

## **Sentencia C-486/09**

### **ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR VICIOS DE FORMA-Caducidad**

**PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA**-Violación constituye un vicio de carácter material que no da lugar a la caducidad de la acción de inconstitucionalidad

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

### **DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR VULNERACION DEL PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Carga argumentativa**

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

### **PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA LEGISLATIVA-Concepto**

### **PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Implicaciones**

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

*expulsión se pretende.*

### **PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Control flexible**

**PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA**-Elementos de análisis para determinar las relaciones de conexidad entre las disposiciones de una ley

*Para ejercer el control de constitucionalidad por vulneración del principio de unidad de materia, debe la Sala determinar, en primer lugar, cuál es la materia propia de la Ley, esto es su núcleo temático, para luego proceder, de manera amplia o flexible, a establecer si existe conexidad temática, teleológica o sistemática entre la norma acusada y la ley que la contiene, para lo cual resultan valiosos elementos como el contenido de la exposición de motivos; el desarrollo y contenido de los debates surtidos en las comisiones y en las plenarias de las cámaras; las variaciones existentes entre los textos originales y los textos definitivos; la producción de efectos jurídicos de las distintas esferas de una misma materia; su inclusión o exclusión de la cobertura indicada en el título de la ley; etc. La valoración conjunta de todos esos elementos permite inferir si una norma constituye el desarrollo de la materia de la ley de que hace parte.*

### **UNIDAD DE MATERIA Y PROCESO LEGISLATIVO/PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Actos de control sobre iniciativa legislativa**

*En lo referente al proceso de elaboración de la ley, la Corte ha reconocido como manifestaciones del principio de unidad de materia, i) la atribución conferida a los presidentes de las comisiones legislativas de rechazar los proyectos de ley que no se refieran a una sola materia, y ii) concretar el principio democrático en el proceso legislativo al propender porque la iniciativa, los debates y la aprobación de las leyes se atengan a unas materias predefinidas desde el surgimiento mismo de la propuesta y que en esa dirección se canalicen las discusiones y los aportes previos a la promulgación de la ley*

### **LEY REGLAMENTARIA DE LA PROFESION DE ADMINISTRADOR AMBIENTAL-Núcleo temático**

**PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA**-No vulneración por existencia de conexidad temática y teleológica con la materia dominante

### **PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LEY QUE**

**REGLAMENTA PROFESION DE ADMINISTRADOR AMBIENTAL**-No se vulnera por exigencia de crear un departamento de gestión ambiental en empresas del sector industrial

*La Ley 1124 de 2007, “por medio de la cual se reglamenta el ejercicio de la profesión de administrador ambiental”, en su artículo 8° incluye una disposición que obliga a las empresas a nivel industrial a crear un departamento de gestión ambiental para velar por el cumplimiento de la normatividad ambiental de la República, norma que pretende garantizar el goce efectivo del derecho fundamental al medio ambiente, a través de personas debidamente capacitadas y ubicadas en las empresas que por su ámbito de acción, el industrial, generan una mayor afectación del bien constitucionalmente protegido, encontrando la Sala que siendo el núcleo temático de la Ley el de reglamentar la profesión de administrador ambiental para contribuir de manera decisiva a la conservación y protección del medio ambiente, entre el artículo demandado y el resto de la Ley existe relación de conexidad, toda vez que el legislador está regulando un tema que guarda relación con la materia de la ley (la protección ambiental por parte del sector industrial). Esta conexidad temática se encuentra además reforzada por la existencia de una conexidad teleológica, puesto que la decisión del legislador de regular la profesión de administrador ambiental se sustenta no sólo en la necesidad de reglamentar una actividad que implica un riesgo social sino también en la de garantizar la protección del medio ambiente, dada su incidencia en la preservación de la vida y la conservación de la especie humana.*

**RIESGO SOCIAL-Configuración/DERECHO A EJERCER PROFESION U OFICIO**-Fijación de requisitos por el legislador cuando actividad implique riesgo social

*La Corte ha señalado que el riesgo social se configura cuando las actividades realizadas por los ciudadanos en ejercicio de su libertad de elegir oficio o profesión pueden eventualmente poner en peligro el interés general o los derechos constitucionales de los posibles destinatarios de tales actividades. De ahí las facultades que tiene el legislador para exigir títulos de idoneidad cuando el ejercicio de determinadas actividades implica un riesgo social, con el fin de disminuir, en la medida de lo posible, los riesgos vinculados al ejercicio de ciertos oficios o profesiones*

**LIBERTAD ECONOMICA E INICIATIVA PRIVADA**-No son

absolutas

**LIBERTAD ECONOMICA-Concepto/LIBERTAD ECONOMICA-Ejercicio dentro de límites del bien común**

*La Corte ha definido la libertad económica como la facultad que tiene toda persona de realizar actividades de carácter económico según sus preferencias o habilidades, con miras a crear, mantener o incrementar su patrimonio. Además, ha señalado que la libertad económica comprende los conceptos de libertad de empresa y libertad de competencia.*

**LIBERTAD DE EMPRESA-Concepto/LIBERTAD DE EMPRESA-No constituye un derecho fundamental/LIBERTAD DE EMPRESA-No tiene carácter absoluto**

*La libertad de empresa, ha sido entendida por la jurisprudencia constitucional como aquella libertad que se reconoce a los ciudadanos para afectar o destinar bienes de cualquier tipo (principalmente de capital) para la realización de actividades económicas para la producción e intercambio de bienes y servicios conforme a las pautas o modelos de organización típicas del mundo económico contemporáneo con vista a la obtención de un beneficio o ganancia. La libertad de empresa no ha sido reconocida como un derecho fundamental ni como un derecho absoluto, puesto que la Carta del 91, además de otorgarle una función social que implica obligaciones, le ha fijado límites concretos como el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación.*

**ACTIVIDAD ECONOMICA-Regulación por el Estado/ACTIVIDAD ECONOMICA-Sujeta a normas ambientales/INTERVENCION DEL ESTADO EN LA ECONOMIA-Ambito privado de las empresas como límites de regulación**

*El Estado al regular la actividad económica cuenta con facultades para establecer límites o restricciones en aras de proteger la salubridad, la seguridad, el medio ambiente, el patrimonio cultural de la Nación, o por razones de interés general o bien común, pero en principio y a título de ejemplo no podría en desarrollo de su potestad de intervención interferir en el ámbito privado de las empresas, es decir, en su manejo interno, en las técnicas que se deben utilizar en la producción de los bienes y servicios, en los métodos de gestión, pues ello atentaría contra la libertad de empresa y de iniciativa privada. También la Corte ha sido enfática en señalar que la realización de la*

*actividad económica debe sujetarse a las normas ambientales vigentes, con el fin de mantener un medio ambiente sano a través de un desarrollo económico sostenible, y con el control de las autoridades ambientales*

**INTERVENCION EN LA ECONOMIA**-Criterios de razonabilidad y proporcionalidad

**CONSTITUCION POLITICA**-Carácter ecológico

**DERECHO AL MEDIO AMBIENTE SANO**-Carácter fundamental

**MEDIO AMBIENTE**-Derecho deber/**MEDIO AMBIENTE**-Deberes del Estado

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

**LIBERTAD ECONOMICA**-Condiciones para su limitación/**LIBERTAD DE EMPRESA**-Condiciones para su limitación

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

**PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD**-Relación medio-fin

**DEPARTAMENTO DE GESTION AMBIENTAL**-Imponer su creación

en todas las empresas del sector industrial resulta razonable pero desproporcionada en tratándose de las micro y pequeñas empresas/**LIBERTAD DE EMPRESA EN LEY QUE REGLAMENTA PROFESION DE ADMINISTRADOR AMBIENTAL**-Exigencia de crear un departamento de gestión ambiental en todas las empresas del sector industrial resulta desproporcionada

**PRINCIPIO DE CONSERVACION DEL DERECHO-**  
Concepto/**PRINCIPIO DE CONSERVACION DEL DERECHO-**  
Aplicación

*La Ley 1124 de 2007 que regula la profesión de administrador ambiental, en su artículo 8° incluye una disposición que obliga a todas las empresas del sector industrial a crear un departamento de gestión ambiental con el objeto de velar por el cumplimiento de la normatividad sobre la materia, medida que si bien propende por un fin constitucionalmente legítimo, resulta desproporcionada respecto de ciertas empresas, particularmente las pequeñas empresas y las microempresas, que con una capacidad adquisitiva restringida, en las que los asuntos relacionados con la administración, producción y ventas son elementales y reducidos, además de un acceso limitado al sector financiero, con sistemas de fabricación prácticamente artesanales, para las que el cumplimiento de la obligación impuesta puede generarles la quiebra.*

**EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA-Justificación**

*Una disposición en la que tanto el medio elegido por el legislador como el fin que pretende alcanzar son compatibles con la Constitución, que además, en principio es adecuada para lograr el fin propuesto, es decir, que es razonable, pero que genera una carga desproporcionada a ciertas empresas, particularmente a las pequeñas empresas y a las microempresas; y sin desconocer que la norma podría cumplir una finalidad constitucionalmente importante en aras de alcanzar la efectividad de las normas que protegen el medio ambiente, en particular, en relación con las grandes y medianas empresas a nivel industrial. En esa medida, y en aplicación del principio de conservación del derecho, la Corte declarará la inexequibilidad de la expresión “todas” y condicionará la exequibilidad del resto de la disposición en el sentido de que la obligatoriedad de crear un departamento de gestión ambiental no se aplica a las micro y pequeñas empresas a nivel industrial, dado el impacto desproporcionado que tal exigencia tendría sobre ellas.*

Referencia: expediente D-7589

Demandante: Remberto Quant González.

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

Magistrada Ponente:

Dra. MARÍA VICTORIA CALLE  
CORREA

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

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

## **SENTENCIA**

### **I. I. ANTECEDENTES**

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

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

### **I. II. NORMA DEMANDADA**

El texto de la disposición demandada es el siguiente:

**Ley N° 1124 DE 2007**<sup>[1]</sup><sub>[SEP]</sub>(enero 22)

**CONGRESO DE COLOMBIA**

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

**EL CONGRESO DE COLOMBIA**

**DECRETA:**

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

**I. III. LA DEMANDA**

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

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



*libres, dentro de los límites del bien común y que para su ejercicio nadie podrá exigir permisos ni requisitos, sin autorización de la ley”.*

## **I. IV. INTERVENCIONES**

### **1. Intervención del Ministerio de Educación Nacional**

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

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

- i. i) Las disposiciones que integran una ley deben guardar relación sustancial, bien sea por las finalidades perseguidas, por las repercusiones de las normas, o porque a juicio del legislador, deben pertenecer a ese cuerpo normativo.*
- i. ii) La ley en mención determina las regulaciones necesarias para que se pueda cumplir el espíritu de la misma, supliendo de esta manera las leyes existentes que regulan cada materia.*
- i. iii) En reiteradas jurisprudencias ha dicho la Corte que todas las disposiciones requeridas para hacer más efectiva la finalidad de la ley de que se trata, no rompe la Unidad de Materia.”*

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

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

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

reconocido dentro del bloque de constitucionalidad.

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

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

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

Frente al segundo cargo, la entidad negó la vulneración de la libre actividad económica y la iniciativa privada con el argumento de que a los empresarios industriales no se les imponen obligaciones adicionales a las existentes sino que

se refuerza su deber de cooperación por existir en su proceso productivo un alto porcentaje ambiental comprometido. En esa medida y de conformidad con la ponderación de los principios de desarrollo sustentable, cooperación internacional, prevención, subsidiariedad e integración en política ambiental, los departamentos de gestión ambiental que deben crear y desarrollar las empresas industriales, contribuyen directamente aplicando o previniendo que toda la normatividad ambiental se tenga en cuenta dentro del proceso industrial.

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

## **I. V.CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN**

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

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

A pesar de la importancia que tiene el tema ambiental en la actividad industrial y en aras del principio de conservación del derecho, la regla de la unidad de materia podría tornarse flexible, sin embargo, *“al no existir siquiera una*

*mínima relación entre la regulación de esta profesión y la decisión del legislador de imponer la creación de una dependencia al interior de las empresas para garantizar el cumplimiento de las disposiciones ambientales, solicita a la Corte la declaratoria de inexecutable del artículo 8 de la Ley 1124 de 2007.”*

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

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

## **I. VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS**

### **1. Competencia.**

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

### **2. Problemas jurídicos.**

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

### **3. Requisitos que deben cumplir las demandas de inconstitucionalidad**

### **cuando se involucra la violación del principio de unidad de materia.**

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

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

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

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

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

En el caso que se revisa observa la Corte que el actor ha cumplido con estas exigencias pues sostiene que la violación a la regla de unidad de materia se produce en razón de que el objeto de la Ley 1124 de 2007 es regular lo

relacionado con la reglamentación del ejercicio de la profesión de administrador ambiental y la creación de un departamento de gestión ambiental en las empresas del sector industrial resulta un tema ajeno al asunto central de dicha ley, vulnerando en consecuencia el artículo 158 de la Carta.

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

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

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

De conformidad con el artículo 158 de la Carta Política, todos los proyectos de ley tienen que referirse a una misma materia, so pena de resultar inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no guarden relación con ella. Esta norma, interpretada en armonía con el artículo 169 del mismo estatuto, que exige la necesaria correspondencia entre el título de las leyes y su contenido material, conforman lo que la doctrina y la jurisprudencia han denominado el principio de unidad de materia legislativa.

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

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

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

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

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

En tanto sea posible encontrar alguna relación entre el tema tratado en un artículo y la materia de la ley, la disposición acusada por ese concepto será exequible. Tal relación no tiene que ser directa, ni estrecha, porque lo que la Constitución prohíbe es que “no se relacionen” los temas de un artículo y la materia de la ley (Art. 158 de la CP.).

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

En efecto, la norma acusada pretende garantizar el goce efectivo del derecho fundamental al medio ambiente, a través de personas debidamente capacitadas y ubicadas en las empresas que por su ámbito de acción, el industrial, generan una

mayor afectación del bien constitucionalmente protegido. Así lo confirma la ponencia para primer debate en la Cámara de Representantes: “*reglamentar una Profesión relacionada con un tema vital en el mundo moderno, con una sociedad más conciente de sus responsabilidades y con el compromiso de que el tema del Medio Ambiente sea abordado con la seriedad que exige la Carta Política*”.

Por otra parte, al hacer un recorrido por el articulado de la ley se confirma que su objeto es la reglamentación del ejercicio de la profesión de administrador ambiental con el fin de garantizar la conservación del medio ambiente: (i) definición y objeto de la carrera de administrador ambiental; (ii) determinación de quiénes pueden obtener la matrícula profesional de administrador ambiental y ante que entidad; (iii) alcance del ejercicio de la profesión de administrador ambiental; (iv) requisitos para obtener la matrícula profesional de administración ambiental; (v) conformación del Consejo Profesional Ambiental; (vi) exigencia de la tarjeta profesional; (vii) conformación de la Asociación Nacional de Administradores Ambientales; y (viii) creación de un departamento de gestión ambiental dentro de las empresas del sector industrial.

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

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

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

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

## **económica y la iniciativa privada.**

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

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

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

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

No obstante, a pesar de que la potestad reglamentaria de las leyes confiada al Presidente de la República, puede ser ejercida en cualquier momento, la Constitución le ha impuesto una restricción de carácter sustancial, consistente en que no puede modificar, ampliar, adicionar, enervar ni suprimir por esa vía disposiciones que el legislador ha consagrado, pues el único objeto del reglamento es lograr el cumplimiento y efectividad de la ley. Al respecto, ha sostenido la Corte que no le es posible al Presidente, “*so pretexto de reglamentar la ley, introducir en ella mutaciones o alteraciones que desvirtúan*

*la voluntad del legislador, pero, a la vez, no es permitido al legislador condicionar -como no lo ha hecho el Constituyente- el ejercicio de la potestad reglamentaria, que es permanente, y que se ejerce en la oportunidad y con los alcances administrativos que el Presidente escoja, según su criterio, sin sujeción a la anuencia, el visto bueno, el criterio o el concepto favorable de otro órgano.”*

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

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

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

A su vez la libertad de empresa, ha sido entendida por la jurisprudencia constitucional como *“aquella libertad que se reconoce a los ciudadanos para afectar o destinar bienes de cualquier tipo (principalmente de capital) para la realización de actividades económicas para la producción e intercambio de bienes y servicios conforme a las pautas o modelos de organización típicas del mundo económico contemporáneo con vista a la obtención de un beneficio o ganancia. El término empresa en este contexto parece por lo tanto cubrir dos aspectos, el inicial –la iniciativa o empresa como manifestación de la capacidad de emprender y acometer- y el instrumental –a través de una organización económica típica-, con abstracción de la forma jurídica (individual o societaria) y del estatuto jurídico patrimonial y laboral.*

(...)

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

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

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

Igualmente, ha señalado la jurisprudencia constitucional que la actividad estatal de intervención en la economía, prevista en el artículo 334 de la Carta, es el instrumento por excelencia que permite a las autoridades lograr la efectividad de la función social de la empresa, con la cual *"se pretende conciliar los intereses*

*privados presentes en la actividad empresarial de los particulares, con el interés general que está involucrado en dicha actividad en ciertos casos (...)*”.

Sin embargo, a pesar de que la libertad de empresa admite límites que se imponen mediante la intervención en la economía por mandato del legislador con el fin de dar cabal cumplimiento a los fines de interés general previstos en la Carta y no hacer nugatoria la libertad, la Corte ha sostenido que dicha intervención debe obedecer a criterios de razonabilidad y proporcionalidad.

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

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

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

En reiteradas oportunidades esta Corporación ha resuelto tensiones que se presentan entre los principios de libertad económica, libertad de empresa, y primacía del interés general y ha concluido que la restricción a esas libertades

económicas es constitucional, (i) si respeta el principio de reserva democrática, (ii) si la medida no anula el derecho en sus contenidos esenciales, y (iii) si responde a criterios de razonabilidad, en el sentido que obedece al principio de solidaridad o a alguna de las finalidades expresamente señaladas por la Constitución, y proporcionalidad en sentido lato.

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

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

Si bien la Constitución ha elevado la libertad de empresa a la calidad de principio rector de la actividad económica, el legislador se encuentra facultado para establecer restricciones en este campo, pues la Constitución lo habilita para desarrollar y concretar la sanción o el límite frente a actividades que incumplan los parámetros básicos de conducta fijados por el Constituyente. Además, la Corte recuerda que es precisamente en el ámbito económico en donde, el interés general prima con claridad sobre el interés particular (arts. 1 y 58 CP.), puesto que sólo limitando, de manera razonable y proporcional, las libertades económicas, puede el Estado contribuir a realizar un "*orden político, económico y social justo*" (preámbulo) y a hacer efectivos los llamados derechos humanos de segunda generación o derechos prestacionales de las personas.

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

Al respecto, encuentra la Sala, en primer lugar, que la medida propende por un fin constitucionalmente legítimo como en efecto lo es, garantizar el

cumplimiento de la normatividad ambiental de la República. Como ya se mencionó la Carta de 1991 relleva la importancia de generar políticas y crear mecanismos encaminados a contrarrestar y prevenir los factores de deterioro ambiental que garanticen la viabilidad de la especie. En efecto, el daño al medio ambiente plasmado en la destrucción de los bosques, la explotación minera, y la contaminación producida por la industria y el transporte, entre muchos otros, destruyen la atmósfera, el agua y la tierra, elementos esenciales para la vida humana.

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

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

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

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

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



sostenible, y con el control de las autoridades ambientales:

<sup>[1]</sup>  
<sup>[SEP]</sup> *“Las normas ambientales, contenidas en diferentes estatutos, respetan la libertad de la actividad económica que desarrollan los particulares, pero le imponen una serie de limitaciones y condicionamientos a su ejercicio que tienden a hacer compatibles el desarrollo económico sostenido con la necesidad de preservar y mantener un ambiente sano. Dichos estatutos subordinaban el interés privado que representa la actividad económica al interés público o social que exige la preservación del ambiente, de tal suerte que el particular debe realizar su respectiva actividad económica dentro de los precisos marcos que le señala la ley ambiental, los reglamentos y las autorizaciones que debe obtener de la entidad responsable del manejo del recurso o de su conservación.”*

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

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

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

estandarizados que efectivamente protegen el medio ambiente, y las que cuentan con sistemas de fabricación prácticamente artesanales.

Se tiene en consecuencia una disposición en la que tanto el medio elegido por el legislador como el fin que pretende alcanzar son compatibles con la Constitución, que además, en principio es adecuada para lograr el fin propuesto, es decir, que es razonable, pero que genera una carga desproporcionada a ciertas empresas, particularmente a las pequeñas empresas y a las microempresas que, por una parte, produciría la vulneración del derecho a la libre empresa, y por otra, impediría la realización de los objetivos trazados en la Ley 590 de 2000, modificada por la Ley 905 de 2004, expedida para promover el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas, teniendo en cuenta que la estructura empresarial colombiana está conformada principalmente por este tipo de empresas, que constituyen en la actualidad una de las principales fuentes de empleo.

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

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

## **I. VII. DECISIÓN**

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

## **RESUELVE**

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

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

**NILSON PINILLA PINILLA**

Presidente

**MARÍA VICTORIA CALLE CORREA**

Magistrada

**MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO**

Magistrado

*Impedimento aceptado.*

**JUAN CARLOS HENAO PÉREZ**

Magistrado

**GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO**  
Magistrado

**JORGE IVAN PALACIO PALACIO**  
Magistrado

**JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB**  
Magistrado

**HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO**  
Magistrado  
*Ausente en comisión.*

**LUIS ERNESTO VARGAS SILVA**  
Magistrado  
*Ausente con permiso*

**MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ**  
Secretaria General