Sentencia C-012/04

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE ENMIENDAS A TRATADO INTERNACIONAL-Alcance

ENMIENDA DE TRATADO INTERNACIONAL SEGUN CONVENCION DE VIENA-Implicaciones

A la luz de la Convención de Viena sobre el derecho a los tratados, la enmienda implica un cambio a las disposiciones de un tratado, pues la alteración del régimen convencional es susceptible de afectar a todas las partes intervinientes.

ACUERDO DE ENMIENDA A TRATADO INTERNACIONAL-Obligación

Una vez celebrado el acuerdo por el cual se enmienda el tratado, éste no obligará a ningún Estado que sea ya parte en el tratado que no llegue a serlo en ese acuerdo de modificación. No obstante, si un Estado llega a ser parte en el tratado después de la entrada en vigor del acuerdo de enmienda, se considerará que si dicho Estado no ha manifestado una intención diferente, es parte del tratado en su forma enmendada. Es decir, el país que quiere ser parte de la enmienda debe expresar si la quiere adoptar y manifestarlo expresamente para que se pueda obligar en razón del cambio propuesto.

ENMIENDA DE TRATADO INTERNACIONAL-Aprobación en una misma ley

No se opone a la Carta el que las enmiendas objeto de revisión hayan sido aprobadas en una misma ley pues las diversas enmiendas son modificaciones a un mismo tratado, con lo cual no sólo se respeta la unidad de materia sino que se permite un debate conjunto sobre las reformas al instrumento internacional al cual está vinculado nuestro país.

ENMIENDA A CONVENCION SOBRE COMERCIO INTERNACIONAL DE ESPECIES AMENAZADAS DE FAUNA Y FLORA SILVESTRES-Adhesión

ENMIENDA DE TRATADO INTERNACIONAL-Adhesión

CONVENCION SOBRE COMERCIO INTERNACIONAL DE ESPECIES AMENAZADAS DE FAUNA Y FLORA SILVESTRE-Contenido

CONVENCION SOBRE COMERCIO INTERNACIONAL DE ESPECIES AMENAZADAS DE FAUNA Y FLORA SILVESTRES-División

ENMIENDA A CONVENCION SOBRE COMERCIO INTERNACIONAL DE ESPECIES AMENAZADAS DE FAUNA Y FLORA SILVESTRES-Inclusión de disposiciones financieras

ENMIENDA A CONVENCION INTERNACIONAL-Adhesión de organizaciones internacionales

ORGANIZACION INTERNACIONAL-Sujeto de derecho internacional

ORGANIZACION INTERNACIONAL EN ENMIENDA A CONVENCION INTERNACIONAL-Derechos y obligaciones

ORGANISMO SUPRANACIONAL EN INTEGRACION ECONOMICA-Transferencia de atribuciones/ORGANIZACION INTERNACIONAL DE SIMPLE COOPERACION Y ORGANIZACION DE

INTEGRACION-Alcance

ORGANIZACION REGIONAL DE INTEGRACION ECONOMICA EN ENMIENDA A CONVENCION INTERNACIONAL-Alcance

ORGANIZACION REGIONAL DE INTEGRACION ECONOMICA EN ENMIENDA A CONVENCION INTERNACIONAL-Adhesión y sujeción a la Constitución

La adhesión de organizaciones regionales de integración económica a la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres, no sólo consulta los mandatos superiores que prevén la internacionalización de las relaciones ecológicas sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional, y la integración económica con las demás naciones, sino que además le permitirá a nuestro país hacer efectivos los compromisos del Estado contenidos en los artículos 79 y 80 de la Carta relacionados con la protección de la diversidad e integridad del ambiente; la conservación de las áreas de especial importancia ecológica; la planificación, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación restauración o sustitución; la prevención y control del deterioro ambiental, y la protección de los ecosistemas situados en zonas fronterizas.

BIODIVERSIDAD-Conservación

ORGANISMO INTERNACIONAL EN BIODIVERSIDAD-Participación

Referencia: expediente LAT-238

Revisión constitucional de las Enmiendas a la Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres, firmada en Washington D. C., el 3 de marzo de 1973, adoptadas en Bonn, Alemania, el 22 de junio de 1979 y Garborone, Botswana, el 30 de abril de 1983, y de la Ley 807 de 27 de mayo de 2003 por medio de la cual se aprueban dichas enmiendas.

Magistrada Ponente:

Dra. CLARA INES VARGAS HERNÁNDEZ.

Bogotá, D. C., veinte (20) de enero de dos mil cuatro (2004).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En cumplimiento de lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 241 de la Carta Política, el día 30 de mayo de 2003, la Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República remitió a esta Corporación fotocopia auténtica de la Ley 807 de 27 de mayo de 2003 “Por medio de la cual

se aprueban las enmiendas de la Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres, firmada en Washington D. C., el 3 de marzo de 1973, adoptadas en Bonn, Alemania, el 22 de junio de 1979 y Garborone, Botswana, el 30 de abril de 1983".

Mediante proveído del 10 de junio de 2003, la Magistrada Ponente asumió el conocimiento del presente asunto, y ordenó la práctica de algunas pruebas relacionadas con el trámite legislativo de la citada ley. Recibidas las mismas ordenó que por Secretaría General se procediera a la fijación en lista del proceso para permitir la intervención ciudadana, y se corriera traslado del expediente al señor Procurador General de la Nación, para efectos de recibir el respectivo concepto, así como al Ministerio del Medio Ambiente.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de este tipo de procesos la Corte Constitucional procede a decidir acerca del asunto de la referencia.

II. EL TEXTO DEL TRATADO QUE SE REVISA Y DE SU LEY APROBATORIA

A continuación, se transcribe el texto de la Ley cuya constitucionalidad se revisa, conforme a su publicación en el diario oficial N° 45201. 28 de mayo de 2003. Pag. 24.

"LEY 807 DE 2003

(mayo 27)

"Por medio de la cual se aprueban las Enmiendas de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres, firmada en Washington, D.C., el 3 de marzo de 1973, adoptadas en Bonn, Alemania, el 22 de junio de 1979 y en Garborone, Botswana, el 30 de abril de 1983.

El Congreso de la República

Visto el texto de las "Enmiendas de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres", firmada en Washington, D. C., el 3 de marzo de 1973, adoptadas en Bonn, Alemania, el 22 de junio de 1979 y en Garborone, Botswana, el 30 de abril de 1983, que a la letra dice:

(Para ser transcrito: Se adjunta fotocopia del texto íntegro de los Instrumentos Internacionales mencionados).

ENMIENDA

Conforme al artículo XVII de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres, firmada en Washington, D. C., el 3 de marzo de 1973, se convocó a una reunión extraordinaria de la Conferencia de las Partes en Bonn (República Federal de Alemania), el 22 de junio de 1979.

Las siguientes partes estuvieron representadas: Alemania (República Federal de), Botswana, Canadá, Chile, Costa Rica, Dinamarca, Ecuador, Egipto, Estados Unidos de América, Finlandia, Francia, India, Kenya, Nigeria, Noruega, Panamá, Reino Unido de Gran Bretaña e

Irlanda del Norte, Senegal, Sudáfrica, Suecia, Suiza, Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y Zaire.

Con la mayoría de los dos tercios de las Partes presentes y votantes, la Conferencia de las Partes adoptó la siguiente enmienda de la Convención.

Se deben agregar al final del subpárrafo a) del párrafo 3° del Artículo XI de la Convención las palabras “y adoptar disposiciones financieras”.

Bonn, 22 de junio de 1979.

Peter H. Sand,

Secretario General.

Copie certifiée conforme a l”original déposé dans les archives de la Confédération suisse.

Berne, le 30 juillet 1979.

Pour le Département fédéral des affaires étrangéres.

(Rubin)

Chef de la Section des traités internationaux.

ENMIENDA

Conforme al artículo XVII de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres, firmada en Washington, D. C., le 3 de mars de 1973 se convocó a una reunión extraordinaria de la Conferencia de las Partes en Garborone (Botswana) el 30 de abril de 1983.

Las siguientes Partes estuvieron representadas: Argentina, Australia, Austria, Bahamas, Botswana, Brasil, Canadá, Chile, China, Dinamarca, Estados Unidos de América, Finlandia, Francia, Gambia, Guyana, India, Indonesia, Israel, Italia, Japón, Kenya, Liberia, Madagascar, Malaví, Malasia, Mozambique, Nepal, Noruega, Pakistán, Papua Nueva Guínea, Paraguay; Perú, Portugal, República Federal de Alemania, República Unida del Camerún, Rwanda, St. Lucía, Senegal, Sudán, Sudáfrica, Suecia, Suiza, Togo, Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, Reino Unido de Gran Bretaña, e Irlanda del Norte, Uruguay, Venezuela y Zambia.

“1. La presente Convención estará abierta a la adhesión de cualquier organización de integración económica regional constituida por Estados Soberanos con competencia para negociar, concluir y hacer aplicar acuerdos internacionales relativos a cuestiones que les hayan sido remitidas por sus Estados Miembros y que están cubiertas por la Presente Convención.

2. En sus instrumentos de adhesión dichas organizaciones declararán su grado de competencia en los asuntos cubiertos por la Convención. Estas organizaciones informarán asimismo al Gobierno Depositario de cualquier modificación sustancial en su grado de competencia. Las notificaciones enviadas por las organizaciones que tengan por objetivo una

integración económica regional en relación con su competencia en los asuntos cubiertos por esta Convención y las modificaciones a dicha competencia serán distribuidas a las Partes por el Gobierno Depositario.

3. En los asuntos de su competencia, esas organizaciones ejercerán los derechos y cumplirán las obligaciones que la Convención atribuye a sus Estados Miembros, que son Partes de la Convención. En esos casos, los Estados Miembros de esas organizaciones no podrán ejercer tales derechos individualmente.

4. En los ámbitos de su competencia, las organizaciones que tengan por objetivo una integración económica regional ejercerán sus derechos de voto con un número de votos igual al número de sus Estados Miembros que son Partes de la Convención. Dichas organizaciones no ejercerán su derecho de voto en el caso de que sus Estados Miembros ejerzan el suyo, y viceversa.

5. Cualquier referencia a una "Parte" en el sentido del artículo I h) de la presente Convención, a "Estado/Estados" o a "Estado Parte/Estados Partes" de la Convención será interpretada como incluyendo una referencia a cualquier organización de integración económica regional con competencia para negociar, concluir y hacer aplicar acuerdos internacionales en los asuntos cubiertos por la presente Convención."

Gland, 17 de mayo de 1983.

El Secretario General,

Eugene Lapointe.

Copie certifiée conforme á l"original déposé dans les archives de la Confédération suisse.

Berne, le 29 juillet 1983.

Pour le Département Fédéral des affaires étrangéres

(Rubin)

Chef de la Section des traités internationaux.

ENMIENDAS DE LA CONVENCION SOBRE EL COMERCIO INTERNACIONAL DE ESPECIES AMENAZADAS D E FAUNA Y FLORA SILVESTRES, FIRMADA EN Washington, D. C., el 3 de marzo de 1973, adoptadas en Bonn, Alemania, el 22 de junio de 1979 y en Gaborone, Botswana, el 30 de abril de 1983.

Honorables Senadores y Representantes:

En nombre del Gobierno Nacional y en cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 150 numeral 16 y 189 numeral 2 de la Constitución Política de la República de Colombia, tenemos el honor de someter a su consideración el Proyecto de ley, por medio de la cual se aprueban las Enmiendas de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres, firmada en Washington, D. C., el 3 de marzo de 1973, adoptadas en

Bonn, Alemania, el 22 de junio de 1979 y en Gaborone, Botswana, el 30 de abril de 1983.

La Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES) fue hecha en Washington, el 3 de marzo de 1973 y entró en vigor general el primero (1°) de julio de 1975, siendo Colombia parte desde el 29 de noviembre de 19811.

Esta Convención establece, básicamente, la reglamentación del comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres con miras a su protección contra la explotación excesiva. A la fecha dos enmiendas han sido aprobadas por las Conferencias de las Partes: la primera de ellas llevada a cabo en Bonn, Alemania, el 22 de junio de 1979 y, la segunda de ellas en Garborone, Botswana, el 30 de abril de 1983.

La Enmienda aprobada en 1979 tiene como fin incluir dentro de las funciones de la Conferencia de las Partes, la adopción de disposiciones financieras, de tal manera que siendo la Conferencia el máximo órgano del Convenio, en el cual participan todas las Partes contratantes, se le atribuyen facultades para tratar y decidir sobre asuntos de tipo financiero en el marco del Convenio.

Cabe señalar que esta Enmienda está en vigor desde el 13 de abril de 1987 cuando se alcanzó el número mínimo de ratificaciones previstas en la Convención. Con la Enmienda se adecuaron las facultades de la Conferencia a la práctica generalizada en el ámbito de los Acuerdos Multilaterales Ambientales, pues como ya se ha mencionado, esta es el órgano supremo de la Convención, que decide sobre todo tipo de asuntos dentro de los cuales era importante incluir los de tipo financiero.

La Enmienda aprobada en 1983 abre la Convención para la adhesión de Organizaciones de Integración Económica Regional formadas por Estados soberanos y regula, entre otros aspectos, lo relacionado con los derechos y obligaciones de los miembros y el sistema de votación.

La apertura de la Convención a organizaciones de integración económica regional, como por ejemplo la Unión Europea, permitirá realizar una gestión regional más coordinada, en la medida en que esos organismos podrán estar facultados para negociar, concluir y hacer aplicar acuerdos internacionales en materias relacionadas con el objeto de la Convención.

La adhesión de Colombia a esta enmienda podrá ser vista como un gesto de apoyo a la Unión Europea, la cual ha sido aliada de nuestro país en varias de las posiciones adoptadas con relación al objeto de la Convención.

Por los anteriores motivos, el Gobierno Nacional de la República de Colombia, a través del Ministro de Relaciones Exteriores y de la Viceministra del Medio Ambiente, encargada de las funciones del Despacho del Ministro, solicita al honorable Congreso Nacional que apruebe las enmiendas de la convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres, firmada en Washington, D. C., el 3 de marzo de 1973, adoptadas en Bonn, Alemania, el 22 de junio de 1979 y en Garborone, Botswana, el 30 de abril de 1983.

El Ministro de Relaciones Exteriores,

Guillermo Fernández De Soto.

La Viceministra del Medio Ambiente, encargada del Despacho del Ministro,

Claudia Martínez Zuleta.

RAMA EJECUTIVA DEL PODER PUBLICO

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., 13 de julio de 2001.

Aprobado. Sométase a la consideración del honorable Congreso Nacional para los efectos constitucionales.

(Fdo.)

ANDRES PASTRANA ARANGO

La Viceministra de América y Soberanía Territorial, encargada de las funciones del Despacho del señor Ministro de Relaciones Exteriores,

(Fdo.) Clemencia Forero Ucrós

DECRETA:

Artículo 1°. Apruébase las Enmiendas de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres, firmada en Washington, D. C., el 3 de marzo de 1973, adoptadas en Bonn, Alemania, el 22 de junio de 1979 y en Gaborone, Botswana, el 30 de abril de 1983.

Artículo 2°. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 7a de 1944, las Enmiendas de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres, firmada en Washington, D. C., el 3 de marzo de 1973, adoptadas en Bonn, Alemania, el 22 de junio de 1979 y en Gaborone, Botswana, el 30 de abril de 1983, que por el artículo primero de esta ley se aprueban, obligarán al país a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto de las mismas.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

Dada en Bogotá, D. C., a los …

Presentado al honorable Congreso de la República por los suscritos Ministro de Relaciones Exteriores y Viceministra del Medio Ambiente, encargada de las funciones del Despacho del Ministro.

El Ministro de Relaciones Exteriores,

Guillermo Fernández De Soto.

La Viceministra del Medio ambiente, encargada de las funciones del Despacho del Ministro,

Claudia Martínez Zuleta.

LEY 424 DE 1998

por la cual se ordena el seguimiento a los convenios internacionales suscritos por Colombia.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El Gobierno Nacional a través de la Cancillería presentará anualmente a las Comisiones Segundas de Relaciones Exteriores de Senado y Cámara y dentro de los primeros treinta días calendario posteriores al período legislativo que se inicia cada 20 de julio, un informe pormenorizado acerca de cómo se están cumpliendo y desarrollando los Convenios Internacionales Vigentes suscritos por Colombia con otros Estados.

Artículo 2°. Cada dependencia del Gobierno Nacional encargada de ejecutar los Tratados Internacionales de su competencia y requerir la reciprocidad en los mismos, trasladará la información pertinente al Ministerio de Relaciones Exteriores y este, a las Comisiones Segundas.

Artículo 3°. El texto completo de la presente ley se incorporará como anexo a todos y cada uno de los convenios Internacionales que el Ministerio de Relaciones Exteriores presente a consideración del Congreso.

Artículo 4°. La presente ley rige a partir de su promulgación.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Amylkar Acosta Medina.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Pedro Pumarejo Vega.

El Presidente de la honorable Cámara de Representantes,

Carlos Ardila Ballesteros.

El Secretario General de la honorable Cámara de Representantes,

Diego Vivas Tafur.

REPUBLICA DE COLOMBIA – GOBIERNO NACIONAL

Publíquese y ejecútese.

Dada en Santa Fe de Bogotá, D. C., a 13 de enero de 1998.

ERNESTO SAMPER PIZANO

La Ministra de Relaciones Exteriores,

María Emma Mejía Vélez.

RAMA EJECUTIVA DEL PODER PUBLICO

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., 13 de julio de 2001.

Aprobado. Sométase a la consideración del honorable Congreso Nacional para los efectos constitucionales.

(Fdo.) ANDRES PASTRANA ARANGO

(Fdo.) Clemencia Forero Ucrós

DECRETA:

Artículo 1°. Apruébanse las “Enmiendas de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres”, firmada en Washington, D. C., el 3 de marzo de 1973, adoptadas en Bonn, Alemania, el 22 de junio de 1979 y en Gaborone, Botswana, el 30 de abril de 1983.

Artículo 2°. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 7a de 1944, las Enmiendas de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres, firmada en Washington, D. C., el 3 de marzo de 1973, adoptadas en Bonn, Alemania, el 22 de junio de 1979 y en Garborone, Botswana, el 30 de abril de 1983, que por el artículo primero de esta ley se aprueban, obligarán al país a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto de las mismas.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Luis Alfredo Ramos Botero.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Ramón Otero Dajud.

El Presidente de la honorable Cámara de Representantes,

William Vélez Mesa.

El Secretario General de la honorable Cámara de Representantes,

Angelino Lizcano Rivera.

REPUBLICA DE COLOMBIA – GOBIERNO NACIONAL

Ejecútese, previa revisión de la Corte Constitucional, conforme al artículo 241-10 de la Constitución Política.

Dada en Bogotá, D. C., a 27 de mayo de 2003.

ÁLVARO URIBE VÉLEZ

La Ministra de Relaciones Exteriores,

Carolina Barco Isakson.

La Ministra de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial,

Cecilia Rodríguez González-Rubio.

REPUBLICA DE COLOMBIA

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

ENMIENDAS DE LA CONVENCION SOBRE EL COMERCIO INTERNACIONAL DE ESPECIES AMENAZADAS DE FAUNA Y FLORA SILVESTRES,

firmada en Washington, D. C., el 3 de marzo de 1973, adoptadas en Bonn, Alemania, el 22 de junio de 1979 y en Gaborone, Botswana, el 30 de abril de 1983.

RAMA EJECUTIVA DEL PODER PUBLICO

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., 13 de julio de 2001

Aprobado. Sométase a la consideración del honorable Congreso Nacional para los efectos constitucionales.

ANDRES PASTRANA ARANGO

La Viceministra de América y Soberanía Territorial, encargada de las funciones del Despacho del señor Ministro de Relaciones Exteriores,

Clemencia Forero Ucrós,

Viceministra de América y Soberanía Territorial, encargada de las funciones del Despacho del señor Ministro de Relaciones Exteriores."

III. INTERVENCIONES

1. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial

Por medio de apoderado interviene para defender la constitucionalidad de la Ley 807 de 2003.

Indica que con la expedición de la ley bajo revisión se garantiza uno de los postulados establecidos en el Título I, artículo 8 de la Carta Política, el cual establece la obligación del Estado y de los particulares de proteger las riquezas naturales y culturales de la Nación.

Sostiene que la Ley se ajusta a los presupuestos regulados en el artículo 9° Superior, según el cual las relaciones exteriores del Estado se fundamentan en la soberanía nacional. Además, asegura que se desarrolla el contenido de los artículos 79 y 80 de la Constitución, porque se establece el derecho a un ambiente sano y a la planificación y aprovechamiento de los recursos naturales renovables.

Afirma, que la Ley fue expedida con fundamento en el numeral 16 del artículo 150 de la Constitución Nacional, así como de conformidad con lo estipulado en los artículos 189 numeral 2 y 224 Superiores. Igualmente, argumenta que la norma acusada se ajusta a los parámetros de la Carta, porque busca la protección de las especies amenazadas de fauna y flora silvestre.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El señor Procurador General de la Nación en concepto No. 3313, solicita a la Corte declarar la exequibilidad de la Ley 807 de 27 de mayo de 2003.

Por lo que hace al trámite de Ley 807 de 2003, indica que si bien las enmiendas en estudio no fueron suscritas por Colombia, sin embargo este no es motivo que afecte la validez de la ley bajo análisis pues como el artículo XXI de la Convención permite la adhesión de otros Estados, el Presidente de la República, Andrés Pastrana, le dio la correspondiente aprobación ejecutiva el 13 de julio de 2001 cuya confirmación le permitirá a los órganos internos del Estado colombiano desarrollar su competencia en esta materia.

Con relación al trámite del proyecto en el Congreso de la República, manifiesta que dado que la Constitución Política no señaló procedimiento especial para las leyes aprobatorias de tratados internacionales y de su incorporación a la legislación interna, les corresponde el previsto para las leyes ordinarias, el cual se surtió debidamente de conformidad con la documentación que obra dentro del expediente legislativo.

Sostiene que el 27 de mayo de 2003 el Presidente de la República sancionó la ley aprobatoria del instrumento internacional objeto de examen y que posteriormente, el texto de la ley fue remitido por la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República a la Corte Constitucional, en cumplimiento y dentro de los términos que señala el artículo 241 numeral 10 de la Carta Política.

En cuanto al contenido del proyecto la vista fiscal considera que la Convención objeto de enmienda regula lo relacionado con la reglamentación del comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres, con el fin de que se proteja de la excesiva explotación.

Afirma que la primera enmienda data de 1979 y entró a regir el 13 de abril de 1987 cuando alcanzó el número mínimo de ratificaciones establecidas en la Convención, y tiene por objeto adicionar a las funciones de la Conferencia de las Partes, contenidas en el artículo XI de la Convención, la adopción de disposiciones financieras.

Respecto de la segunda enmienda, aprobada en 1983, sostiene que agregó al artículo XXI cinco párrafos referentes a la posibilidad de adhesión de organizaciones de integración

económica regional constituidas por estados soberanos, así como los derechos y obligaciones que les asisten a estas organizaciones dentro del marco de la Convención.

Para el Procurador General de la Nación el contenido de las enmiendas de la Convención coincide con el Ordenamiento Superior, porque lo allí acordado desarrolla las normas constitucionales que guardan relación con las materias tratadas en las citadas enmiendas. Así, en relación con la primera enmienda, considera que trata un aspecto que corresponde a una función de la Conferencia, como es la facultad de adoptar decisiones de orden financiero con el fin de cumplir con sus objetivos. Y en cuanto a la segunda enmienda, referente a la participación de organismos regionales conformados por Estados, asegura que constituye un cabal desarrollo del principio fundamental de la Carta atinente a las relaciones internacionales del Estado colombiano de acuerdo con el cual la política exterior de Colombia se orientará hacia la integración Latinoamericana y del Caribe. En su sentir, la inclusión de estos organismos contribuye a consolidar la estricta regulación que debe existir sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres, máxime cuando Colombia es un país rico en la diversidad de especies que por indebida y excesiva explotación se encuentran seriamente amenazadas.

El Jefe del Ministerio Público Concluye que las enmiendas introducidas sobre comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres propenden por la participación de organizaciones regionales quienes contribuirán con propuestas y políticas que conduzcan a racionalizar o impedir en ciertos eventos el comercio de estas especies amenazadas, lo cual está en perfecta armonía con las normas de la Constitución Política.

V. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia de la Corte para revisar la constitucionalidad de Enmiendas a instrumentos internacionales y sus leyes aprobatorias. Reiteración de jurisprudencia

Ha dicho la Corte:

"...conforme al numeral 10 del artículo 241 de la Carta, corresponde a la Corte ejercer un control automático y previo sobre la constitucionalidad de las leyes aprobatorias de tratados, pero la norma superior no menciona un procedimiento específico en relación con las enmiendas a los tratados que ya se encuentren vigentes para nuestro país. Una pregunta obvia surge entonces: en el ordenamiento constitucional colombiano ¿las enmiendas a un tratado tienen el mismo procedimiento de aprobación y control constitucional que las leyes que aprueban un tratado? Debe pues la Corte analizar previamente ese interrogante, pues de su respuesta depende la propia competencia de esta Corporación para pronunciarse sobre las normas bajo revisión.

"2- En estricto rigor jurídico, la aprobación de un tratado es diferente a la enmienda del mismo, pues la aprobación determina el nacimiento a la vida jurídica de un vínculo internacional entre sujetos de derecho internacional, mientras que la enmienda presupone la existencia de tal vínculo y modifica sus alcances. Por consiguiente, conforme a un

entendimiento puramente exegético, podría sostenerse que en el constitucionalismo colombiano la enmienda a los tratados no está sometida a la revisión previa de la Corte Constitucional, pues el artículo 241 superior señala que esta Corporación debe ejercer la guarda e integridad de la Constitución en "los estrictos y precisos términos" de esa disposición, y lo cierto es que el numeral 10 pertinente habla de tratados y no de enmiendas. Sin embargo, esa conclusión conduce a resultados inaceptables, por las siguientes razones de orden sistemático y teleológico.

"De un lado, desde el punto de vista sistemático, deberíamos también concluir que las enmiendas tampoco están sometidas a la aprobación del Congreso, pues la Constitución se refiere también a la "aprobación o improbación de los tratados que el Gobierno celebre" (CP art. 150 ord 16). Es más, incluso la propia suscripción de enmiendas a los tratados por el Presidente estaría en entredicho, ya que si bien la Carta le atribuye genéricamente la facultad de dirigir las relaciones internacionales (CP art. 189 ord 2º), en ninguna parte le atribuye expresamente competencia para enmendar tratados sino únicamente para celebrarlos (CP art. 189 ords 2º y 6º). El entendimiento exclusivamente literal conduce pues a situaciones contrarias a la lógica constitucional sobre las relaciones diplomáticas, pues da a entender que no existe un procedimiento para la adopción de enmiendas o que ellas están sujetas a la entera discreción del Ejecutivo.

"De otro lado, la revisión previa de las leyes aprobatorias de tratados por la Corte tiene una finalidad muy clara, ya que pretende evitar que el Gobierno asuma compromisos internacionales incompatibles con la Constitución, pues cuando existe una contradicción entre un tratado y la Carta, las autoridades se encuentran ante un difícil dilema: deben respetar el tratado, para evitar sanciones internacionales; pero con ello desconocen la supremacía de la Carta, lo cual es inaceptable, pues la Constitución es norma de normas (CP art. 4º), por lo cual deben inaplicar el tratado, aun a riesgo de comprometer la responsabilidad internacional de Colombia. Ahora bien, una enmienda a un tratado, al modificar los alcances del instrumento internacional, puede conducir a que se asuman obligaciones contrarias a la Carta, por lo cual es absolutamente indispensable la revisión previa por parte de la Corte.

"3- Por tales razones, esta Corporación concluye que cuando la Carta habla de tratados también hace referencia a las enmiendas. En tales condiciones, mutatis mutandi, las enmiendas están sometidas al mismo procedimiento de aprobación y control constitucional que los tratados, por lo cual la Corte, conforme al numeral 10 del artículo 241 superior, es competente para pronunciarse de manera automática y previa sobre las leyes que aprueban enmiendas a un tratado. Y, como lo ha señalado en repetidas ocasiones esta Corporación, éste es un control completo de constitucionalidad, por razones de fondo y también de forma".2

Cabe precisar que a la luz de la Convención de Viena sobre el derecho a los tratados, la enmienda implica un cambio a las disposiciones de un tratado, pues la alteración del régimen convencional es susceptible de afectar a todas las partes intervinientes. En efecto, el artículo 39 del Convenio de Viena indica de manera general que un tratado podrá ser enmendado por acuerdo entre todas las partes, aplicando las normas comunes en materia de celebración de tratados, salvo que se hubiera establecido reglas específicas para tal efecto. En los tratados

bilaterales la exigencia del acuerdo unánime es obvia; pero en el caso de los acuerdos multilaterales el consenso de todos no se precisa. En este procedimiento existe una fase inicial, que corresponde a la propuesta de enmienda, la cual deberá ser notificada a todos los Estados contratantes, quienes tendrán derecho a participar en la decisión sobre las medidas que vayan a adoptar en relación con la propuesta, así como en la negociación y la celebración de cualquier otro acuerdo que tenga como fin enmendar el tratado.

Una vez celebrado el acuerdo por el cual se enmienda el tratado, éste no obligará a ningún Estado que sea ya parte en el tratado que no llegue a serlo en ese acuerdo de modificación. No obstante, si un Estado llega a ser parte en el tratado después de la entrada en vigor del acuerdo de enmienda, se considerará que si dicho Estado no ha manifestado una intención diferente, es parte del tratado en su forma enmendada. Es decir, el país que quiere ser parte de la enmienda debe expresar si la quiere adoptar y manifestarlo expresamente para que se pueda obligar en razón del cambio propuesto.

La adopción de la enmienda se debe tramitar igual que como si se tratara de un nuevo convenio, lo cual significa que el Estado debe estar representado para lo cual la persona designada debe contar con los plenos poderes para ello. Así mismo debe darse la posterior confirmación presidencial que manifiesta el consentimiento de obligarse por la enmienda al pacto inicial, y en el caso nuestro debe surtirse el subsiguiente procedimiento de aprobación en el Congreso y de revisión en la Corte Constitucional, para que dicha modificación tenga vigencia y validez en el ordenamiento interno. Sin embargo, el Estado puede manifestar su consentimiento mediante la adhesión a éste, cuando el propio tratado dispone el trámite para que cualquier otro Estado se haga parte con posterioridad. Así lo consagra el artículo 11 del Convenio de Viena.

El anterior recorrido corrobora lo dicho anteriormente en el sentido de que al igual que los tratados internacionales las enmiendas están sometidas al control de la Corte Constitucional.

Conviene también observar que no se opone a la Carta el que las enmiendas objeto de revisión hayan sido aprobadas en una misma ley pues las diversas enmiendas son modificaciones a un mismo tratado, con lo cual no sólo se respeta la unidad de materia sino que se permite un debate conjunto sobre las reformas al instrumento internacional al cual está vinculado nuestro país.

Hechas estas consideraciones, entra la Corte a efectuar el examen formal y material de las enmiendas bajo revisión y de su Ley aprobatoria.

2. Examen formal de las enmiendas y de la ley aprobatoria

La revisión de constitucionalidad de las enmiendas materia de estudio, así como de su ley aprobatoria, por aspectos de forma, comprende tanto i) la facultad de representación del Estado Colombiano, así como ii) la verificación del trámite legislativo de la Ley aprobatoria de

las mismas en el Congreso de la República.

2.1. La representación del Estado colombiano

La jurisprudencia de la Corte ha expresado que no es indispensable efectuar un pronunciamiento sobre la negociación y celebración del instrumento sometido a revisión constitucional, cuando quiera que allí se haya planteado la posibilidad de adherir al mismo una vez haya agotado el trámite interno3. Tal situación se configura en el asunto bajo análisis como pasa a explicarse.

Al leer el texto de la Ley 807 de 2003, evidentemente observa la Corte que Colombia no estuvo representada en las reuniones extraordinarias de la Conferencia de las Partes, tanto en Bonn, Alemania, el 22 de junio de 1979, como en Garborone, Botswana el 30 de abril de 1983, es decir no hizo parte de la mayoría de los dos tercios de los países presentes y votantes en la aprobación de dichos instrumentos internacionales. Sin embargo, tal circunstancia no afecta para nada la constitucionalidad de la ley bajo revisión pues tal como se explicó anteriormente existe la posibilidad de que Colombia pueda adherir a instrumentos internacionales una vez se haya agotado su tramite interno.

En efecto, la adhesión es una de las formas de manifestación del consentimiento de los Estados tal como lo consagra el artículo 11 de la Convención de Viena de 1969 sobre derecho de los tratados entre Estados, aprobada por Colombia mediante la Ley 32 de 1985 y lo ratifica el artículo 15 del mismo instrumento, según el cual “el consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado se manifestará mediante la adhesión: a) cuando el tratado disponga que ese Estado puede manifestar tal consentimiento mediante la adhesión; (…)”

El artículo XVII de la Convención sobre especies amenazadas de fauna y flora silvestre, cuyas enmiendas son objeto de revisión en esta oportunidad, consagra expresamente la posibilidad de que cuando se trate de enmiendas los países puedan adherir con posterioridad. La citada disposición es del siguiente tenor literal:

ARTICULO XVII. Enmiendas a la Convención

1. La Secretaría, a petición por escrito de por lo menos un tercio de las Partes, convocará una reunión extraordinaria de la Conferencia de las Partes para considerar y adoptar enmiendas a la presente Convención. Las enmiendas serán adoptadas por una mayoría de dos tercios de las Partes presentes y votantes. A estos fines, “Partes presentes y votantes” significa Partes presentes que emiten un voto afirmativo o negativo. Las Partes que se abstienen de votar no serán contadas entre los dos tercios requeridos para adoptar la enmienda.

2. La Secretaría transmitirá a todas las Partes los textos de propuestas de enmienda por lo menos 90 días antes de su consideración por la Conferencia.

3. Toda enmienda entrará en vigor para las Partes que la acepten 60 días después de que dos tercios de las Partes depositen con el Gobierno Depositario sus instrumentos de aceptación de la enmienda. A partir de esa fecha, la enmienda entrará en vigor para cualquier otra Parte 60 días después de que dicha Parte deposite su instrumento de aceptación de la misma

Como quiera que el Presidente de la República impartió a los instrumentos bajo estudio la aprobación ejecutiva el 13 de julio de 2001, para efectos de su posterior adhesión, con tal actuación inició el trámite de aprobación interna del tratado ante el Congreso de la República, motivo por el cual la Corte, por lo que hace al examen formal de las enmiendas, sólo se limitará a analizar la constitucionalidad del procedimiento que siguió la Ley aprobatoria que se estudia.

2.2. El trámite de la Ley 807 de 2003

Con fundamento en los antecedentes legislativos, las actas publicadas en las Gacetas del Congreso de la República y las certificaciones remitidas a la Corte por el Senado y la Cámara de Representantes, se pudo determinar que el trámite surtido en esa Corporación para la expedición de la Ley No. 807 de 2003, fue el siguiente:

a. El 18 de septiembre de 2001, el Gobierno Nacional, por intermedio del Ministro de Relaciones Exteriores y la Viceministra del Medio Ambiente encargada de las funciones de Ministro, presentó ante la Comisión Segunda del Senado de la República el proyecto de ley aprobatorio de las Enmiendas de la Convención sobre el Comercio Internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestre, el cual fue radicado bajo el número 109/01 Senado y publicado junto con la respectiva exposición de motivos en la Gaceta del Congreso No. 466 del 19 de septiembre de 2001 (páginas 2 a 4).4

a. La ponencia para primer debate en la Comisión Segunda del Senado de la República, fue presentada por la Senadora Piedad Córdoba Ruiz, siendo publicada en la Gaceta del Congreso No. 555 del 30 de octubre de 2001 (páginas 7 y 8). 5

a. De conformidad con la certificación expedida por el Secretario de la Comisión Segunda del Senado de la República del 17 de junio de 20036, dicha comisión aprobó en primer debate el proyecto de ley en la sesión llevada a cabo el día 4 de diciembre de 2001, con un resultado de 11 votos a favor, de los 13 senadores que conforman la Comisión, y ninguno en contra, según consta en el Acta N° 06 de la misma fecha.

a. La ponencia para segundo debate fue presentada por la Senadora Piedad Córdoba Ruiz, la cual fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 82 del 8 de abril de 2002 (páginas 10 y 11).7

a. De conformidad con la certificación expedida por el Secretario General del Senado de la República, el proyecto de ley fue aprobado en la Plenaria del Senado el 11 de junio de 2002, según Acta N° 35 publicada en la Gaceta 242 de 2002; con un quórum de 97 senadores de

102 que conforman la Plenaria.8

a. La Comisión Segunda de la Cámara de Representantes, aprobó por unanimidad, en primer debate el proyecto de ley en la sesión llevada a cabo el día 23 de octubre de 2003, consignada en Acta N° 21, publicada en la Gaceta 090 del 6 de marzo de 2003 (páginas 17 y 18).10

a. La ponencia para segundo debate presentada por los Representantes Pedro Nelson Pardo Rodríguez, Fabio Arango Torres, Dixon Ferney Tapasco Triviño y Guillermo Rivera Florez, fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 127 del 20 de marzo de 2003 (páginas10 y 11).11

a. De conformidad con la certificación expedida por el Secretario General de la Cámara de Representantes el proyecto de ley fue aprobado en la plenaria de esa Corporación legislativa el día 1° de abril de 2003, según consta en Acta N° 043, publicada en la Gaceta del Congreso 177, página 11, del 25 de abril de este mismo año, mediante 148 votos favorables.12

a. El Presidente de la República, Álvaro Uribe Vélez, sancionó la Ley 807 el 27 de mayo de 2003, publicada en la Gaceta del Congreso N° 237 del 3 de junio de 2003 (páginas 1 a 3). 13

a. El texto de dicha Ley fue remitido a la Corte Constitucional para su revisión el día 30 de mayo de 2003, dentro del término máximo de 6 días señalados para el efecto por el artículo 241 numeral 10 de la Carta Política.

Teniendo en cuenta el trámite descrito, la Corte concluye que no existe ningún vicio de forma en el trámite de la Ley 807 de 2003, por cuanto el proyecto de ley inició su curso en el Senado de la República como lo exige el artículo 154 de la Constitución; fue publicado antes de comenzar el debate en las comisiones respectivas; fue aprobado en primer y segundo debate en cada una de las cámaras legislativas; las ponencias respectivas tanto en las comisiones como en las plenarias fueron publicadas antes de iniciarse los debates correspondientes; y, entre el primero y segundo debate en cada Cámara, mediaron los términos a que alude el artículo 160 de la Constitución

Una vez analizados los requisitos formales del trámite de la Ley 807 de 2003, la Corte entra a establecer si el contenido de las Enmiendas que son objeto de control se ajusta a los preceptos constitucionales.

3. Examen material de las Enmiendas objeto de revisión

3.1. Breve reseña acerca de la Convención sobre Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre

Antes de abordar el examen de fondo a las Enmiendas a la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre, y comparar su texto con la totalidad de las disposiciones constitucionales para determinar si ajustan a éstas, se considera necesario hacer alusión al contenido de la citada Convención objeto de enmienda y a las partes en las que se divide, para así poder entender en qué consisten cada una de las modificaciones introducidas.

La Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre, fue adoptada en Washington el 3 de marzo de 1973, y suscrita por Colombia el 4 de junio de 1974, siendo aprobada mediante la Ley 17 de 1981, entrando en vigor para el país desde el 29 de noviembre de 1981. Tiene como objetivo fundamental salvaguardar la fauna y flora silvestres contra su explotación excesiva mediante el comercio internacional, para lo cual los Estados y los pueblos deben ser sus mejores protectores, requiriendo al efecto de la cooperación internacional como la mejor herramienta a efectos de alcanzar este objetivo dada la urgencia de adoptar medidas apropiadas con tal fin.

En los antecedentes legislativos de la Ley 17 de 1981 se hizo énfasis en la importancia de dicho instrumento al señalar que mediante él se pretende unificar criterios y establecer ciertas barreras que impidan el abuso de la flora y de la fauna silvestres y el comercio ilícito de las mismas. Igualmente se hizo hincapié en que las políticas que el Estado fije en esa materia pueden quedar sin aplicación práctica cuando no se poseen los medios necesarios para controlar el abuso del medio ambiente por parte de quienes sin tener en cuenta su importancia deciden comercias con tales recursos. En este sentido, se dijo que la Convención constituye un mecanismo indispensable para respaldar las acciones a coactivas que en un momento dado se deben tomar para proteger y conservar nuestro medio natural14.

Para la Corte los fundamentos y propósitos de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre, guardan perfecta armonía con los dictados del Ordenamiento Superior especialmente con los artículos 79 y 80, los cuales establecen como deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de importancia ecológica, fomentar la educación, garantizar el desarrollo sostenible de los recursos naturales, su conservación, restauración o sustitución. Por tal razón la Corte ha avalado la constitucionalidad de instrumentos internacionales de esta índole.

Vale la pena mencionar que la jurisprudencia ha puesto de presente la importancia de esta clase de instrumentos. Así por ejemplo al revisar la Ley 356 del 21 de enero de 1997, por medio de la cual se aprobó el Protocolo relativo a las áreas y flora y fauna silvestres especialmente protegidas del convenio para la protección y el desarrollo del medio marino de la región del Gran Caribe, la Corte señaló que “la Constitución Política de 1991 estructuró un sistema a través del cual es posible afrontar los retos que comporta el tema ambiental y emprender las acciones que demandan los problemas que del mismo se derivan, mediante una normatividad específica alrededor de instrumentos y garantías para la preservación del

medio ambiente y los recursos naturales del país, la cual de manera especial hace referencia a la biodiversidad biológica nacional, entendida como la "variedad y multiplicidad de organismos vivos, ya sea de genes, de especies, o de ecosistemas dentro de un marco territorial determinado."15, garantizando una especial protección estatal en términos de salvaguarda de la diversidad e integridad del ambiente, conservación de las áreas de especial importancia ecológica y fomento de la educación para el logro de esos fines (C.P., art. 79)".16

La Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre se divide formalmente en tres partes, la primera de las cuales está dedicada a consignar todo lo relacionado con ciertas definiciones contenidas dentro del instrumento; los principios fundamentales; la reglamentación del comercio de especímenes de especies según la clasificación de fauna y flora; lo relacionado con los permisos y certificaciones para la exportación de las especies de que trata el Convenio; las exenciones y otras disposiciones frente al comercio según la clasificación de la fauna y flora silvestre, así como las medidas que deben adoptar las Partes para velar por el cumplimiento de lo dispuesto en el Acuerdo. Estos aspectos se encuentran regulados del Artículo I al X, en donde se señalan las definiciones y pautas generales para que los Estados Partes, y los que no lo son, den cumplimiento a lo señalado en la Convención.

El Convenio también contiene disposiciones relacionadas con las medidas internacionales que dicha Secretaría puede adoptar; los efectos que tienen las disposiciones de la Convención sobre las legislaciones nacionales y otros convenios internacionales, y finalmente todo lo relacionado con las enmiendas al tratado, el arreglo de controversias, la firma, la ratificación, aceptación y aprobación, la adhesión, la entrada en vigor, las reservas, la denuncia y lo atinente al gobierno depositario. Estos aspectos que integran la parte instrumental de la Convención, están contenidos en los artículos XIII a XXV de dicho instrumento. Por último, la Convención contiene los Apéndices I, II y III, donde se clasifican las especies y sub especies de fauna y flora silvestres, según su nombre, sus características y lugar de ubicación.

La Convención es un instrumento constitutivo, ya que propone unos fines, crea una estructura, se atribuye competencias por medio de sus órganos, crea una Conferencia de las Partes como organismo conformado por la totalidad de los Estados miembros y una Secretaría, la cual se encarga de llevar a cabo las finalidades del convenio. Se trata de una organización independiente distinta de la de sus Estados miembros y necesaria para el cumplimiento de los objetivos para los cuales fue creada, la protección de especies amenazadas de fauna y flora silvestres. Además, estos organismos creados en el seno del Convenio se le atribuyen unas facultades las cuales se orientan a que la convención tenga aplicación y no sea un texto inane.

Teniendo así, una visión global de la Convención y la manera cómo se encuentra organizada formalmente, se analizará a continuación en qué consistieron las modificaciones introducidas al texto original de la referida Convención.

3.2 La enmienda adoptada en Bonn, Alemania, el 22 de junio de 1979

La primera enmienda, que entró en vigor desde el 13 de abril de 1987, cuando se alcanzó el

número mínimo de ratificaciones previstas en la Convención, está orientada a incluir dentro de las funciones de la Conferencia de las Partes la adopción de disposiciones financieras. Por tal razón, se le agregó al final del subpárrafo a) del párrafo 3° del Artículo XI de la Convención la frase "y adoptar disposiciones financieras", quedando de la siguiente manera:

"ARTICULO XI

Conferencia de las Partes

1. La Secretaría convocará a una Conferencia de las Partes a más tardar dos años después de la entrada en vigor de la presente Convención.

2. Posteriormente, la Secretaría convocará reuniones ordinarias de la Conferencia por lo menos una vez cada dos años, a menos que la Conferencia decida otra cosa, y reuniones extraordinarias en cualquier momento a solicitud, por escrito, de por lo menos un tercio de las Partes.

3. En las reuniones ordinarias y extraordinarias de la Conferencia, las Partes examinarán la aplicación de la presente Convención y podrán:

a) adoptar cualquier medida necesaria para facilitar el desempeño de las funciones de la Secretaría; y adoptar disposiciones financieras.

(…)"

Con esta enmienda se adecuan las facultades de la Conferencia, como órgano supremo de la Convención que decide sobre los asuntos de su competencia, para incluir las atribuciones de tipo financiero. Es decir, se introdujo una modificación en la parte instrumental del tratado, en lo que atañe a las facultades de autogobierno, la cual está orientada a cumplir con las disposiciones contenidas en la misma Convención.

En consecuencia, la enmienda bajo revisión se ajusta a la Carta Política y por ello será declarada su constitucionalidad.

3.3. La Enmienda adoptada en Garborone, Botswana el 30 de abril de 1983

La segunda Enmienda aprobada en 1983 en Garborone, Botswana, abre la posibilidad para la adhesión de Organizaciones de Integración Económica Regional formadas por Estados soberanos y regula lo relacionado con los derechos y obligaciones de sus miembros y el sistema de votación. Al efecto se le agregaron 5 numerales al Artículo XXI de la Convención, quedando dicho con el siguiente texto:

"ARTÍCULO XXI

Adhesión

La presente Convención estará abierta indefinidamente a la adhesión. Los instrumentos de adhesión serán depositados en poder del Gobierno Depositario.

1. La presente Convención estará abierta a la adhesión de cualquier organización de integración económica regional constituida por Estados Soberanos con competencia para negociar, concluir y hacer aplicar acuerdos internacionales relativos a cuestiones que les hayan sido remitidas por sus Estados Miembros y que están cubiertas por la Presente Convención.

2. En sus instrumentos de adhesión dichas organizaciones declararán su grado de competencia en los asuntos cubiertos por la Convención. Estas organizaciones informarán asimismo al Gobierno Depositario de cualquier modificación sustancial en su grado de competencia. Las notificaciones enviadas por las organizaciones que tengan por objetivo una integración económica regional en relación con su competencia en los asuntos cubiertos por esta Convención y las modificaciones a dicha competencia serán distribuidas a las Partes por el Gobierno Depositario.

3. En los asuntos de su competencia, esas organizaciones ejercerán los derechos y cumplirán las obligaciones que la Convención atribuye a sus Estados Miembros, que son Partes de la Convención. En esos casos, los Estados Miembros de esas organizaciones no podrán ejercer tales derechos individualmente.

4. En los ámbitos de su competencia, las organizaciones que tengan por objetivo una integración económica regional ejercerán sus derechos de voto con un número de votos igual al número de sus Estados Miembros que son Partes de la Convención. Dichas organizaciones no ejercerán su derecho de voto en el caso de que sus Estados Miembros ejerzan el suyo, y viceversa.

5. Cualquier referencia a una "Parte" en el sentido del artículo I h) de la presente Convención, a "Estado/Estados" o a "Estado Parte/Estados Partes" de la Convención será interpretada como incluyendo una referencia a cualquier organización de integración económica regional con competencia para negociar, concluir y hacer aplicar acuerdos internacionales en los asuntos cubiertos por la presente Convención."

En primer lugar debe señalarse que la posibilidad de que organizaciones internaciones puedan adherir a instrumentos internacionales como el que se revisa, deriva de la capacidad con que cuentan para celebrar tratados internacionales, la cual les ha sido reconocida expresamente por el artículo 6° de la Convención de Viena II, aprobada por la Ley 406 de 1977, que dispone que "La capacidad de una organización internacional para celebrar tratados se rige por las reglas de esa organización".

La jurisprudencia constitucional ha puesto de presente el papel cada vez más creciente que tienen las organizaciones internacionales en el desarrollo de la cooperación e integración internacional, el cual ha sido posible a partir de la Segunda Guerra Mundial, en especial como consecuencia de la creación de la O.N.U., por lo que se fue abriendo paso cada vez más al reconocimiento de su participación como verdaderos sujetos de derecho internacional distintos de los Estados. Ha dicho la Corte:

"…sobre todo a partir de la creación de la Sociedad de las Naciones, se admite que las organizaciones internacionales son actores de primer orden del derecho internacional, a tal punto que se les reconoce como verdaderos sujetos del derecho internacional público, pues -

a diferencia del individuo, cuya personería jurídica es limitada pues es titular de derechos pero no participa en la creación de normas internacionales- algunas de estas organizaciones pueden adquirir obligaciones internacionales e incluso establecer regulaciones válidas frente al derecho internacional. Por todo lo anterior, hoy en día se acepta que el derecho internacional no es únicamente un derecho interestatal, pues la aparición y consolidación de las organizaciones internacionales, así como el reconocimiento de una personería internacional limitada al individuo, permiten hablar de la existencia de una comunidad internacional organizada, en la cual los organismos internacionales juegan un papel creciente. En efecto, no sólo su número aumenta sino que gran parte de la cooperación internacional se efectúa hoy por medio de tales organizaciones, que adquieren un carácter permanente y no ocasional, lo cual es una expresión de la creciente interdependencia entre los Estados y del reconocimiento de que existen ciertos objetivos comunes a todos los pueblos – como la paz mundial, la protección del medio ambiente o la defensa del patrimonio común de la humanidad- que sólo pueden ser enfrentados adecuadamente por medio de instancias supranacionales e incluso ecuménicas. Existe entonces un progresivo proceso de institucionalización de la realidad internacional, que ha modificado la estructura tradicional de las relaciones internacionales y del derecho en este campo, y que adquiere su más importante expresión con la (O.N.U) Organización de las Naciones Unidas, que es no sólo un órgano internacional universal sino que además su carta constitutiva tiene principios y reglas que configuran una suerte de orden público internacional, pues priman sobre cualquier otro convenio internacional. En efecto, conforme al artículo 103 de la Carta de las Naciones Unidas, “en caso de conflicto entre las obligaciones contraídas por los Miembros de las Naciones Unidas, en virtud de la presente Carta y sus obligaciones contraídas en virtud de cualquier otro convenio internacional, prevalecerán las obligaciones impuestas por la presente Carta.”

“7- Las organizaciones internacionales son entonces hoy sujetos de derecho internacional distintos de los Estados. Es cierto que las organizaciones reguladas por la Convención bajo revisión nacen por acuerdos entre los Estados, ya que el artículo 2º de Viena I y Viena II definen una “organización internacional” como una “organización intergubernamental”. Sin embargo, la organización adquiere una subjetividad internacional propia, diversa de aquella de los Estados que le dieron nacimiento, por lo cual su voluntad es autónoma y jurídicamente distinta de la de los Estados que la integran.

“Ahora bien, el reconocimiento de la personalidad jurídica a las organizaciones internacionales no significa que éstas gocen de un estatuto jurídico idéntico al de los Estados. En efecto, mientras que todos los Estados son iguales ante el derecho internacional y tienen todos capacidad plena para celebrar tratados, una organización internacional es el resultado de un acto de voluntad de los Estados, acto que modela su figura jurídica y le confiere caracteres individuales muy marcados que limitan su parecido con cualquiera otra organización internacional. Esto ha sido señalado con claridad por el Tribunal Internacional de Justicia, quien precisó que “mientras un Estado posee la totalidad de derechos y deberes internacionales, los derechos y deberes de una entidad como la Organización de Naciones Unidas han de depender de los propósitos de ésta, tal como son enunciados o están implicados en sus textos constitutivos y desarrollados en la práctica”17.

“Las reglas que regulan la celebración y ejecución de los tratados en los que participan

dichas organizaciones son entonces en parte diferentes a aquellas que gobiernan los tratados entre Estados, diferencias que derivan precisamente de las propias especificidades de las organizaciones internacionales: capacidad, formación de la voluntad, expresión del consentimiento, etc. Así, el convenio constitutivo, carta o constitución de las organizaciones internacionales determina sus funciones y competencias y, en particular, es el instrumento que les confiere personería jurídica y determina su capacidad jurídica para establecer tratados con otros sujetos de derecho internacional, la cual es más o menos amplia en función de los propósitos y ámbito competencial de la organización. Esta capacidad puede ser muy reducida para instancias de índole técnica pero puede ser muy importante en otras organizaciones, como la ONU, por lo cual resulta perfectamente comprensible que el artículo 6º de Viena II establezca que "la capacidad de una organización internacional para celebrar tratados se rige por las reglas de esa organización" mientras que el mismo artículo de Viena I señala que "todo Estado tiene capacidad para celebrar tratados".

8- Lo anterior explica el sentido y la finalidad de Viena II. En efecto, teniendo tales organizaciones una naturaleza jurídica diversa de la de los Estados, con capacidad y reglas de organización especiales, se justificaba elaborar un nuevo instrumento, público, por medio del cual se codificara el derecho de los tratados en relación con las organizaciones internacionales, con el fin de facilitar la cooperación internacional".18

Así pues, las organizaciones internacionales, debido a su naturaleza y al principio de especialidad del que están revestidas, son sujetos de derecho internacional que cuentan con las facultades que le sean necesarias para ejercer sus funciones y alcanzar los objetivos por las cuales fueron creadas.

La doctrina identifica unos derechos y obligaciones que internacionalmente deben cumplir dichas organizaciones y que se manifiestan en el derecho a celebrar tratados internacionales, establecer relaciones internacionales, participar en las relaciones de responsabilidad internacional, disfrutar de ciertos privilegios e inmunidades internacionales, entre otras. Sobre este aspecto, el Convenio de Viena de 1986 reconoce el ius contrahendi internacional de las organizaciones internacionales, siguiendo muy de cerca las disposiciones generales establecidas en el Convenio de Viena de 1969.

Sin embargo, y tal como se advirtió anteriormente, el artículo 6 de la Convención de Viena II de 1986, dispone que la capacidad de una organización internacional para celebrar tratados se rige por las reglas de la organización, según el fin para el cual fue creada, a diferencia de los Estados, donde gobierna el principio de igualdad soberana de los mismos, por lo que tiene capacidad para celebrar tratados.

Nuestra Constitución acepta la creación de organismos supranacionales a los cuales se pueden transferir determinadas atribuciones del Estado, para efectos de fortalecer la integración económica y promover la creación de una comunidad latinoamericana de naciones (CP arts 150 ord 16 y 227). Es así como la jurisprudencia19 distingue entre las organizaciones internacionales de simple cooperación – esto es, aquellas que buscan armonizar los intereses de los Estados miembros, pero sin afectar su condición de Estados soberanos- y las organizaciones de integración, a las cuales la Carta autoriza la transferencia

de ciertas competencias originariamente residenciadas en el Estado. Al efecto, la Corte ha señalado que “el derecho comunitario se distingue por ser un derecho que apunta hacia la integración – y no solamente hacia la cooperación”20.

Con base en estas consideraciones puede afirmarse que cuando la enmienda bajo revisión se refiere a “organizaciones regionales de integración económica” hace alusión a aquellas organizaciones internacionales que gozan de capacidad para celebrar tratados internacionales y a las cuales los Estados parte han transferido competencias otorgadas originalmente a cada uno de ellos. Como ejemplos de tales organizaciones están aquellas que acuerdan preferencias comerciales entre sus miembros y que no son extensibles al resto del mundo; acuerdos de libre comercio entre los miembros del acuerdo; uniones aduaneras; mercados comunes; mercados únicos; uniones económicas; uniones políticas, entre otras. Colombia forma parte de algunas de esas organizaciones regionales de integración económica, como son la Comunidad Andina de Naciones21 y el Tratado de Libre Comercio del Grupo de los Tres, denominado G-3 22.

Según el Gobierno, la apertura de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre a organizaciones de integración económica regional prevista en la Enmienda que se revisa permitirá realizar una gestión regional más coordinada23, pues estos organismos podrán estar facultados para negociar, concluir y hacer aplicar acuerdos internacionales en materias relacionadas con el objeto de la Convención, lo cual redundará en beneficio de los objetivos propuestos en materia de conservación y protección de la flora y fauna de nuestro país, tan vulnerable a la explotación y el comercio ilícito.

Por su parte el Congreso al debatir la iniciativa, dijo sobre el particular:

“La integración regional, una de las manifestaciones más importantes de la globalización, reúne los esfuerzos y recursos de sus miembros para alcanzar una mayor competitividad frente a los demás bloques de integración, en especial cuando los países presentan desfases desventajosos en su desarrollo, como sucede con los países Latinoamericanos. De esa manera, la integración constituye una de las herramientas más efectivas para la aplicación de instrumentos internacionales que, como la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres, adquieren cada día mayor importancia para todos los países, ante el deterioro ambiental que provoca la industrialización.

“Las razones que motivaron la aprobación de la Ley 17 de 1981, por la cual el Congreso incorporó a nuestro derecho interno la Convención, siguen siendo tanto o más valederas que en aquel momento. La explotación no sustentable de nuestras riquezas naturales sigue avanzando y los recursos, sobre todo los no renovables, son cada vez más escasos. Por eso la unificación de propósitos, la unificación de terminología, la coordinación de políticas, la implementación de procedimientos y sistemas de cambio internacional con respecto a las especies objeto de protección, y la coordinación de información científica, que en aquella época señalaban los ponentes de la Ley 17 como justificación para que nuestro país hiciera parte de la Convención, mantienen su trascendencia. A nadie escapa que la depredación ambiental continúa y se acentúa, a pesar de los llamados de las organizaciones internacionales para ponerle límites al comercio desaforado de especies a punto de

desaparecer.

“En ese contexto, todas las enmiendas que tiendan a perfeccionar la Convención, como las que hoy revisa el Congreso, deben ser igualmente adoptadas por nuestro país, máxime cuando la biodiversidad de Colombia es una de las mayores del mundo y, al mismo tiempo, una de las más amenazadas.

“En la medida en que la Convención establezca mecanismos más eficaces para restringir o impedir el comercio de especies de fauna y flora amenazadas, Colombia resultará ser uno de los países más beneficiados por esas barreras a la explotación irracional que hoy observamos”.24

Comparte la Corte las anteriores razones que justifican la constitucionalidad de la Enmienda bajo revisión, pues realmente la adhesión de organizaciones regionales de integración económica a la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres, no sólo consulta los mandatos superiores que prevén la internacionalización de las relaciones ecológicas sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional, y la integración económica con las demás naciones, sino que además le permitirá a nuestro país hacer efectivos los compromisos del Estado contenidos en los artículos 79 y 80 de la Carta relacionados con la protección de la diversidad e integridad del ambiente; la conservación de las áreas de especial importancia ecológica; la planificación, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación restauración o sustitución; la prevención y control del deterioro ambiental, y la protección de los ecosistemas situados en zonas fronterizas.

No sobra resaltar la importancia que tiene para el Estado Colombiano la conservación de la biodiversidad. Al respecto, la Corte ha expresado:

“Esta Corporación es consciente de que si bien la protección jurídica del derecho a gozar un ambiente sano es uno de los pilares esenciales del desarrollo social, la Constitución se ocupó también de regular otros temas de orden ecológico como es el caso de la biodiversidad, de la conservación de áreas naturales de especial importancia, del desarrollo sostenible, de la calidad de vida y de la educación y la ética ambiental, los cuales constituyen, de igual forma, el estandarte mínimo para la necesaria convivencia de los asociados dentro de un marco de bienestar general. Colombia es uno de los países que mayor interés debe tener respecto de los acuerdos internacionales en materia de biodiversidad. La razón es, por lo demás, sencilla: nuestro país ha sido reconocido a nivel mundial como uno de los centros biológicos de mayor diversidad”.25

Y también ha señalado:

“En la Constitución de 1991 la defensa de los recursos naturales y medio ambiente sano es uno de sus principales objetivos, como quiera que el riesgo al cual nos enfrentamos no es propiamente el de la destrucción del planeta sino el de la vida como la conocemos. El planeta vivirá con esta o con otra biosfera dentro del pequeño paréntesis biológico que representa la vida humana en su existencia de millones de años, mientras que con nuestra estulticia sí se destruye la biosfera que ha permitido nacer y desarrollarse a nuestra especie estamos condenándonos a la pérdida de nuestra calidad de vida, la de nuestros descendientes y

eventualmente a la desaparición de la especie humana".26

No puede soslayarse entonces el significado que representa para la conservación de nuestra biodiversidad la participación de organismos internacionales en la Convención sobre Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres, pues con su participación activa se podrán tomar medidas más eficaces para evitar la depredación de los ecosistemas, razón por la cual la Corte encuentra que la Enmienda en estudio se ajusta a lo dispuesto en el Ordenamiento Constitucional.

En conclusión, como las modificaciones introducidas a la Convención sobre Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres, mediante las Enmiendas objeto de estudio se ajusta a los principios y preceptos consignados en la Constitución Política, la Corte declarará su exequibilidad.

VI. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Primero.- Declarar EXEQUIBLES las Enmiendas a la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres firmada en Washington, D. C. el 3 de marzo de 1973, adoptadas en Bonn, Alemania, el 22 de junio de 1979 y en Garborone, Botswana, el 30 de abril de 1983.

Tercero.- ORDENAR la comunicación de la presente sentencia al Presidente de la República, a los Ministerios de Relaciones Exteriores; Protección Social; Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, y de Comercio, Industria y Turismo.

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

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Presidenta

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

IVAN HUMBERTOESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (E)

1 Aprobación Legislativa Ley 17 de 1981.

2 Sentencia C-176 de 1997. MP Alejandro Martínez Caballero. Doctrina reiterada en la Sentencia C-991 de 2000. MP Alvaro Tafur Galvis

3 En igual sentido en la sentencia C-860 de 2001, la Corte analizó la constitucionalidad de la Ley 629 de 2000 mediante la cual se aprobó el Protocolo de Kyoto de la convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático. Protocolo que no se encontraba suscrito por Colombia pero abierto para su adhesión, lo cual estaba contemplado en el artículo 15 del mismo instrumento, por lo que resultaba válida esta forma de aceptación y no contrariaba los preceptos constitucionales.

4 Folios 57 a 59 del expediente.

5 Folios 49 y 50.

6 Folios 22 a 39

7 Folios 47 y 48.

8 Folio 255

9 Folios 52 y 53.

10 Folios 104 y 105. Ver certificación a folio 44 del expediente

11 Folios 163 y 164

12 Constancia expedida por el Secretario General de la Cámara de Representantes. Folio 123.

13 Folios 237 y 238.

14 Ponencia para primer debate en el Senado dela República. Historia de las Leyes Tomo I. 1981 páginas 408 y 409

15 Ver la Sentencia C-519 de 1994, M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa.

16 Sentencia C-401 de 1997. MP Hernando Herrera Vergara

17Dictamen de la CIJ sobre reparación por daños sufridos al servicio de las Naciones Unidas, Recueil 1949, p 180.

18 Sentencia C-400 de 1998. MP Alejandro Martínez Caballero

19 Sentencia C-400 de 1998. MP Alejandro Martínez Caballero

20 Sentencia C-231 de 1997. MP Eduardo Cifuentes Muñoz. Fundamento Jurídico No 8.

21 Mediante la Ley 323 de 1996 se aprobó el Protocolo modificatorio del Acuerdo de Integración Subregional Andino (Acuerdo de Cartagena), suscrito en Trujillo, Perú, el 10 de marzo de 1996, cuyo artículo 5° creó la Comunidad Andina de Naciones y el Sistema Andino de Integración. Dicha ley fue objeto de revisión constitucional mediante Sentencia C-231 de 1997. MP Eduardo Cifuentes Muñoz.

22 Mediante La ley 172 de 1994 (20 de diciembre), se aprobó el Tratado de Libre Comercio entre los gobiernos de Estados Unidos Mexicanos, la Republica de Colombia y la Republica de Venezuela, suscrito en cartagena de indias el 13 de junio de 1994. Dicha ley fue objeto de revisión constitucional mediante Sentencia C-178 de 1995. MP Fabio Morón Díaz.

23 Gaceta del Congreso No.466 de 2001.Página 4

24 Gaceta del Congreso No. 82 de 2002. Ponencia para segundo debate en el Senado de la República

25 Sentencia C-519 de 1994. MP Vladimiro Naranjo Mesa

26 Sentencia C-339 de 2002. MP Jaime Araujo Rentería