la población que deriva su sustento de la actividad del reciclaje, participar de la dinámica propia de tal actividad económica, lo cual pone en evidencia, por un lado, su extrema marginalidad social; y, por otro, su discriminación como trabajadores, en la medida en que su labor es tenida en cuenta como una contravención ambiental.

De otra parte, manifiestan los actores que la norma censurada, si bien persigue un objetivo constitucionalmente válido, como lo es proteger el medio ambiente a través de la creación e implementación de un comparendo ambiental, lo cierto es que no resulta necesaria ni proporcional1. Bajo ese entendido, aducen que "para evitar que un reciclador deje basura tirada en la calle, luego de haber destapado y extraído el material reciclable, la única vía, y ni siquiera la mejor, no es sancionarlo hasta con multa. Hay otras vías, ellas son: campañas de educación y formación al reciclador, acompañamiento y seguimiento a su labor, estímulos por cero errores, entre otras. Incluso estas estrategias alternativas son mejores, más humanistas, para una población marginal".

– Violación del derecho al trabajo y al mínimo vital -Preámbulo y artículos 1, 11, 25 y 53-: A este respecto, consideran que mientras se accede a la tecnología de punta que permita efectuar un reciclaje más depurado, no existe otra posibilidad que la de examinar manualmente los residuos para determinar cuál de ellos es susceptible de ser reciclado, por lo que sancionar el método actual, cual es el de destapar y extraer de las bolsas y recipientes de basura el material recuperable, impide la realización de una labor que tradicionalmente ha sido desarrollada por un significativo número de personas en condiciones de marginalidad extremas, en abierta contradicción con las cláusulas constitucionales que protegen el derecho al trabajo y la realización de actividades u oficios de manera libre.

Desde esa óptica, lo que se produciría, indiscutiblemente, sería la cesación de dicha

actividad económica como fuente de ingresos para satisfacer necesidades básicas de forma digna.

– Violación de la confianza legítima, la propiedad y el espacio público -artículos 58, 82 y 83-: Puntualizan los demandantes que se impone de súbito una sanción no solamente por destapar y extraer el material reciclable de las bolsas de basura, sino por recopilarlo y venderlo, sin que para ello haya mediado permiso o autorización alguna. Esto último, a su parecer, no se corresponde con la sistemática y habitual labor que los recicladores han venido realizando de ordinario por varios años, quienes no requerían de aprobación de ningún tipo para recoger los residuos que en las calles se desechaban, ya que los mismos devenían en res nullius.

Con todo, destacan el hecho de que abruptamente se haya puesto fin a lo que han dado en denominar como una práctica ambiental tradicional, donde quien tiene la calidad de reciclador, de golpe, se ve sometido a la modificación intempestiva de las reglas de juego en cuanto a su labor se refiere; y, a su vez, a la exclusión como agentes económicos de una actividad eminentemente productiva.

– Violación del principio del interés general y de la dignidad humana -artículo 1-: Añaden los accionantes que la norma censurada privilegia el ambiente sano sobre los derechos fundamentales de los recicladores, cuando por imperativo constitucional "lo que ha debido operar el legislador era hacer cohabitar los derechos al ambiente sano y los derechos de los recicladores, en un modelo razonable y humanista, propio de un Estado Social de Derecho, entre cuyos fines esenciales se cuenta la existencia de un orden justo y la efectividad de los derechos".

– Violación del derecho al ambiente sano y al desarrollo sostenible -artículos 79 y 80-: Sobre el particular, estiman que la disposición normativa demandada convierte la actividad del reciclaje en una infracción de carácter ambiental, lo que de suyo implica su desestimulación, al punto de hacerla nugatoria.

b) Numeral 14 del artículo 6º de la Ley 1259 de 2008

– Violación del derecho al debido proceso -artículos 13 y 93-: Apuntan los demandantes que el referido numeral hace parte de aquellas normas que se caracterizan por ser "de tipo abierto o en blanco", dada su indeterminación en cuanto a la definición normativa del concepto que incorpora, esto es, el "mal manejo a los sitios donde se clasifica, comercializa, recicla o transforman los residuos sólidos". Esto último supone, a todas luces, el desconocimiento y la incomprensión de las actuaciones que eventualmente serían objeto de censura por parte del aparte normativo.

– Violación del principio de legalidad: En tratándose del principio de legalidad, sostienen los libelistas que éste resulta por entero quebrantado, como quiera que las respectivas autoridades ambientales no han procedido a expedir los reglamentos que den cuenta de los protocolos y estándares de funcionamiento de los sitios en donde se ha de clasificar, comercializar, reciclar o transformar los residuos sólidos, motivo por el cual resulta improbable que un particular pueda llegar a determinar qué se entiende por "darle mal manejo" a dichos sitios.

c) Numeral 15 del artículo 6º de la Ley 1259 de 2008

– Violación del derecho a la igualdad -artículo 13-: En punto a este numeral, los demandantes ponen de presente que se genera una discriminación frente a los recicladores que, por regla general, transportan los residuos sólidos ya separados, bien sea en vehículos de tracción animal, o en carros de "rodillo", "balineras" o "esferados", por cuenta de su escasa capacidad económica para adoptar otro medio de transporte.

En ese sentido, indican que la Ley como tal no delineó un mecanismo que, gradualmente, les permitiera a los recicladores adoptar otros medios de transporte que se conceptuasen como más técnicos o modernos.

– Violación del derecho a la libre circulación -artículo 24-: En cuanto corresponde a la libre circulación, estiman los demandantes que no existe en el ordenamiento jurídico norma legal alguna que defina siquiera cuáles son los vehículos "aptos" o "adecuados" para efectos de transportar la basura o los escombros.

– Violación del derecho al trabajo y de la libertad de oficio -Artículos 25, 26 y 53-: Según los actores, al prohibírsele a los recicladores el transporte de los residuos sólidos recuperados, se los condena irremediablemente al desempleo y a una situación de evidente exclusión social. Por otra parte, en cuanto que la actividad del reciclaje es de aquellas que no suponen un determinado riesgo social, puede ser desempeñada libremente, sin que quepa sancionar a alguien por su ejercicio.

– Violación del derecho al debido proceso -artículo 29-: En el sentir de los demandantes, nuevamente se consagra una norma de "tipo abierto", en razón a que existe indeterminación respecto de lo que debiera entenderse por "apto" o "adecuado", en relación con los medios para "fomentar el trasteo de basura y de escombros", de lo cual, incluso, también podría predicarse un cierto nivel de vaguedad y abstracción.

IV. INTERVENCIONES

1. Asociación Nacional de Recicladores

La Asociación Nacional de Recicladores intervino en el proceso para solicitar que se declare la inexequibilidad de las disposiciones acusadas, en tanto éstas desconocen la importante labor que los recicladores desarrollan dentro de la dinámica propia de la gestión integral de los residuos sólidos que, entre otras cosas, apunta a la conservación de los recursos naturales y el medio ambiente, además de la inclusión social de grupos poblacionales vulnerables.

En esa medida, para dicha asociación, los preceptos demandados no tienen otro propósito que poner en situación de desventaja -desde la perspectiva competencial y laboral- a los recicladores, lo cual deviene en detrimento de sus alternativas de subsistencia dignas.

2. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial

Mediante escrito allegado oportunamente a esta Corporación, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, a través de su Oficina Jurídica, intervino en el trámite de la presente acción con el fin de defender la constitucionalidad de las disposiciones acusadas.

El Ministerio comienza por advertir que la Corte Constitucional no debería emitir un pronunciamiento de fondo en el asunto sub-exámine, en vista de que la demanda presentada no contiene una razonable exposición de los motivos a partir de los cuales se pueda arribar a la conclusión de que los apartes normativos enjuiciados, efectivamente, quebrantan mandatos de rango constitucional2.

En su concepto, los visos de ineptitud sustantiva que presenta la demanda en referencia emergen de la indebida formulación, por parte de los actores, del concepto de la violación, debido a la falta de claridad en la exposición de las razones en torno a la manera cómo las disposiciones objeto de reproche desconocen o vulneran la Carta Política. Ello por cuanto el juicio de constitucionalidad en abstracto tiene como presupuesto necesario la presentación de las razones que permitan establecer si realmente existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución.

Expresa, por otra parte, que si la Corte decide hacer un análisis de fondo, sería preciso tener en cuenta que los numerales demandados generan un impacto particularmente positivo en cuanto a la protección del medio ambiente se refiere, en tanto promueven prácticas de recolección, manejo y disposición de residuos sólidos y escombros que, en su criterio, se ajustan en una mayor medida a los estándares y protocolos de salubridad pública, lo cual, lejos de atentar contra la actividad del reciclaje y las personas que se dedican a ello, persigue la concientización en la cuidadosa manipulación de dichos residuos.

Así, en lo que tiene que ver, por ejemplo, con el numeral 15º del artículo sexto de la Ley objetada por inconstitucional, que alude al trasteo de basuras o escombros en medios no aptos o adecuados, expresa el interviniente que su fin último es impedir que los distintos residuos recolectados sean esparcidos por doquier y sean trasladados sin atender los mínimos requerimientos que en salud pública se exigen para el efecto.

Lo anterior, conforme a su consideración, "… no significa que haya violación del derecho al trabajo, ya que no se les está impidiendo su labor -la de reciclar-, pues lo que se pretende es que la adelanten bajo ciertos cuidados y/o procedimientos que eviten su expansión contaminadora…", máxime, cuando "… la filosofía de estas normas, es darle mayor cuidado, mejor manejo y medidas preventivas, respecto de la selección de los materiales selectivos, siempre en procura de un bienestar social, para mantener la limpieza de las ciudades y pueblos de Colombia".

1. Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios

La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, a través de su Oficina Jurídica,

se pronunció sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia mediante escrito en el que solicitó la declaratoria de constitucionalidad de los preceptos objeto de controversia.

Expresa la entidad interviniente, de manera preliminar, que la disposición acusada no infringe ninguna prerrogativa de raigambre constitucional, habida cuenta de que, por un lado, no se está prohibiendo como tal la actividad del reciclaje, pues sólo se está orientando su ejecución y desarrollo a un específico marco jurídico, justificado sobre la base de un significativo impacto social en la salud pública y en el medio ambiente; y que, por otro lado, no resultan desproporcionadas las sanciones contempladas en el texto de la ley, las cuales son de orden pedagógico y pecuniario, sin que esta última suponga una afectación seria en términos económicos.

Igualmente, expuso que frente a las sanciones consagradas en la Ley 1259 de 2008, no existe margen alguno de discrecionalidad en su imposición, pues, por vía de ejemplo, cuando la Ley se ocupa del "mal manejo" de un sitio de reciclaje, se refiere en realidad al manejo inadecuado de los residuos, establecido a la luz de la normatividad existente en la materia, sin que, por consiguiente, la evaluación sobre el alcance de esa expresión quede librada al arbitrio de lo funcionarios públicos.

Además de las anteriores consideraciones de carácter general, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios formula como razones para declarar infundados cada uno de los cargos de inconstitucionalidad planteados en la demanda, las siguientes:

* Del numeral 6º del artículo 6º de la Ley 1259 de 2008, no puede derivarse una interpretación conforme a la cual se prohíba, en términos generales, la actividad del reciclaje, pues dicha ley tan sólo se opone a que los diversos residuos sean extraídos sin autorización alguna, según lo dispuesto en las normas ambientales, particularmente, en cuanto hace a lo dispuesto en el Decreto 1713 de 20023, el cual regula lo atinente a la gestión integral de residuos sólidos e incorpora dentro de tal dinámica la garantía de participación y de inclusión de los recicladores y del sector solidario4. De suerte que lo que debe entenderse es que los recicladores bien pueden participar en todas aquellas actividades relacionadas con el aprovechamiento de los residuos, siempre que para ello cumplan a cabalidad con la normatividad vigente en materia ambiental.

En ese sentido, la medida adoptada en la Ley 1259 de 2008 conforme a la cual se exige autorización para destapar y extraer residuos, resulta necesaria y proporcional, pues presenta indudables beneficios, no solamente en relación con la protección del medio ambiente, sino, además, en términos de salubridad pública. Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que de la medida son destinatarias todas las personas, sean éstas naturales o jurídicas, que incurran en una falta a la normatividad existente en materia de residuos sólidos, sin que el ámbito de la misma se restrinja, como se pretende hacer ver en la demanda, a los recicladores. Esta circunstancia sería suficiente para revelar como innecesario el adelantar un test de igualdad en el caso concreto.

* Los cargos planteados contra el numeral 14 del artículo 6º de la Ley 1259 de 2008, son desacertados, en tanto no se trata de un precepto cuyo tipo sea abierto o en blanco y que, por lo mismo, quebrante el principio de legalidad, toda vez que el concepto del "mal manejo" del que se sirve, hace referencia expresa al correcto empleo de las normas ambientales, tal y como se precisa en el encabezado del artículo 6º de la mencionada Ley. Esto último, es lo que se constituye como el principal elemento de juicio para efectos de establecer la comisión de una posible infracción contra dichas normas.

* Anota, frente al numeral 15 del artículo 6º acusado, que su propósito no es otro que garantizar que una actividad inherente a la finalidad social del Estado y, por ende, susceptible de vigilancia y control, como lo es la recolección y el aprovechamiento de basura y escombros, sea desplegada en medios vehiculares aptos. Tal designio, en modo alguno, podría afirmarse como discriminatorio frente a los denominados "zorreros" o "carreteros", pues lo único que se pretende es el transporte de desechos con el debido cumplimiento de las condiciones técnicas y sanitarias que, eventualmente, permitan salvaguardar la salud pública y el medio ambiente.

Destaca que, atendiendo al verbo rector a partir del cual se estructura la conducta prevista en dicho numeral, la infracción no se refiere a transportar la basura y los escombros, sino, exclusivamente, a "fomentar" que el transporte de esos residuos se haga en medios no aptos o inadecuados.

Con base en las consideraciones precedentemente esgrimidas, el interviniente solicita a este Tribunal que declare la exequibilidad de los apartes normativos tachados por inconstitucionales.

4. Universidad Nacional

El Director del Grupo de Investigación en Derechos Colectivos y Ambientales -GIDCA-, en representación de la Universidad Nacional, intervino en el proceso de la referencia con el propósito de coadyuvar los cargos planteados en la demanda y solicitar a la Corporación que declare no ajustadas a la Carta Política las disposiciones acusadas.

Tras efectuar un detallado examen sobre la utilidad y el alcance de la norma demandada, a partir de una metodología de análisis narrativo de política pública5

, el interviniente estima que la Ley 1259 de 2008 tiende a estigmatizar e, inclusive, a criminalizar, sin más, la labor de recuperación de residuos sólidos reciclables que viene siendo desarrollada por más de 80.000 familias en todo el territorio nacional, habida consideración de que hace nugatoria "la recuperación de materiales reciclables desechados y dispuestos en las bolsas de basura que son dejadas por sus productores en el espacio público para su posterior recolección por parte del servicio público de aseo, el acarreo del material recuperado en las calles hasta una bodega y la

comercialización del mismo a través de uno de los intermediarios del circuito económico de reciclaje".

Según la intervención, es indiscutible el positivo impacto ambiental que apareja la labor de los recicladores, pues contribuyen a la recolección de un porcentaje nada despreciable de basura: cerca de 22 toneladas diarias. Esto, a su juicio, revela su condición de especiales agentes ambientales en la dinámica de un sistema formal de recuperación de residuos sólidos reciclables que se caracteriza por una marcada ausencia de cultura en torno al respeto por la protección del medio ambiente.

Sostiene, además, que la mencionada Ley desmejora injustificadamente las condiciones promovidas por el Estado en cuanto a la implementación de medidas o políticas afirmativas dirigidas a favorecer a determinadas personas o grupos, bien con el fin de eliminar, ora de reducir las desigualdades de tipo social, cultural o económico que los afectan.

Con todo, quien interviene en la presente causa insta a esta Corporación para que, de declararse constitucionales los numerales acusados contenidos en el artículo 6º de la Ley 1259 de 2008, el fallo se condicione de la siguiente manera:

"a. La infracción debería consistir en dejar basura arrojada en el piso después de destapar y extraer el contenido de las bolsas de basura.

b. Respetar el reconocimiento de esta labor como un trabajo legal y digno, tal y como se sugiere en la Ley 511 de 1999.

c. Retirar el condicionante de autorización para la extracción de los residuos cuando la basura ha sido dispuesta en espacio público, dado que es responsabilidad pero no propiedad del Estado y mucho menos, de los prestadores del servicio de aseo.

d. Es necesario hacer cohabitar el derecho a un ambiente sano y los derechos de los recicladores y en esa misma medida es necesario reconocer el aporte ambiental de la población recicladora y estimular la recuperación de residuos sólidos reciclables.

e. Brindar alternativas tecnológicas a los recicladores que coincidan con lo que llaman medios adecuados para el transporte de residuos reciclables.

f. Atenerse a lo indicado en la Sentencia C-355 de 2003 que declara inexequible la pretensión del Código Nacional de Tránsito de erradicar los vehículos de tracción animal".

5. Civisol -Fundación para la construcción cívico-solidaria de un cambio sistémico-

El 17 de abril de 2009 la ciudadana Adriana Ruíz Restrepo puso a consideración de la Corte el Amicus Curiae de la Fundación Civisol "Fundación para la construcción cívico-solidaria de un cambio sistémico" para respaldar la demanda de inconstitucionalidad, el cual había sido inicialmente preparado para coadyuvar la demanda de tutela promovida por un grupo de personas que desarrollaban su labor como recicladores en el botadero de Navarro contra la Empresa de Servicio Público de Aseo de Cali, la Corporación Autónoma Regional del Valle, el Departamento Administrativo

del Medio Ambiente y el Departamento Administrativo de Planeación Municipal de la Alcaldía Municipal de Cali6.

En la intervención, básicamente, se presenta información relacionada con las condiciones de pobreza y marginación en la que se encuentran los recicladores desde hace ya varios decenios cuando comenzó esta actividad a ser vista como una labor productiva y a su vez como un medio de supervivencia para satisfacer necesidades básicas, con el fin de destacar la inexistencia de políticas públicas en la materia dirigidas unívocamente a evitar que dichas condiciones se acentúen y a garantizar, entre otros, los derechos al trabajo, la libertad de empresa, el mínimo vital y el de asociación.

Posteriormente, se hace un análisis histórico del contexto en el que se desarrollaron los recicladores desde la década de los años sesenta hasta la actualidad, teniendo en cuenta, principalmente, lo que aconteció respecto del botadero de Navarro en la ciudad de Cali, cuyo cierre intempestivo puso de manifiesto la exclusión de este grupo poblacional de la posibilidad de prestar un servicio público, luego de lo cual se procedió a resaltar la aplicabilidad, para el caso concreto, del principio constitucional de la confianza legítima, no ya en razón del incumplimiento por parte de las autoridades de los compromisos adquiridos con los recicladores, sino por toda una dinámica socio-económica que les permitía confiar en que la política de disposición de las basuras fuera incluyente.

Procede la intervención a recordar las obligaciones que se derivan del diseño e implementación de políticas públicas en un Estado Social de derecho que implican que éstas se orienten a reducir las desigualdades existentes y a no profundizarlas. Así pues, anota que estas obligaciones fueron incumplidas y la política ambiental que incluía el cierre del botadero de Navarro terminó por agudizar la pobreza y la marginalidad de los recicladores.

Al efecto, se procedió a reconstruir el marco descriptivo y normativo sobre el cual habrían de adoptarse algunas órdenes, con miras, no sólo a superar la vulneración del mínimo vital de los recicladores, sino, hacia el futuro, a lograr las condiciones de inserción en la actividad productiva.

Específicamente, en cuanto tiene que ver con el análisis de la Ley 1259 de 2008, Civisol expresa que la misma, so pretexto de proteger el medio ambiente, despoja a los recicladores de los únicos medios o alternativas de subsistencia, dentro de lo que han denominado “el empobrecimiento legal de los pobres”, por cuenta del proceder del legislador y del ejecutivo a propósito de la formulación y sanción de la norma que ahora se reprocha, sin que se haya tenido en cuenta la especial protección constitucional que debe radicarse en cabeza de esta población.

Puntualiza, además, que las sanciones contenidas en la disposición normativa acusada son innecesarias y desproporcionadas, por cuanto se implementa el comparendo ambiental como única herramienta para materializar la cultura ciudadana -pudiéndose adoptar otra clase de medidas- y se faculta a la policía para promover buenas prácticas de corte ambiental, dispersando el poder sancionatorio del Estado.

Por último, en la intervención se destaca el hecho de que el Consejo de Estado definió en su jurisprudencia que la basura se constituye en res derelictae, esto es, que en tanto no se haya recolectado por parte del Estado o su concesionario, es susceptible de apropiación, por lo que la Ley, al sancionar a quienes destapen y extraigan el contenido de las bolsas y recipientes de basura, no hace otra cosa que impedir la labor de quienes en el plano real, se encuentran en condiciones de desigualdad frente a los demás operadores que gestionan la recolección de residuos sólidos.

6. Intervención ciudadana

La ciudadana Paula Torres Holguín coadyuvó la demanda de inconstitucionalidad, al considerar que los apartes normativos objetados contrarían lo establecido en el artículo 13 de la Carta Política.

En efecto, la interviniente destaca que mediante la jurisprudencia constitucional se ha reconocido ampliamente a los recicladores como un grupo vulnerable merecedor de especial protección constitucional, que en el marco de un Estado Social de Derecho deben ser destinatarios de lo que se denominan medidas o acciones afirmativas, a efectos de generar procesos que permitan su inclusión y crear alternativas concretas de subsistencia digna.

Sin embargo, aduce, con respecto a la Ley 1259 de 2008, que ésta desconoce por entero la realidad social que envuelve la práctica de la labor del reciclaje, especialmente si se tiene en cuenta la especial protección que debería prodigarse a quienes la desarrollan, habida cuenta del impacto positivo que ocasiona la protección del medio ambiente7

.

Señala, así mismo, que al no incluir medidas afirmativas a favor de los recicladores, la norma enjuiciada desconoce el mandato constitucional según el cual debe reconocerse que no todos los ciudadanos están en condiciones de igualdad, pues en muchos de los casos existen quienes no tienen acceso a los recursos y oportunidades de la misma forma, de suerte que ante grupos marginados o discriminados, como lo son los recicladores, el Estado debe promover acciones dirigidas a remover los obstáculos que en el plano económico y social configuran disparidades de hecho. En ese sentido, la preceptiva objeto de estudio no incluyó en ninguno de sus apartes medidas de discriminación positiva que permitieran llevar la igualdad a un plano material, de modo que se generasen, para los recicladores, prácticas sociales que eventualmente eviten su exclusión y marginación.

Así pues, con fundamento en lo expuesto, concluye que "las medidas incluidas en la Ley 1259 de 2008 no tienden al mantenimiento y fortalecimiento de la actividad que han desarrollado a través del tiempo los recicladores, como medio de subsistencia, y que es fundamental para la protección del medio ambiente. (…) por la forma como quedaron redactados los apartes cuestionados de la Ley 1259, en realidad se penaliza las actividades que ejercen dichas personas al separar y recuperar los recursos reutilizables. Así, (…) la Ley, antes que corregir las circunstancias de debilidad de esta población,

acentúa las condiciones de marginalidad y discriminación social de los recicladores".

I. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, mediante concepto No. 4780 del veintiocho de mayo de dos mil nueve, al pronunciarse sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, solicitó a esta Corporación que se declarara la exequibilidad del numeral 14 del artículo 6º de la Ley 1259 de 2008 y la inexequibilidad de los numerales 6 y 15 del artículo 6º de la mencionada Ley.

Para ello, el representante del Ministerio Público analizó cada uno de los cargos planteados contra los numerales acusados por inconstitucionales, como se señala a continuación:

– Numeral 6º del artículo 6º de la Ley 1259 de 2008

Para la Vista Fiscal, el reciclar no constituye una actividad que apareje un grave riesgo para la convivencia ciudadana, el medio ambiente, la salud o la vida de las personas, pues, por el contrario, constituye un medio de satisfacción de condiciones mínimas de vida digna de un sector de la población que tradicionalmente ha sido excluida y marginada.

Así, en consideración del Representante del Ministerio Público, si bien en principio podría tenerse como legítima la finalidad de la prohibición establecida en la norma que ahora se reprocha, sobre la base de que garantiza, entre otros, el espacio público y un medio ambiente sano, también es incuestionable el hecho de que han sido mayores los beneficios que se han producido como consecuencia de la labor desplegada por parte de los recicladores. De ahí que se evidencie la notable desproporción entre el objeto perseguido y la sanción a imponer.

Según el Ministerio Público, "la racionalidad aconseja en este caso la realización de un trabajo pedagógico con esa población marginada, tal como se prevé en el artículo 16 de la Ley demandada, según el cual "En toda jurisdicción municipal se impartirá de manera pedagógica e informativa, a través de los despachos u oficinas escogidas para tal fin y medios de comunicación, Cultura Ciudadana sobre las normas que rigen el acertado manejo de la basura y de los escombros"".

De igual manera, para la Vista Fiscal, "la prohibición contenida en el numeral 6 del artículo 6 acusado riñe con el principio de confianza legítima, fundado en la presunción de buena fe, pues recae sobre una actividad lícita que el Estado ha permitido durante muchos años, razón por la cual quienes la realizan tienen una expectativa de continuidad de la misma que sorpresivamente se ve truncada por el citado precepto".

Teniendo en cuenta lo anterior, concluye que el Legislador, en lugar de dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 13 superior, mediante la adopción de acciones afirmativas a favor de los recicladores, como grupo marginado de la sociedad, lo que hizo, a través del numeral 6 del artículo 6º de la Ley 1259 de 2008, fue excluirlo de la labor que han

venido desarrollado desde tiempos inmemoriales para sobrevivir.

– Numeral 14 del artículo 6º de la Ley 1259 de 2008

De manera preliminar, el Ministerio Público se ocupa de acudir a la interpretación gramatical para resolver el problema jurídico planteado.

Conforme con tal consideración y teniendo en cuenta el Diccionario de la Real Academia Española, una de las acepciones de la expresión "manejo" es "1. m. Acción y efecto de manejar o manejarse", a su vez manejar es definida, entre otros, con el siguiente significado: 2. tr. Usar, utilizar, aunque no sea con las manos".

Por otra parte, encuentra que, según el mismo diccionario, la acepción "mal", tiene entre otros significados el siguiente: "2. m. Lo contrario al bien, lo que se aparta de lo lícito y honesto".

De acuerdo con las anteriores acepciones del lenguaje común, darle un mal manejo a los sitios donde "se clasifica, comercializa, recicla o se transforman residuos sólidos", es utilizar esos sitios de manera inadecuada o no óptima, es decir, darle al lugar un uso no apropiado a las condiciones u objeto del mismo.

Así las cosas, el Ministerio Público considera que el cargo de inconstitucionalidad no está llamado a prosperar porque la infracción contra las normas ambientales de aseo tal como se encuentra descrita en el numeral 14 del artículo 6 acusado comprende los supuestos que los actores echan de menos.

En conclusión, la Vista Fiscal considera que la disposición demandada no contraviene los preceptos constitucionales invocados por los demandantes, razón por la cual solicita a la Corte Constitucional que declare su exequibilidad.

– Numeral 15 del artículo 6º de la Ley 1259 de 2008

El Ministerio Público acude nuevamente al diccionario de la Real Academia Española, conforme al cual "Fomentar" significa: "1. tr. Excitar, promover, impulsar o proteger algo".

Como la disposición demandada consagra como infracción en contra de las normas ambientales de aseo la acción de "Fomentar el trasteo de basura y escombros en medios no aptos ni adecuados", a juicio del señor Procurador, podría pensarse que la conducta que constituye la infracción en contra de las normas ambientales de aseo es la promoción o el impulso del transporte de residuos sólidos o escombros en medios no apropiados, pero no el transporte mismo.

Empero, una interpretación sistemática y teleológica de la citada disposición permite inferir que lo que según la citada disposición quebranta las normas ambientales de aseo es el traslado de la basura o de los escombros en medios de transporte no aptos y no la promoción de estas actividades, por lo que entendida así la norma acusada, los argumentos esgrimidos para solicitar que se declare la inexequibilidad del numeral 6 del artículo 6º de la Ley 1259 de 2008, son suficientes para reiterar esa petición en

relación con el presente numeral, pues exigirles a los recicladores la utilización de medios de transportes distintos a los que su situación de marginalidad les permite ("zorras", "carros de rodillo", de "balineras" o "esferados"), como parte de la labor de recolección de material reciclable, implica, al igual que en el evento anterior, prohibirles ejercer su derecho al trabajo (que se concreta en la recolección y el transporte de residuos sólidos reciclables) e impedirles, en consecuencia, lograr el mínimo vital y tener una vida digna para ellos y sus familias.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. Competencia

En virtud de lo dispuesto por el artículo 241-4 de la Constitución, la Corte Constitucional es competente para conocer de las demandas de inconstitucionalidad contra normas de rango legal, como las que se acusan en esta oportunidad.

Para los demandantes las disposiciones acusadas del artículo 6º de la Ley 1259 de 2008, en la medida en que tienen un contenido de proscripción, de exclusión y de sanción sobre la actividad que se cumple por los recicladores informales de basura, atentan contra: la dignidad de la persona (C.P. Art. 1); el derecho a la igualdad (C.P. Art. 13); el derecho al trabajo (C.P. Art. 25), el derecho al debido proceso (C.P. Art. 29); el principio de confianza legítima (C.P. Art. 83); el derecho al mínimo vital (C.P. Art. 11); los derechos al ambiente sano y al desarrollo sostenible (C.P. Arts. 79 y 80), a la propiedad y al espacio público (C.P. arts. 58 y 82), las libertades de locomoción y de escoger profesión u oficio (C.P. arts. 24, 26 y 81) y el principio de legalidad (C.P. art. 6).

Estima la Corte que en este caso es preciso fijar, en primer lugar, el alcance de las disposiciones demandadas, en orden a establecer si, efectivamente, como sostienen los demandantes, de las mismas se deriva un contenido de exclusión, de proscripción y de sanción de las actividades cumplidas por los recicladores informales de basura, y, sólo en el evento de encontrar que ello es así, habría que entrar a determinar si de esas exclusión, proscripción y sanción se desprende la aducida violación de los derechos y principios constitucionales.

3. Ámbito y alcance de las disposiciones acusadas

3.1. Antecedentes generales de la Ley 1259 de 2008

La Ley 1259 de 2008, "por medio de la cual se instaura en el territorio nacional la aplicación del comparendo ambiental a los infractores de las normas de aseo, limpieza y recolección de escombros; y se dictan otras disposiciones" tuvo su origen en un proyecto de origen parlamentario que, según se lee en la correspondiente exposición de motivos, se inspiró en el propósito de crear una conciencia colectiva acerca del aseo ciudadano como factor de convivencia, para enfrentar conductas trasgresoras en aspectos tales como "… lanzar una colilla de cigarrillo a la calle en lugar de la cesta de basura parece algo normal para este tipo de personas, arrojar desde el vehículo en movimiento una bolsa de papel, o plástica les parece más cómodo que esperar unos minutos y llegar al sitio apropiado para depositar los residuos, pagarle unas

monedas a un reciclador para que bote unos escombros a la vuelta de la casa, es mejor que buscar un vehículo apropiado y llevarlos a la escombrera municipal, sacar la bolsa de basura en cualquier momento, colocarla al pie de un poste, ojalá lejos de la residencia es lo más apropiado que esperar que pase el carro recogedor de la basura." El proyecto, entonces partió de la base de que hay que "… hacer cumplir la normatividad legal existente y la que en el futuro se establezca, dirigidas a controlar el comportamiento social en cuanto al manejo de basura y escombros en los municipios de nuestro país …", para lo cual se planteó la necesidad de imponer unas sanciones de contenido pedagógico y pecuniario.

De este modo, en el artículo 1º de la ley se expresa que su objeto es "… crear e implementar el Comparendo Ambiental como instrumento de cultura ciudadana, sobre el adecuado manejo de residuos sólidos y escombros, previendo la afectación del medio ambiente y la salud pública, mediante sanciones pedagógicas y económicas a todas aquellas personas naturales o jurídicas que infrinjan la normatividad existente en materia de residuos sólidos; así como propiciar el fomento de estímulos a las buenas prácticas ambientalistas".

En el artículo 4º de la ley se describen los sujetos pasivos del comparendo ambiental, de manera un tanto ambigua, puesto que, al paso que inicialmente se señala que lo son "… todas las personas naturales y jurídicas que incurran en faltas contra el medio ambiente, el ecosistema y la sana convivencia …", luego se hace una calificación de esos sujetos en los siguientes términos: "… sean ellos propietarios o arrendatarios de bienes inmuebles, dueños, gerentes, representantes legales o administradores de todo tipo de local, de todo tipo de industria o empresa, las personas responsables de un recinto o de un espacio público o privado, de instituciones oficiales, educativas, conductores o dueños de todo tipo de vehículos desde donde se incurra en alguna o varias de esas faltas mediante la mala disposición o mal manejo de los residuos sólidos o los escombros", con lo cual la condición de destinatarios parecería restringirse a las personas que cumplan esas condiciones.

En los artículos 5º y 6º de la ley se hace la determinación de las infracciones sancionables mediante el Comparendo Ambiental, "… por representar un grave riesgo para la convivencia ciudadana, el óptimo estado de los recursos naturales, el tránsito vehicular y peatonal, el espacio público, el buen aspecto urbano de las ciudades, las actividades comercial y recreacional, en fin, la preservación del medio ambiente y la buena salud de las personas, es decir, la vida humana." Se enuncian las siguientes infracciones:

1. Sacar la basura en horarios no autorizados por la empresa prestadora del servicio.

2. No usar los recipientes o demás elementos dispuestos para depositar la basura.

3. Disponer residuos sólidos y escombros en sitios de uso público no acordados ni autorizados por autoridad competente.

4 Disponer basura, residuos y escombros en bienes inmuebles de carácter público o privado, como colegios, centros de atención de salud, expendios de alimentos, droguerías, entre otros.

5. Arrojar basura y escombros a fuentes de aguas y bosques.

6. Destapar y extraer, parcial o totalmente, sin autorización alguna, el contenido de las bolsas y recipientes para la basura, una vez colocados para su recolección, en concordancia con el Decreto 1713 de 2002.

7. Disponer inadecuadamente animales muertos, partes de estos y residuos biológicos dentro de los residuos domésticos.

8. Dificultar, de alguna manera, la actividad de barrido y recolección de la basura y escombros.

9. Almacenar materiales y residuos de obras de construcción o de demoliciones en vías y/o áreas públicas.

10. Realizar quema de basura y/o escombros sin las debidas medidas de seguridad, en sitios no autorizados por autoridad competente.

11. Improvisar e instalar sin autorización legal, contenedores u otro tipo de recipientes, con destino a la disposición de basura.

12. Lavar y hacer limpieza de cualquier objeto en vías y áreas públicas, actividades estas que causen acumulación o esparcimiento de basura.

13. Permitir la deposición de heces fecales de mascotas y demás animales en prados y sitios no adecuados para tal efecto, y sin control alguno.

14. Darle mal manejo a sitios donde se clasifica, comercializa, recicla o se transforman residuos sólidos.

15. Fomentar el trasteo de basura y escombros en medios no aptos ni adecuados.

16. Arrojar basuras desde un vehículo automotor o de tracción humana o animal en movimiento o estático a las vías públicas, parques o áreas públicas.

17. Disponer de Desechos Industriales, sin las medidas de seguridad necesarias o en sitios no autorizados por autoridad competente.

18. El no recoger los residuos sólidos en los horarios establecidos por la misma empresa recolectora, salvo información previa debidamente publicitada e informada y debidamente justificada.

En el artículo 7º de la ley se establecen las sanciones aplicables, dentro de las cuales, en el ámbito de este proceso, cabe mencionar la citación al infractor para que reciba educación ambiental, durante cuatro horas, la obligación de prestar un día de trabajo social en caso de reincidencia, y, en todo caso, la multa hasta por dos salarios mínimos mensuales vigentes por cada infracción, si es cometida por una persona natural.

En el Capítulo IV de la Ley se dispone cuales serán las entidades responsables de la

instauración y aplicación del comparendo ambiental. Cabe destacar que, de acuerdo con el artículo 8º, el comparendo ambiental debe instaurarse en todos los municipios, para lo cual el respectivo concejo municipal deberá expedir el reglamento respectivo.

Se establece en la ley que el responsable de la aplicación de la sanción por Comparendo Ambiental será el respectivo alcalde, quien podrá delegar en el Secretario de Gobierno o en quien haga sus veces, o en el Secretario de Tránsito o en la autoridad que haga sus veces, cuando las infracciones ambientales en vías o espacios públicos se ocasionen desde vehículos automotores o de tracción humana o animal. No obstante lo anterior, dispone la ley que "… la Policía Nacional, los Agentes de Tránsito, los Inspectores de Policía y Corregidores serán los encargados de imponer directamente el Comparendo Ambiental a los infractores." (Parágrafo 1 del artículo 9º)

El capítulo V de la ley se destina a regular la manera cómo se aplicará el comparendo ambiental, para lo cual dispone, en primer lugar, que las empresas prestadoras del servicio de aseo, oficiales, privadas o mixtas, en su ámbito, harán periódicamente censos de puntos críticos a ser intervenidos por medio del Comparendo Ambiental y que el mismo se aplicará a partir de dichos censos, de las denuncias formuladas por la comunidad, o del hecho de que alguien sea sorprendido en el momento mismo de cometer una infracción contra las normas de aseo y de la correcta disposición de escombros por un agente de tránsito, un efectivo de la Policía, o cualesquiera de los funcionarios investidos de autoridad para imponer el comparendo.

El capítulo se ocupa también de las previsiones orientadas a asegurar la suficiente difusión e inducción en torno a la entrada en vigencia del comparendo ambiental (Art. 17) y de las campañas de pedagogía sobre cultura ciudadana en el manejo de basuras y escombros (Art. 16).

1. Ámbito específico de las disposiciones acusadas

En el anterior contexto general se inscriben las disposiciones que han sido acusadas en este proceso y cuyo alcance se examina a continuación.

De manera amplia puede señalarse que, al paso que para los demandantes, algunos intervinientes y, parcialmente, el Ministerio Público, las normas acusadas comportan una restricción injustificada de la actividad que se realiza por los recicladores informales de basura, para otros intervinientes dichas disposiciones generan un impacto positivo desde la perspectiva de la protección del medio ambiente, en tanto promueven prácticas de recolección, manejo y disposición de residuos sólidos y escombros que se ajustan en una mayor medida a los estándares y protocolos de salubridad pública, sin que pueda sostenerse que proscriban la actividad del reciclaje informal o tengan un efecto de exclusión sobre las personas que se dedican a ello, puesto que, simplemente, buscan que dicha actividad se adelante bajo ciertos parámetros normativos mínimos, que la hagan compatible con el ambiente sano y la preservación del espacio público.

Para este último grupo de intervinientes, la previsión de ciertas sanciones para conductas que la ley considera inadecuadas, no da lugar a una actuación arbitraria de las autoridades municipales, que pueda obrar en desmedro de determinados sectores sociales, puesto que, en todo caso, se remite a competencias regladas en la normativa existente sobre la materia.

A renglón seguido la Corte se refiere a cada una de las disposiciones acusadas.

3.2.1. De acuerdo con el numeral 6º del artículo 6º de la Ley 1259 de 2008, está proscrito destapar y extraer, parcial o totalmente, sin autorización alguna, el contenido de las bolsas y recipientes para la basura, una vez colocados para su recolección, en concordancia con el Decreto 1713 de 2002.

Una aproximación desprevenida a esta norma podría llevar a la conclusión de que a través de ella se regula, de manera general y abstracta, y, por consiguiente, neutra, un asunto que tiene que ver con la conservación del ambiente y del espacio público, en cuanto que se busca evitar que los diversos residuos sean extraídos sin autorización. En la medida en que la norma remite a lo dispuesto en las disposiciones ambientales, particularmente, en el Decreto 1713 de 2002, debe entenderse que todas las personas que son sus destinatarias, y no únicamente los recicladores, pueden realizar las actividades allí previstas siempre que para ello cumplan a cabalidad con la regulación vigente en materia ambiental.

De este modo, se tendría que la norma establece, de manera general, una infracción, sin que pueda tenerse como dirigida a un conjunto determinado de personas, y sin que, por consiguiente, se le pueda atribuir el alcance de prohibir la labor que cumplen los recicladores de la calle.

Desde la óptica de los demandantes, sin embargo, que es compartida por el Ministerio Público, los recicladores, como grupo marginado de la sociedad, han venido desarrollando, desde tiempos inmemoriales, una actividad de la que derivan su subsistencia y que ahora, por la forma como quedaron redactados los apartes cuestionados de la Ley, podría verse proscrita y penalizada.

En ese contexto, observa la Sala Plena los siguientes aspectos:

a. No cabe, como se hace en la disposición que es objeto de revisión, remitirse al reglamento para establecer el alcance normativo de la ley, sino que lo que procede es lo contrario, esto es, es la ley la que fija el ámbito estricto del reglamento, el cual no puede, ni ampliar, ni restringir los alcances de la ley.

b. No obstante lo anterior, se hace notar que, aunque la ley fija como su ámbito propio el de la promoción de la cultura ciudadana en materia de aseo y no hace alusión expresa a la actividad que cumplen los recicladores, se remite a normas reglamentarias que, en un contexto mucho más amplio, contemplan el deber para las autoridades municipales de garantizar la participación y la inclusión de los recicladores y del sector

solidario, en la gestión de los desechos sólidos8, y que, incluso, contienen una infracción como la que ahora es objeto de examen, en la que sin embargo, destaca la Corte, se prevé, de manera expresa, la situación de los recicladores. Así, en el Decreto 605 de 19969

se incluyó un capítulo de prohibiciones y sanciones, dentro del cual, en el artículo 104, entre las prohibiciones a la ciudanía, se incluyó aquella conforme a la cual "4. Se prohíbe a toda persona ajena al servicio de aseo o a programas de reciclaje aprobados, destapar, remover o extraer el contenido total o parcial de los recipientes para basuras, una vez colocados en el sitio de recolección." (Subrayado ajeno al texto)

c. De este modo, al paso que las normas reglamentarias aludidas contemplan de manera expresa la inclusión de los recicladores informales en los sistemas de tratamiento integral de las basuras, en la ley parcialmente demandada se omitió toda consideración sobre el particular. Sin embargo, como quiera que en la descripción de la infracción susceptible de sancionarse, en este caso, con el comparendo ambiental, se incluye la condición de que la actividad se realice "sin autorización", cabría entender que quienes actúen amparados en programas de reciclaje aprobados por las respectivas autoridades municipales, cuentan con la autorización necesaria para, en los términos de tales programas, destapar los recipientes para basuras, una vez colocados en el sitio de recolección, para extraer de ellos el contenido aprovechable para reciclar.

d. El problema, entonces, puede atribuirse a la falta de una previsión expresa en la norma acusada que deje a salvo la actividad de los recicladores informales y a la posibilidad de que, en ausencia de la misma, los operadores jurídicos consideren que la sanción prevista en la norma se aplica de manera indiscriminada a la labor que cumplen los recicladores informales.

e. La disposición del numeral 6º del artículo 6 de la Ley 1259 de 2008 no regula la realidad de los recicladores informales, sino que se inscribe en un contexto de cultura ciudadana. Sin embargo, dado que la infracción se configura por el hecho de destapar sin autorización los recipientes, no por desperdigar o dejar regada la basura que haya sido dispuesta para su recolección, parecería orientarse a restringir la actividad que, típicamente, cumplen los recicladores informales.

f. Concluye, así, la Corte, que aunque la norma se incorporó en un proyecto de cultura ciudadana, puede afectar de modo directo una realidad distinta, cual es la del reciclaje informal y que su efecto, en la medida en que no tiene previsiones expresas sobre la manera de armonizar la infracción en ella prevista con la labor que cumplen los recicladores, puede tener una alcance prohibitivo o altamente restrictivo de la labor que realizan esas personas.

3.2.2. De acuerdo con el numeral 14 del artículo 6º de la Ley 1259 de 2008, constituye infracción, que da lugar a la imposición del comparendo ambiental, darle mal manejo a sitios donde se clasifica, comercializa, recicla o se transforman residuos sólidos.

Para algunos intervinientes y para el Ministerio Público, no puede decirse que en este caso se esté ante una norma sancionatoria abierta y en blanco, que proscriba, per se, la actividad que desarrollan los recicladores informales, toda vez que el concepto de "mal manejo" empleado por la disposición remite a la consideración de las normas ambientales que regulan el adecuado manejo de las basuras. De este modo, sólo incurre en la infracción prevista en la disposición acusada, quien desarrolle actividades que vayan en contravía con las disposiciones que regulan las operaciones que se realizan en los sitios donde se clasifican, comercializan, reciclan o transforman residuos sólidos.

Sin embargo, puede observarse que un recuento de la normatividad reglamentaria aplicable a los sitios donde se clasifican, comercializan, reciclan o transforman residuos sólidos, muestra un desarrollo centrado en torno a la manera como deben llevarse a cabo esas actividades por los operadores formales del servicio público de aseo. Aunque en esos reglamentos se han incorporado normas que aluden a la necesidad de garantizar la participación y la inclusión de los recicladores y el sector solidario,10

los desarrollos de esas previsiones corresponden a las autoridades distritales y municipales. Debe hacerse notar que esas previsiones reglamentarias que disponen la inclusión de los recicladores, parten del supuesto de que la regulación de la materia en función, exclusivamente, de criterios de eficiencia y adecuación del servicio, tendría un efecto de exclusión de un conjunto de personas que, de manera tradicional, han venido realizando la actividad y cuya participación, por consiguiente, debe hacerse imperativa, a partir de otros criterios.

Así, en ese escenario, el concepto de "mal manejo" no puede tomarse aisladamente, a partir de la connotación negativa que tiene en el lenguaje común la expresión "mal", sino que ello debe hacerse en el contexto normativo en el que se desenvuelve la actividad y en el que, en principio, y sin una regulación expresa en la ley que aluda a la situación de los recicladores informales, lo adecuado es el manejo que se da por los operadores formales y la tarea que adelantan los recicladores quedará bajo la connotación de lo inadecuado, lo indebido o lo proscrito, hasta tanto las correspondientes autoridades distritales o municipales expidan las normas que permitan la participación de los recicladores informales.

Así, sin una salvedad legislativa que remita a una consideración especial de los recicladores, la actividad de éstos queda sujeta a la valoración administrativa, y, en principio, podría ser susceptible de ser calificada como inadecuada, si para el efecto se toman los estándares aplicables a los operadores formales del servicio de aseo.

Para la Corte, la disposición conforme a la cual se considera infracción darle mal manejo a sitios donde se clasifica, comercializa, recicla o se transforman residuos sólidos, sin una referencia legislativa expresa orientada a hacer compatible esa previsión con la actividad que cumplen los recicladores informales, podría comportar para éstos una restricción, puesto que, por decisión administrativa, podrían verse sancionados por no adecuar su actividad a los estándares aplicables, de manera general, a ese tipo de actividades, pero que no consultan su realidad particular.

3.2.3. Finalmente, se tiene que, de acuerdo con el numeral 15 del artículo 6º de la

Ley 1259 de 2008, puede dar lugar a la imposición del comparendo ambiental el hecho de fomentar el trasteo de basura y escombros en medios no aptos ni adecuados.

Para fijar el alcance de esta disposición podría acudirse a la exposición de motivos del proyecto que condujo a la expedición de la Ley 1259 de 2008 y en la cual, de manera expresa, se cuestionó la práctica ciudadana de "… pagarle unas monedas a un reciclador para que bote unos escombros a la vuelta de la casa …" o de "… sacar la bolsa de basura en cualquier momento, colocarla al pie de un poste, ojalá lejos de la residencia …" en lugar de hacerlo en los horarios apropiados del servicio de recolección de la basura.

De este modo, cabría señalar que, como se hace por algunos intervinientes, a partir del empleo del verbo rector "fomentar" y del criterio sentado en los antecedentes del proyecto, sería posible concluir que el comparendo ambiental no se aplicaría a quienes cumplan las labores de transporte de basura o de escombros en medios no aptos ni adecuados, sino a quienes, de manera directa o indirecta, propicien que ello ocurra así.

Sin embargo, debe anotarse que, como se manifiesta por esos mismos intervinientes, el propósito de la disposición acusada no es otro que garantizar que la recolección y el transporte de basura y escombros, se realice en medios vehiculares aptos, esto es, que cumplan con las condiciones técnicas y sanitarias que permitan salvaguardar la salud pública y el medio ambiente.

La calificación en torno a la inadecuación o falta de aptitud recae, entonces, no sobre la conducta de quien propicia la actividad de transporte, sino sobre el vehículo utilizado para el efecto y, como se sostiene por el Ministerio Público, una interpretación sistemática y teleológica de la citada disposición permite inferir que su ámbito de cobertura se extiende al traslado como tal de la basura o de los escombros en medios de transporte no aptos o inadecuados.

No obstante que, aún con el anterior alcance, podría argumentarse que la disposición tiene carácter general y abstracto, y que, por consiguiente, no tiene un efecto de exclusión en relación con determinados sectores sociales, puesto que lo que se proscribe es la utilización de medios que no sean aptos o adecuados para el transporte de basura o de escombros y que, por consiguiente, cualquier persona podría realizar la actividad, si se ajusta a las condiciones que se hayan fijado para el efecto, nuevamente llama la atención la Corte sobre el hecho de que la reglamentación sobre la materia se ha expedido en relación con el servicio formal de recolección y transporte de basura y que, en general, puede decirse que la actividad desarrollada por los recicladores de la calle no cumple esas exigencias. Así, por ejemplo, en el Decreto 1713 de 2002 se fijan las características que deben tener los vehículos transportadores de residuos sólidos, entre las cuales se encuentran las de ser motorizados, o, cuando se trate de Distritos y Municipios con más de 8.000 usuarios en el servicio público domiciliario de aseo, contar con equipos de compactación de residuos.

Ni en la norma acusada, ni, en general, en la Ley 1259 de 2008, existe una previsión orientada a regular la actividad de transporte que se realiza por los recicladores a partir

de “zorras”, “carros de rodillo”, de “balineras” o “esferados”, la cual en la medida en que, claramente, no satisface los estándares que se han fijado a partir de la consideración exclusiva de la adecuación del servicio de aseo, se vería proscrita por efecto de la disposición acusada.

3.2.4. Una vez establecido que las disposiciones acusadas pueden tener, en general, un efecto de exclusión, proscripción y sanción de la actividad que se cumple por los recicladores informales de basura, debe la Corte indagar si el mismo puede considerarse legítimo a la luz de la Constitución, en la medida en que atiende a la preservación del espacio público, el medio ambiente y la salubridad, o si, por el contrario, no obstante la validez de esas finalidades, las normas acusadas resultan contrarias a la Constitución por desconocer la realidad de los recicladores informales.

Con tal propósito la Corte se referirá a la jurisprudencia constitucional sobre el Estado Social de Derecho; a la relevancia que, en ciertos casos, tiene el examen del contexto económico y social dentro del control abstracto de normas; a los deberes que se derivan de la Constitución para el Estado en relación con grupos tradicionalmente marginados y discriminados, y al concepto de mínimo vital, para, luego, examinar los distintos problemas de constitucionalidad que se han planteado.

1. Estado social de derecho, contexto económico y social, mínimo vital y deberes frente a grupos marginados y discriminados

La jurisprudencia constitucional ha señalado que a partir de la cláusula del Estado Social de Derecho, en ocasiones, el análisis de constitucionalidad de las normas debe hacerse teniendo en cuenta el contexto económico y social en el que están llamadas a desenvolverse, lo cual, a su vez, puede implicar una consideración al derecho al mínimo vital y a los deberes de las autoridades en torno a la igualdad de grupos marginados y discriminados.

4.1. En la Sentencia C-776 de 2003 la Corte hizo un completo desarrollo de la doctrina constitucional sobre el Estado Social de Derecho como una forma de organización estatal encaminada a “realizar la justicia social y la dignidad humana mediante la sujeción de las autoridades públicas a los principios, derechos y deberes sociales de orden constitucional”11.

Señaló la Corte en esa sentencia que el principio del Estado Social de Derecho, en el ámbito de la relación entre las autoridades y la persona individualmente considerada se ve reforzado por los principios fundamentales de la dignidad humana, el trabajo, la solidaridad (art. 1° de la C.P.) y la igualdad (art. 13 de la C.P.), aspectos que, siguiendo la línea trazada por la Corte, pueden desarrollarse en los siguientes términos:

En relación con el principio fundamental de la dignidad humana, la Corte destacó que éste comprende el derecho de las personas a realizar sus capacidades y “… a llevar una existencia con sentido, en un ambiente libre de miedo frente a la carencia de lo

materialmente necesario e indispensable para subsistir dignamente.”12

El trabajo como principio fundante del Estado Social de Derecho, implica la intervención del Estado en la economía, “para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos”13 (artículo 334 inciso 2 C.P.). En este sentido el derecho al trabajo se encuentra en íntima conexión con la dignidad humana, puesto que es el medio a través del cual la persona puede satisfacer sus necesidades vitales y desarrollarse de manera autónoma, razón por la cual es objeto de especial protección constitucional (artículos 25 y 53 C.P.).

En cuanto hace a la solidaridad, como tercer pilar del Estado Social de Derecho, puede decirse que es un principio fundamental que apunta a las obligaciones que se imponen al Estado y a la sociedad frente a las personas que por razones individuales o estructurales, no están en condiciones de satisfacer de manera autónoma sus requerimientos vitales. De allí se desprenden, por ejemplo, las previsiones sobre la seguridad social (C.P. Artículo 48) o el deber de asistencia a las personas de la tercera edad o a los indigentes (C.P. Artículo 46) o la política de atención a las personas con discapacidad (C.P. Artículo 47), y otras, como las que se dirigen a enfrentar el problema del desempleo o a la atención integral de la población desplazada.

Finalmente, para la Corte, el principio y derecho fundamental a la igualdad, considerado en sus múltiples manifestaciones, “… incluyendo la igualdad de oportunidades, la igualdad real y efectiva o las acciones afirmativas a favor de grupos discriminados o marginados y de personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta (artículo 13, C.P.)–, representa la garantía más tangible del Estado Social de derecho para el individuo o para grupos de personas expuestos a sufrir un deterioro de sus condiciones de vida como sujetos de una sociedad democrática –donde todas las personas merecen la misma consideración y respeto en cuanto seres humanos.”14

4.2. Como se puso de presente en la Sentencia C-776 de 2003, la Corte Constitucional, en distintas oportunidades, ha señalado que el contexto socio–económico es, bajo ciertas condiciones, un factor que puede incidir en el resultado del examen sobre la constitucionalidad de una decisión adoptada por el legislador.

Entre las razones de orden jurídico que pueden dar lugar a ese análisis del contexto fáctico, la jurisprudencia ha enunciado el hecho de que la interpretación constitucional debe responder a la cambiante situación nacional y a las particularidades de la realidad del país; o la necesidad de consultar las limitaciones de recursos económicos o las insuficiencias en la capacidad administrativa de las entidades públicas, cuando se trate del desarrollo de derechos de carácter progresivo. Destaca en esta oportunidad la Corte, la consideración conforme a la cual resulta particularmente relevante referirse al contexto social y económico para el análisis constitucional de las leyes en materia ecónomica, en cuanto que, tanto en el momento de su promulgación, como en el de su aplicación práctica, deban hacerse consideraciones de equidad, porque, como se

ha señalado por la Corporación en materias tributarias, pero en desarrollo de criterios que son igualmenmte aplicables en otros ámbitos, corresponde a la ley medir y distribuir las cargas entre las personas, "… según las capacidades y de acuerdo con la posición y necesidades de los distintos sectores sociales, teniendo en cuenta también la magnitud de los beneficios que cada uno de ellos recibe del Estado y las responsabilidades que, según su actividad, deben asumir."15 Y, más específicamente, la valoración del contexto resulta imperativa cuando la aplicación de las normas objeto de examen puede producir un impacto sobre el mínimo vital de las personas, lo cual, a su vez, plantea la relevancia, para el caso concreto, no solo del derecho a la vida sino otros derechos sociales, como la salud, o el trabajo, de los cuales depende el goce efectivo del primero.16

4.3. Los deberes del Estado en relación con grupos marginados

En la Sentencia T-291 de 2009 la Corte recordó que, en un Estado Social de Derecho, más allá de la perspectiva puramente formal, la igualdad se erige en un postulado que apunta a la realización de condiciones de igualdad material, ámbito en el cual tiene particular relevancia la protección de grupos tradicionalmente discriminados o marginados.

De acuerdo con la jurisprudencia, esa protección tiene una doble dimensión, en la medida en que comporta, por un lado, un mandato de abstención o interdicción de tratos discriminatorios y, por otro, un mandato de intervención, a través del cual el Estado está obligado a realizar acciones tendientes a superar las condiciones de desigualdad material que enfrentan dichos grupos.17

4.3.1. De particular significación para el caso que ahora estudia la Corte es la consideración conforme a la cual el Estado, en la primera de las referidas dimensiones, debe "… abstenerse de adelantar, promover o ejecutar políticas, programas o medidas que conduzcan a agravar o perpetuar la situación de exclusión, marginamiento o discriminación de grupos tradicionalmente desventajados en la sociedad."18 De manera especial, ha destacado la Corte que el mandato de abstención que se deriva del primer inciso del artículo 13 constitucional, no se dirige exclusivamente a evitar que se adopten por el Estado medidas, programas o políticas, abiertamente discriminatorios, sino que también está encaminado a "… evitar que medidas, programas o políticas, así éstas hayan sido adoptadas bajo el marco de presupuestos generales y abstractos, impacten desproporcionadamente a grupos marginados o discriminados o, en otras palabras, los coloque en una situación de mayor adversidad."19

Puso de presente la Corte que "… la Constitución prohíbe, tanto las llamadas discriminaciones directas –actos que apelan a criterios sospechosos o potencialmente prohibidos, para coartar o excluir a una persona o grupo de personas del ejercicio de un derecho o del acceso a un determinado beneficio, como las discriminaciones indirectas – las que se derivan de la aplicación de normas aparentemente neutras, pero que en la práctica generan un impacto adverso y desproporcionado sobre un grupo tradicionalmente marginado o discriminado."20

Con todo, la Corte ha advertido que de lo anterior no se deriva que toda medida que genere un impacto adverso en un grupo marginado o discriminado esté proscrita por la Constitución, pero que sí conduce a la necesidad de acreditar, en cada caso concreto, que "… a pesar de la afectación desproporcionada para un grupo marginado, la medida, programa o política responde a condiciones de razonabilidad y proporcionalidad, y que la misma ha venido acompañada por otras acciones dirigidas a contrarrestar el efecto adverso que ha podido generar en un grupo marginado o discriminado."21

Puntualizó la Corte que, en ese escenario, dado que están en juego los derechos de grupos de especial protección, la medida debe superar un escrutinio judicial estricto22, que implica demostrar que la misma, "… a pesar de generar un efecto adverso en un grupo marginado o discriminado, obedece i) a una finalidad imperiosa, ii) es necesaria para lograr dicha finalidad y iii) es proporcionada, en el sentido de no sacrificar en exceso otros intereses constitucionalmente específicos en aras de promover la finalidad.23"24

4.3.2. En cuanto hace al mandato de intervención, que, como se señaló, se desprende de la cláusula de igualdad, la jurisprudencia ha puntualizado que el mismo alude al compromiso, tanto del Estado, como de los particulares, de remover los obstáculos de cualquier índole que se opongan al disfrute efectivo del derecho a la igualdad. Así, en el inciso segundo del artículo 13 de la Constitución Política, se señala como una obligación del Estado la de promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, adoptando medidas a favor de grupos discriminados o marginados.

Ha dicho la Corte que lo anterior implica que, en presencia de grupos en condiciones de marginalidad y discriminación, las diferentes autoridades del Estado están obligadas a adoptar todas aquellas medidas necesarias para lograr una mayor igualdad sustantiva, incluyendo en sus decisiones tratamientos acordes con tales situaciones.25

En un contexto más amplio, para la Corte, el principio de igualdad sustancial, constituye un objetivo del sistema político, que "… vincula, tanto a los poderes públicos como a los ciudadanos, en la transformación del modelo de sociedad existente en otro ideal, más propicio a la satisfacción de las aspiraciones humanas en sus múltiples facetas."26

4.4. El derecho fundamental al mínimo vital

La jurisprudencia constitucional ha señalado que el derecho fundamental al mínimo vital, que tiene soporte, precisamente, en el artículo 13, en concordancia con los artículos 1, 2, 11 y 85 de la Constitución, adquiere especial relevancia en el contexto de la intervención del Estado en la economía, a la luz de lo dispuesto en el artículo 334 Superior.27

El derecho fundamental al mínimo vital es un presupuesto ineludible del Estado Social de Derecho y la garantía del mismo "… abarca todas las medidas positivas o negativas constitucionalmente ordenadas con el fin de evitar que la persona se vea reducida en su valor intrínseco como ser humano debido a que no cuenta con las condiciones materiales que le permitan llevar una existencia digna."28

De acuerdo con la jurisprudencia, el derecho fundamental al mínimo vital presenta una dimensión positiva y una negativa. La primera, alude a la obligación subsidiaria que tiene el Estado de garantizar a todas las personas "… las condiciones materiales de su existencia, las prestaciones necesarias e indispensables para sobrevivir dignamente y evitar su degradación o aniquilamiento como ser humano …"29, cuando se encuentren en una situación en la que no puedan acceder a ellas autónomamente. De allí surgen específicas obligaciones de prestación para el Estado y para los particulares. En su dimensión negativa, por su parte, el derecho fundamental al mínimo vital, ha dicho la Corte, "… se constituye en un límite o cota inferior que no puede ser traspasado por el Estado, en materia de disposición de los recursos materiales que la persona necesita para llevar una existencia digna."30

Esta segunda dimensión del derecho se relaciona íntimamente con la autonomía de la persona como presupuesto para una vida en condiciones de dignidad, y con el carácter subsidiario que de allí se desprende para la arista positiva del derecho al mínimo vital. De este modo, el Estado debe asegurar, en primer lugar, las condiciones para que las personas, de manera autónoma, puedan satisfacer sus requerimientos vitales y ello implica que, mientras no existan razones imperiosas, no puede el Estado restringir ese espacio de autonomía de manera que se comprometa esa posibilidad de las personas de asegurar por sí mismas sus medios de subsistencia.

De este modo, el Estado no puede, para la realización de los fines que le son propios, traspasar el límite inferior constitucionalmente establecido para garantizar la supervivencia digna de la persona. Por el contrario, el Estado está obligado a procurar y a mantener las condiciones materiales necesarias para que las personas puedan satisfacer autónomamente sus requerimientos vitales, aún cuando ello, en ocasiones, pueda entrar en conflicto con otros objetivos de la actividad estatal. Así, por ejemplo, la Corte ha protegido el derecho al trabajo de los vendedores ambulantes, aún cuando eso pueda comportar una afectación del espacio público31, o el derecho de quienes utilizan vehículos de tracción animal dentro de los cascos urbanos, que es preciso armonizar con los requerimientos de la seguridad vial32 . De manera específica, en relación con los recicladores informales de basura, en la Sentencia T-291 de 2009, la Corte consideró necesario, en el caso concreto que fue objeto de consideración, emitir órdenes de protección orientadas a frenar el impacto desproporcionado que sobre esas personas había recaído como consecuencia de la decisión de cerrar el basurero municipal en el cual realizaban las actividades de las que dependía su subsistencia.

1. Los recicladores como grupo marginado y discriminado que requiere especial protección constitucional

En la Sentencia T-291 de 2009, la Corte Constitucional, después de precisar el alcance de los conceptos de grupo social marginado y discriminado y de describir la configuración histórica de los recicladores como grupo social en Colombia, llegó a la conclusión de que no hace falta hacer mayor análisis para establecer que los recicladores informales hacen parte de un grupo social tradicionalmente marginado y

discriminado33. Puntualizó la Corte que "[b]uena parte de los recicladores en Colombia – tanto los que trabajan en los basureros, como los llamados recicladores de calle – vive en condiciones de extrema pobreza,34 marcados por altos niveles de discriminación y exclusión35."36 Y agregó que esta es una población, que "… ha recurrido al reciclaje informal ante la imposibilidad de encontrar otros medios de subsistencia."37

Puntualizó la Corte en esa sentencia que los recicladores informales sobreviven en un ambiente físico y social hostil,38 lo cual se explica, entre otras razones, por el hecho de que "… tienen que enfrentar los múltiples estigmas sociales, que se generan por la simple asociación de una actividad, con elementos que la sociedad desecha." Agregó la Corporación que, por otra parte, una de las dimensiones de la situación de marginamiento al que se ven abocados los recicladores, tiene que ver con la invisibilidad de su trabajo en términos de utilidad social. Así, expresó, no obstante que la actividad que durante años han realizado los recicladores, ha traído indiscutibles beneficios a la sociedad, al mitigar parte de los efectos ambientales generados por los indiscriminados procesos de industrialización y de asentamiento urbano, no sólo no se les valora, sino que cada día se les invisibiliza más y que la tendencia es a excluirlos de las posibilidades de participar en un actividad que conocen bien, pero en la que ahora están presentes otros agentes, que serían los beneficiarios de las rentabilidades que se originan en el reciclaje.

Como se ha puesto de relieve en distintos estudios, la recolección de manera informal de los residuos sólidos urbanos desechados por otros, con fines de reciclaje, es, en los países de menor desarrollo, una alternativa de subsistencia para numerosas familias. Así, se ha indicado que, en países subdesarrollados, que cuentan con una creciente demanda industrial de materias primas baratas, el reciclaje informal sigue siendo una ocupación importante para individuos indigentes, dada la prevalencia de altos niveles de desempleo, elevados índices de pobreza y la insuficiencia en la cobertura de los programas de seguridad social para la población más pobre y para desempleados.39

De este modo, se tiene que los recicladores informales constituyen un grupo social que, como alternativa de supervivencia, se dedica al reciclaje de basuras, en condiciones de marginamiento y discriminación, razón por la cual, de acuerdo con los desarrollos jurisprudenciales que se han presentado, el Estado, no solamente está obligado a adoptar las acciones positivas que sean necesarias para ayudarles a superar la condición de exclusión social en la que viven, sino que debe abstenerse de adoptar medidas que, aunque, con carácter general y abstracto, pretendan impulsar finalidades constitucionalmente legítimas, tengan un impacto desproporcionado sobre la actividad que, como medio de subsistencia, realizan los recicladores informales, sin ofrecerles de manera simultánea, alternativas adecuadas de ingreso.

Con todo, cabe anotar que es posible que, en el marco de la informalidad, se haya alcanzado cierto nivel de sofisticación de la actividad que cumplen los recicladores, que se manifieste, por ejemplo, en cierto grado de jerarquización interna, o determinados niveles de ingreso, y que los convierta en agentes económicos que participan de manera importante en un mercado de valor significativo. La existencia de esa dinámica económica

que muestra al reciclaje como parte de una cadena productiva, no le resta, sin embargo, significación a la consideración conforme a la cual se está ante una actividad de la cual deriva su sustento un grupo marginado, que, a más de ser un producto de la marginalidad, es una vía alternativa de subsistencia que se ha desarrollado en un ambiente hostil y de carencia de oportunidades, y dentro del cual la informalidad en sí misma es un factor de exclusión.

1. Análisis de los problemas jurídicos planteados

En el acápite tercero de las consideraciones de esta providencia se estableció que las disposiciones acusadas pueden dar lugar a una afectación directa de la situación de los recicladores informales, por cuanto, no obstante estar redactadas en términos generales y abstractos y, por consiguiente, en principio, neutros, pueden, en determinados contextos, tener un impacto especial sobre los recicladores informales, con efectos de exclusión, proscripción y sanción de las actividades que éstos realizan.

Por otra parte, un análisis del contexto social y económico en el que están llamadas a desarrollarse las medidas, muestra que las mismas afectan a un sector social que tiene en el reciclaje informal de basuras su único medio de subsistencia y que desarrolla su actividad en condiciones de marginalidad y de discriminación.

En esas condiciones, y de cara a las consideraciones esbozadas en esta providencia, encuentra la Corte que, no obstante que las disposiciones acusadas, aisladamente consideradas, obedecen a un propósito constitucionalmente legítimo de preservar el medio ambiente, la salubridad y el espacio público, por la manera como están redactadas podrían dar lugar a que se afecte de manera desproporcionada al sector de los recicladores informales, escenario en el cual estarían en contravía con mandatos imperativos que se derivan de la configuración de Colombia como un Estado Social de Derecho.

La anterior conclusión se fundamenta en las siguientes consideraciones:

6.1. De las disposiciones demandadas puede derivarse una afectación desproporcionada de la actividad de los recicladores informales.

Esa falta de proporción resulta, en primer lugar, del contraste entre los objetivos de promoción de cultura ciudadana en materia de aseo y preservación del espacio público, el medio ambiente y la salubridad, y el efecto de proscripción al que pueden dar lugar las disposiciones acusadas en relación con una actividad de la que deriva su sustento un sector social tradicionalmente marginado y discriminado.

Para la Corte es claro, y así se establece, incluso, en disposiciones reglamentarias que son anteriores a la expedición de la ley de la que hacen parte las normas demandadas, que existen alternativas de tratamiento integral de los residuos sólidos, que a la vez que promuevan un manejo adecuado de los mismos, desde la perspectiva ambiental y de conservación del espacio público y la salubridad, sean inclusivas de los recicladores informales. Las normas acusadas, sin embargo, desde una perspectiva enmarcada

solamente en el concepto de cultura ciudadana, adoptan una aproximación sancionatoria, sin contemplar de manera expresa alternativas para los recicladores informales que se verían desplazados de su actividad.

Por otra parte, el grado de ambigüedad en los textos, tanto de los que fueron demandados, como de los que establecen las competencias sancionatorias, permite interpretar que la fijación del alcance de las normas que definen las infracciones, así como la aplicación de las sanciones, quedarían confiadas a las autoridades de policía y de tránsito, lo cual no solamente genera un marco de incertidumbre en quienes desde hace muchos años han venido realizando una actividad informal, sino que, como se ha dicho, en ausencia de una previsión legal que contemple expresamente la actividad de los recicladores, puede conducir a que la misma se encuadre dentro de lo inadecuado a la luz de los estándares que de manera general se aplican al manejo integral de las basuras y a la imposición del comparendo ambiental, con sus componentes pedagógico y pecuniario, que es lo que finalmente se traduce en el efecto de exclusión contrario a la Constitución.

No excluye la Corte la posibilidad de que se regule de manera integral la actividad de los recicladores y que en esa regulación se establezcan objetivos de manejo que prevengan la afectación del ambiente, del espacio público y de la salubridad, e, incluso, que se establezcan sanciones para las conductas trasgresoras. Pero, por su redacción, las normas acusadas podrían interpretarse como orientadas a proscribir la actividad del reciclaje informal y sólo de manera indirecta a prevenir sus eventuales efectos lesivos. Al hacerlo así, no solamente desconocen la realidad de los recicladores informales, sino que dan lugar a un señalamiento que afecta la dignidad de quienes ven cómo su única alternativa de subsistencia es catalogada, per se, como infractora de normas mínimas de convivencia social y sometida a sanciones que, en el extremo, pueden traducirse en limitaciones de los derechos al trabajo y al mínimo vital.

De este modo, para la Corte, la falta de proporción de las medidas acusadas se aprecia en el contraste entre la finalidad de preservar el espacio público, la salubridad y el medio ambiente, por un lado, y, por otro, la radical afectación que, en aplicación de las mismas, podría darse sobre las opciones vitales del sector de los recicladores informales.

1. El efecto de exclusión al que se ha hecho referencia, no solo es desproporcionado, sino que comporta una afectación del derecho a la igualdad en su dimensión de abstención.

Los persistentemente elevados índices de desempleo, las condiciones estructurales de pobreza y la situación de informalidad en la que sobreviven muchas personas, impone al Estado el desarrollo de políticas que enfoquen de manera integral esa realidad y hacen imperativo evaluar muy cuidadosamente, en cada caso, el impacto que dichas políticas puedan tener sobre sectores marginados y discriminados. Así, en materia de aseo, de espacio público y medio ambiente, la actuación del Estado no puede cumplirse a partir, exclusivamente, de consideraciones de eficiencia o de adecuación técnica, o con un enfoque unilateral, centrado en la satisfacción de ciertos fines

socialmente valiosos, sin considerar el impacto que la misma puede tener sobre las condiciones de supervivencia de esos sectores marginados y excluidos de buena parte de las oportunidades que ofrece el desarrollo, bien sea para adoptar medidas que eviten o minimicen esos impactos, o para plantear, de manera simultánea, alternativas viables, que les permitan una vida en condiciones dignas.

Como se ha dicho, en esos casos, cuando las políticas públicas tienen un impacto negativo y desproporcionado sobre sectores marginados y discriminados, se impone un escrutinio judicial estricto en orden a establecer si se han adoptado medidas para evitar o mitigar el impacto, y si la mismas resultan adecuadas desde la perspectiva del mínimo vital, la dignidad y la autonomía de quienes resultan afectados, o si se han adoptado medidas alternativas que, a la luz de los distintos factores en juego, puedan tenerse como razonables y proporcionadas

6.3. En el anterior contexto puede señalarse que para la Corte no es inconstitucional per se establecer como infracción las conductas de extraer sin autorización el contenido de los recipientes de basura, o utilizar medios inadecuados para el trasporte de la misma, o dar mal manejo a los sitios donde se reciclan los residuos sólidos, pero que sí se advierte en determinados contenidos de las disposiciones acusadas una oposición con la Constitución, que obedece al hecho de que, por la manera como están redactadas, pueden tener un alcance altamente restrictivo de las actividades que realizan los recicladores informales de basura, sin contemplar alternativas para garantizar su participación e inclusión en el marco de las labores que tradicionalmente han venido realizando como medio de subsistencia.

Cabe observar que, de conformidad con las disposiciones vigentes en materia de gestión integral de los residuos sólidos, las autoridades distritales y municipales deberán garantizar la participación e inclusión de los recicladores y del sector solidario, de manera que los distintos municipios y distritos están habilitados para, de manera concertada con los recicladores, regular la actividad que éstos realizan, de un modo que concilie sus requerimientos con las exigencias que plantea el adecuado manejo de los residuos sólidos urbanos. En otras palabras, dentro de una concepción integral del problema de manejo de los desechos, es posible adoptar las medidas de regulación orientadas a evitar que la actividad de los recicladores informales vaya en contravía con los objetivos de aseo, manejo del espació publico y preservación del ambiente, como dejar tirada o esparcida la basura en la calle o en el andén, conducta que, como se admite en la demanda, a no dudarlo, sí amerita ser sancionada, sin recurrir, a priori, a medidas altamente restrictivas de las actividades de los recicladores de la calle, como las que en esta providencia se excluirán del ordenamiento mediante una decisión de exequibilidad condicionada.

6.4. Encuentra la Corte en este caso que no obstante que las disposiciones demandadas obedecen a finalidades constitucionalmente legítimas, que resultan acordes con la protección del medio ambiente, la convivencia ciudadana y la preservación de la salud pública, en tanto fomentan prácticas de recolección, manejo y disposición de residuos sólidos y escombros, de acuerdo con estándares y protocolos adecuados de salud pública, son susceptibles de interpretarse y aplicarse con un alcance

que resulta lesivo de los derechos de los recicladores informales de basura.

Es la anterior dicotomía la que impone que la Corte acuda en este caso a una sentencia de exequibilidad condicionada que, al paso que permita mantener en el ordenamiento jurídico los contenidos de las disposiciones acusadas que, no solamente no son contrarios a la Constitución, sino que, como se ha visto, obedecen a objetivos socialmente valiosos, excluya, como contrarios a la Carta, los contenidos normativos que es posible derivar de ellas y que tendrían un impacto lesivo sobre los recicladores informales de basura.

De este modo, la Corte preserva los mandatos generales contenidos en las disposiciones acusadas, dirigidos a todas las personas naturales y jurídicas que incurran en las conductas en ellas previstas, en tanto que resultan idóneos para el logro de los fines a los que se ha hecho alusión, en la medida que crean conciencia ciudadana, disuaden de ejecutar una manipulación errónea de los residuos y escombros que atente contra la convivencia ciudadana, la preservación del medio ambiente sano y la salubridad pública. Sin embargo, ante la eventualidad de que esas disposiciones puedan ser interpretadas como una prohibición a la actividad del reciclaje informal de basura, de la cual deriva su sustento un sector de la población en situación de marginalidad y exclusión social y por tanto, sujeto de especial protección del Estado, lo cual constituiría una afectación desproporcionada de los derechos a la igualdad y al trabajo y del deber de adoptar acciones afirmativas a favor de esas personas, la Corte procederá a excluir dicha interpretación contraria a la Constitución Política, a través de una exequibilidad condicionada, de manera que el comparendo ambiental no impida la labor de reciclaje informal, obviamente con el cumplimiento de los requerimientos previstos en la propia Ley 1259 de 2008, dirigidos a evitar la afectación del ambiente sano y la salud pública.

VII. DECISIÓN

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

R E S U E L V E

Declarar la EXEQUIBILIDAD de los numerales 6º, 14º y 15º del artículo 6 de la Ley 1259 de 2008, en el entendido de que el comparendo ambiental no podrá impedir el ejercicio efectivo de la actividad de los recicladores informales.

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

NILSON PINILLA PINILLA

Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

JUAN CARLOS HENAO PÉREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

Salvamento de voto

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO DE LOS MAGISTRADOS

MARIA VICTORIA CALLE CORREA y

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

A LA SENTENCIA C-793 de 2009

SENTENCIA DE EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA-Improcedencia (Salvamento de voto)

INFRACCIONES DE NORMAS AMBIENTALES DE ASEO- Restricciones previstas constituyen una prohibición que afecta de manera desproporcionada derechos fundamentales de los recicladores informales de basura (Salvamento de voto)

La fórmula empleada en el condicionamiento no supera el impacto desproporcionado que tienen las disposiciones cuestionadas frente a este grupo tradicionalmente marginado, porque dada su ambigüedad no garantiza adecuadamente los derechos de los recicladores informales ni responde cabalmente a la obligación de todas las autoridades de adelantar acciones afirmativas que contribuyan a superar los factores que perpetúan la marginación y discriminación que existe frente a este grupo poblacional, pues a pesar del

aparente carácter general de las disposiciones demandadas, su aplicación podía realmente ser asimilada a una prohibición de la actividad del reciclaje informal, dada la inexistencia de una política que estimule el manejo de residuos sólidos con separación de los mismos en la fuente, y las normas examinadas si bien pueden desestimular el manejo irresponsable de los residuos sólidos, castigan directamente al grupo de los recicladores, y perpetúan los factores de marginación y discriminación que rodean esta actividad.

Referencia: expediente D-7668

Demanda de inconstitucionalidad contra los numerales 6, 14 y 15 del artículo 6 de la Ley 1259 de 2008, "por medio de la cual se instaura en el territorio nacional la aplicación del comparendo ambiental a los infractores de las normas de aseo, limpieza y recolección de escombros y se dictan otras disposiciones"

Demandantes:

Nohra Padilla Herrera, Néstor Raúl Correa Henao, Silvio Ruíz Grisales y otros

Magistrado Ponente:

Dr. GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Con el acostumbrado respeto, a continuación exponemos las razones que nos llevaron a salvar el voto en la presente sentencia. La posición mayoritaria optó por dictar un fallo modulado frente a la declaratoria de exequibilidad de las disposiciones cuestionadas, por considerar que a pesar de tener un impacto desproporcionado frente a los recicladores informales de basura, resultaban idóneas para crear conciencia ciudadana, disuadían la manipulación errónea de los residuos y escombros que atente contra la convivencia ciudadana, la preservación del medio ambiente y la salubridad pública, y por lo mismo condicionó de manera general su constitucionalidad a que "el comparendo ambiental no impida la labor de reciclaje informal".

En nuestra opinión, la fórmula empleada en el condicionamiento no supera el impacto desproporcionado que tienen las disposiciones cuestionadas frente a este grupo tradicionalmente marginado, porque dada su ambigüedad no garantiza adecuadamente los derechos de los recicladores informales ni responde cabalmente a la obligación de todas las autoridades de adelantar acciones afirmativas que contribuyan a superar los factores que perpetúan la marginación y discriminación que existe frente a este grupo poblacional.

A pesar del aparente carácter general de las disposiciones demandadas, su aplicación podía realmente ser asimilada a una prohibición de la actividad del reciclaje informal, dado que hasta el día de hoy, no existe una política que estimule el manejo de residuos sólidos con separación de los mismos en la fuente, situación que haría posible que los recicladores pudieran recoger los residuos sin tener que abrir las bolsas o sin contar con contenedores cerrados para su transporte. Las normas examinadas en el presente proceso si bien pueden desestimular el manejo irresponsable de los residuos sólidos,

castigan directamente al grupo de los recicladores, y perpetúan los factores de marginación y discriminación que rodean esta actividad.

Buena parte de los recicladores en Colombia, tanto los que trabajan en los basureros, como los llamados recicladores de calle, viven en condiciones de extrema pobreza, marcados por altos niveles de discriminación y exclusión. No es difícil comprender que los recicladores informales sobreviven en un ambiente físico y social hostil, y que medidas meramente sancionatorias como las consagradas en los numerales 6, 14 y 15 del artículo 6 de la Ley 1259 de 2008, perpetúan estos patrones de marginación, pues responden claramente a una serie de estereotipos que terminan por ubicar a los recicladores en lo más bajo de la sociedad y por generar una visión de que son molestos, huelen mal, suelen robar, entorpecen el tránsito, ensucian la ciudad. Es por ello, que un condicionamiento tan general como el fijado en la sentencia de la cual nos apartamos, no modifica en nada ese patrón de discriminación y marginamiento, y lejos de contribuir a la revaloración de los recicladores informales, perpetúa su invisibilización y exclusión al quedar en manos de cada autoridad de policía que aplique las disposiciones cuestionadas, valorar si imponer la sanción contribuye o no a la actividad del reciclaje informal.

Si bien es cierto que la regulación de los servicios públicos compete al legislador, y que el Estado puede tomar determinaciones que limiten la participación, la libre empresa y la libre competencia en la búsqueda de la eficiencia en su prestación, de la calidad del servicio o de la ampliación de su cobertura, lo cierto es que toda restricción al ejercicio de un derecho debe estar precedida por condiciones de razonabilidad y proporcionalidad, y cuando la medida adoptada tiene un impacto tan manifiestamente desproporcionado contra un grupo tradicionalmente marginado, las autoridades están obligadas a demostrar que dicha restricción (i) obedece a una finalidad imperiosa, (ii) que necesaria ante la inexistencia de mecanismos alternativos menos onerosos en término de sacrificio de derechos, y (iii) que es proporcionada en sentido estricto.

Las disposiciones legales demandadas afectan de manera desproporcionada derechos fundamentales de un sector social que vive en condiciones de marginalidad y discriminación, que derivan su sustento de la actividad de reciclaje informal, sin darles otra alternativa y por lo tanto, han debido ser retiradas del ordenamiento jurídico.

A nuestro juicio, las infracciones previstas en los numerales 6, 14 y 15 del artículo 6º de la Ley 1259 de 2008 sancionadas con el comparendo ambiental, tienen como destinatarios específicos y casi exclusivos, los recicladores informales de basura, actividad de la cual deriva su sustento un grupo social que vive en condiciones de marginalidad y discriminación, por tanto, sujeto de especial protección del Estado, por mandato del inciso segundo del artículo 13 de la Constitución. Tanto es así, que si se excluyera la prohibición de extraer el contenido de los recipientes de basura o la infracción que alude al mal manejo de los sitios de reciclaje, difícilmente se podría establecer cuáles serían los destinatarios a los cuales se refieren las hipótesis acusadas. De igual modo, en la medida en que el servicio público de aseo tiene una regulación específica, la referencia a medios inadecuados de transporte de basura y escombros, necesariamente alude a los recicladores informales que habitualmente realizan esta labor, para la cual no cuentan con los medios técnicos óptimos para la prestación del servicio de recolección y transporte de

residuos sólidos y escombros.

Las prohibiciones impugnadas comportan una restricción desproporcionada de la actividad de los recicladores informales, porque afecta el derecho a la igualdad real y efectiva (art. 13 C.P.), el mínimo vital y el derecho al trabajo (art. 25) y desconoce el deber del Estado de garantizar las condiciones para que las personas puedan procurarse el sustento y las condiciones de una vida con dignidad o de plantear alternativas, mediante acciones afirmativas que les permitan a quienes se ven privados de esa actividad, desarrollar otras labores de la cual deriven su sustento.

Acorde con los principios fundantes del Estado Social de Derecho, al momento de diseñar y adoptar políticas que pueden afectar a sectores marginados y discriminados, el Estado debe evaluar muy cuidadosamente su impacto y dar alternativas acordes con la protección especial que garantice que la igualdad sea real y efectiva. La declaración de exequibilidad condicionada no excluye que las prohibiciones establecidas en las disposiciones acusadas sigan siendo aplicadas a las personas que desarrollan labores de reciclaje informal, en contravía de los preceptos constitucionales. Por consiguiente, los numerales 6, 14 y 15 de la Ley 1259 de 2008, han debido ser declarados inexequibles.

Fecha ut supra,

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

1 Al respecto, los actores traen a colación las Sentencias T-422 de 1992, C-530 de 1993, C-280 de 1996 y C-093 de 2001.

2 Sobre el particular, el interviniente cita las Sentencias C-236 de 1997, C-587 de 1995 y C-652 de 2001

3 “Por el cual se reglamenta la Ley 142 de 1994, la Ley 632 de 2000 y la Ley 689 de 2001, en relación con la prestación del servicio público de aseo, y el Decreto Ley 2811 de 1974 y la Ley 99 de 1993 en relación con la Gestión Integral de Residuos Sólidos.”

4 Sobre el particular, cita los artículos 1, 9, 31, 67, 68 y 81 del Decreto 1713 de 2002.

5 Al respecto, dan cuenta de la metodología de análisis narrativo de Política Pública denominada “Emery Roe”.

6 Sobre el particular, ver la Sentencia T-291 de 2009

7 Tanta es la trascendencia que refiere la interviniente que, por ejemplo, la Ley 511 de 1999 estableció el primero de marzo de cada año como “el Día Nacional del Reciclador” y

creó a su vez “la Condecoración del Reciclador” como estímulos frente al desarrollo de actividades en el proceso de recuperación de residuos reciclables para su posterior tratamiento o aprovechamiento. Así también, se resalta el Decreto 1713 de 2002, mediante el cual se reglamenta la Ley 142 de 1994, la Ley 632 de 2000 y la Ley 689 de 2001, en relación con la prestación del servicio público de aseo, y el Decreto Ley 2811 de 1974 y la Ley 99 de 1993 en relación con la Gestión Integral de Residuos Sólidos”, como una de las normativas que protegen al reciclador y reconocen su especial labor.

8 Decreto 1713 de 2002, modificado por el Decreto 1505 de 2003

9 El Decreto 605 de 1996 fue derogado por el artículo 131 del Decreto 1713 de 2002, salvo el Capítulo I del Titulo IV, sobre prohibiciones y sanciones.

10 Los Municipios y Distritos y los prestadores del servicio de aseo promoverán la participación de los recicladores que vienen efectuando actividades asociadas con el aprovechamiento en armonía con la prestación del servicio de aseo. Una vez se formulen y entren en ejecución los programas de aprovechamiento evaluados como viables y sostenibles en el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos, se entenderá que el aprovechamiento deberá ser ejecutado en el marco de dichos Programas y con sujeción al reglamento que se determine para el efecto, en coordinación y armonía con los demás programas del Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos.

12 Sentencia C-776 de 2003

13 Ibid.

14 Sentencia C-776 de 2003

15 Sentencia C-925 de 2000

16 Cfr. Sentencia C-776 de 2003

17 Cfr. Sentencia T-291 de 2009

18 Sentencia T-291 de 2009

19 Ibid.

20 Ibid.

21 Ibid.

22 Ver entre otras, las sentencias C-275 de 1999, MP: Alfredo Beltrán Sierra; C-371 de 2000, MP. Carlos Gaviria Díaz; T-500 de 2002, MP: Eduardo Montealegre Lynett; C-401 y C-964 de 2003, MP: Álvaro Tafur Galvis, C-667 de 2006, MP: Jaime Araujo Rentería; C-075 de 2007, MP: Rodrigo Escobar Gil

23 En relación con lo anterior, es importante reiterar que la presunción de discriminación y el juicio estricto de igualdad, se predica no sólo de diferenciaciones basadas explícitamente en un criterio sospechoso o potencialmente prohibido, sino que

también se deriva de normas o actuaciones que pueden generar un impacto adverso y desproporcionado frente a un grupo marginado y discriminado. La precisión es importante, pues este impacto es el resultado de la aplicación de normas en principio neutras, que podrían llevar al juez a pensar que la intensidad que corresponde al juicio de igualdad debe ser leve.23 Por eso debe resaltar la Corte, que cuando se presenta un cargo de igualdad que se funda en los efectos adversos y desproporcionados que se generan para un grupo marginado o discriminado, por la aplicación de un norma aparentemente neutra, es a la autoridad acusada, a quien le corresponde entrar a demostrar, o bien que no existe el alegado impacto adverso y desproporcionado, o que a pesar de que se presenta, de todas formas la medida cumple con una finalidad imperiosa que no puede ser alcanzada por medios menos onerosos en términos de la afectación de determinado grupo poblacional.

24 Sentencia T-291 de 2009

25 Cfr. Sentencia T-724 de 2003

26 Sentencia C-952 de 2008

27 Cfr. Sentencia C-776 de 2003

28 Sentencia C-776 de 2003

29 Ibid.

30 Ibid.

31 Ver, entre muchas otras, la Sentencia SU-360 de 1999

32 Cfr. Sentencia C-355 de 2003

33 En esa sentencia la Corte analizó la situación de un grupo de recicladores del basurero de Navarro, en la ciudad de Cali, que interpusieron acciones de tutela para solicitar la protección de su derecho a la vida digna en conexidad con el derecho al trabajo, debido a la decisión de la administración municipal de clausurar definitivamente el relleno sanitario de Navarro, sin que se les hubiesen dado alternativas efectivas para el desarrollo de su actividad o para conseguir fuentes alternativas de ingreso.

34 La Fundación Civisol suministró a la Corte, diferentes videos que ilustran las condiciones de vida de varios de los recicladores de Navarro.

35 La Corte observó que varios estudios dan cuenta de que la informalidad en las actividades económicas genera exclusión social, y se remitió al realizado por Carpio Jorge, Klein Emilio e Irene Novacovsky, Informalidad y Exclusión Social. La economía informal: Mario Tejeriro. Abril 30 de 2004. Consultado en http://www.cep.org.ar

36 Sentencia T-291 de 2009

37 Ibid.

38 Martín Medina. Reciclaje de Desechos Sólidos en América Latina. Consultado en: http://aplicaciones.colef.mx:8080/fronteranorte/articulos/FN21/1-f21

39 Ibid.