C-059-94

Sentencia C-059/94

TRATADO INTERNACIONAL-Vigencia/LEY APROBATORIA DE TRATADO INTERNACIONAL-Remisión para revisión

La vigencia o no del tratado dependerá, en última instancia, de lo que decida la Corte Constitucional. En el caso que ocupa la atención de esta Corte, si el Gobierno Nacional pretermite su obligación constitucional de remitir los tratados internacionales y su ley aprobatoria -para efectos de la revisión de constitucionalidad-, dentro de los seis (6) días siguientes a la sanción de la ley, entorpece la responsabilidad de esta Corporación de velar por la guarda y la integridad de la Carta Política, según lo prescribe el artículo 241 superior.

TRATADO INTERNACIONAL-Extemporaneidad en el envío

La tardanza en el envío de la ley aprobatoria y del tratado, por parte del órgano ejecutivo, no acarrea consecuencias de orden jurídico respecto de los aspectos formales de la ley, toda vez que esa omisión se relaciona específicamente con la responsabilidad del Gobierno al incumplir un deber constitucional"

TRATADO INTERNACIONAL-Control previo

En virtud de aquella disposición, se establece pues el control previo sobre los tratados y sus leyes aprobatorias, debe ser posterior a la sanción en todo caso, pero, anterior a la ratificación del Tratado Internacional. En la Constitución de 1991, se ha establecido, por primera vez en Colombia, este tipo de control, con lo cual se excluye cualquier otra especie de control posterior, sobre Tratados ya perfeccionados, particularmente el control por vía de acción pública de inconstitucionalidad, esto es, por demanda de un ciudadano.

TEORIA DEL DERECHO DEBER

El mandato constitucional es categórico: la Corte Constitucional debe velar por la integridad de la Carta Política y debe decidir definitivamente acerca de la exequibilidad de las disposiciones relacionadas con los tratados internacionales. Lo anterior significa que ese deber que se le atribuye a la Corte, debe estar precedido de un derecho que la habilite para

realizar el correspondiente pronunciamiento. Esta Corporación ya se ha pronunciado acerca de la teoría derecho-deber, según la cual una determinada entidad del Estado, dentro de unas circunstancias particulares y específicas, y ante la existencia de un vacío de orden constitucional y legal, podría asumir directamente el cumplimiento de ciertas responsabilidades.

LEY APROBATORIA DE TRATADO INTERNACIONAL-Revisión de oficio/LEY APROBATORIA DE TRATADO INTERNACIONAL-Demanda de inconstitucionalidad

Cuando el Gobierno Nacional no haya enviado las citadas disposiciones dentro de los seis (6) días siguientes a su sanción, según lo dispone el numeral 10o. del artículo 241 constitucional, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio el estudio de constitucionalidad de los tratados internacionales y las leyes aprobatorias de los mismos. No obstante lo anterior, como puede escapar al conocimiento de esta Corte la celebración del tratado y la expedición de la correspondiente ley aprobatoria -justamente por no haber sido oportunamente enterada de uno y otro evento- será procedente la admisión de la demanda de cualquier ciudadano.

TRATADO INTERNACIONAL-Trámite excepcional/TRANSITO CONSTITUCIONAL

Al no existir Congreso de la República que profiriese la ley aprobatoria de estos instrumentos internacionales, lo que buscó la Asamblea Nacional Constituyente al dictar el precepto transitorio número 58 de la Carta Política, fue dispensar la actuación faltante a cargo de la otra cámara legislativa con el fin de que se pudiese continuar con el trámite, es decir, que dió su aprobación a tales tratados o convenios y suplió de esta manera uno de los requisitos exigidos por nuestro derecho local.

MEDIO AMBIENTE SANO-Protección

El ambiente, en la Constitución Política, representa una dualidad en el sentido de que ha sido calificado como un derecho-deber. Es un derecho por cuanto ha sido señalado específicamente como tal y, además, se encuentra íntimamente ligado con la salud, la vida y la integridad física de los asociados. En consecuencia debe gozar de mecanismos concretos para su protección, como es el caso de las acciones populares de que trata el artículo 88 Superior, y la misma acción de tutela, según lo ha establecido la jurisprudencia de esta Corporación. Y también es un deber por cuanto exige de las autoridades y de los particulares

acciones encaminadas a su protección.

REF.: Expediente L.A.T. 018

Revisión Constitucional de la Ley 12 de 28 de julio de 1992 "Por medio de la cual se aprueba el 'Protocolo para la conservación y administración de las áreas marinas y costeras protegidas del Pacífico Sudeste', firmado en Paipa, Colombia, el 21 de septiembre de 1989".

Magistrado Ponente: Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA

Temas:

* Efectos de la remisión del tratado internacional y de su ley aprobatoria por parte del Gobierno Nacional.

* Aplicación del artículo 58 transitorio de la Constitución Política

* La protección del ambiente en cabeza del Estado y de los particulares

Aprobado según Acta No.

Santafé de Bogotá, D.C., diecisiete (17) de febrero de mil novecientos noventa y cuatro (1994)

I. ANTECEDENTES

El doctor Luis Fernando Uribe Restrepo, actuando en su calidad de Secretario Jurídico del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, remitió a la Corte Constitucional la Ley 12 de 1992, aprobatoria del Protocolo para la conservación y administración de las áreas marinas y costeras protegidas del Pacífico Sudeste, firmado en Paipa, Colombia, el 21 de septiembre de 1989. Esto con el fin de dar cumplimiento al trámite de control constitucional previsto en el numeral 10o. del artículo 241, de la Constitución Política.

El Presidente de la República ordenó la aprobación del presente Protocolo, mediante Decreto de 18 de septiembre de 1990, remitiéndolo al Congreso de la República, quien lo aprobó mediante Ley 12 de 1992.

II. TEXTO DE LA LEY APROBATORIA DEL TRATADO.

Se transcribe a continuación el texto de la ley 12 de 1992, aprobatoria del Protocolo “Para la Conservación y Administración de las Areas Marinas y Costeras Protegidas del Pacífico Sudeste”, el cual corresponde a la copia certificada que remitió el Ministerio de Relaciones Exteriores.

“LEY 12 DEL 28 DE JULIO DE 1992

“EL CONGRESO DE COLOMBIA

“Visto el texto del PROTOCOLO PARA LA CONSERVACION Y ADMINISTRACION DE LAS AREAS MARINAS Y COSTERAS PROTEGIDAS DEL PACIFICO SUDESTE, firmado en Paipa, Colombia, el 21 de septiembre de 1989.

(Transcripción del texto)

“PROTOCOLO PARA LA CONSERVACION Y ADMINISTRACION DE LAS AREAS MARINAS Y COSTERAS PROTEGIDAS DEL PACIFICO SUDESTE”

“LAS ALTAS PARTES CONTRATANTES

“Reconociendo la necesidad de adoptar medidas apropiadas para proteger y preservar los ecosistemas frágiles, vulnerables o de valor natural único, y la fauna y flora amenazados por agotamiento y extinción.

“Considerando que es de interés común buscar la administración de las zonas costeras, valorando racionalmente el equilibrio que debe existir entre la conservación y el desarrollo.

“Considerando que es necesario establecer áreas bajo protección con especial énfasis en parques, reservas, santuarios de fauna y flora, y otras categorías de áreas protegidas.

“Teniendo presente que es imprescindible regular toda actividad que pueda causar efectos adversos sobre el ecosistema, fauna y flora así como su hábitat, y

“Teniendo presente el Convenio para la Protección del Medio Ambiente y la Zona Costera del Pacífico Sudeste de 1981.

“HAN ACORDADO EL SIGUIENTE PROTOCOLO

“ARTICULO I

Ambito de Aplicación

“El ámbito de aplicación del presente Convenio será el área marítima del Pacífico Sudeste dentro de la zona marítima de soberanía y jurisdicción hasta las 200 millas de las Altas Partes Contratantes.

“Este Convenio se aplica asimismo, a toda la plataforma continental cuando ésta sea extendida por las Altas Partes Contratantes más allá de sus 200 millas.

“La zona costera, donde se manifiesta ecológicamente la interacción de la tierra el mar y la atmósfera será determinada por cada Estado Parte, de acuerdo con los criterios técnicos y científicos pertinentes.

“ARTICULO II

Obligaciones Generales

“Las Altas Partes Contratantes se comprometen, individualmente, o mediante la cooperación bilateral, a adoptar las medidas apropiadas de acuerdo con las disposiciones del presente Protocolo para proteger y preservar los ecosistemas frágiles, vulnerables o de valor natural o cultural único, con particular énfasis en la flora y fauna amenazados de agotamiento y extinción, realizando estudios orientados a la reconstrucción del medio o repoblamiento de fauna y flora en casos necesarios.

“Para este fin las Altas Partes Contratantes deberán establecer áreas bajo su protección, en la forma de parques, reservas, santuarios de fauna y flora u otras categorías de áreas protegidas. En estas áreas se establecerá un manejo íntegro, sobre la base de estudios e inventarios de sus recursos, con miras al desarrollo sostenido de ellos, prohibiendo toda actividad que pueda causar efectos adversos sobre el ecosistema, fauna y flora así como su

hábitat.

“ARTICULO III

Información sobre las Areas Protegidas

“Las Altas Partes Contratantes se comprometen a suministrarse información a través de la Secretaría Ejecutiva de este Protocolo, respecto de la designación de áreas protegidas, señalando al efecto los factores que se han tomado en cuenta para dicha determinación, como la importancia que revisten tales áreas desde el punto de vista científico, ecológico, económico, histórico, arqueológico, cultural, educativo, turístico, estético y otros.

“La información suministrada por las Altas Partes Contratantes, hará referencia a los efectos que pueda tener sobre el ambiente, recursos costeros o su valor.

“Cada Estado Parte procurará, en la medida de lo posible y antes de establecer sus áreas protegidas, intercambiar informaciones sobre el particular, con los demás Estados Partes del Protocolo.

“Cada Estado Parte, informará a los demás, a través de la Secretaría Ejecutiva, sobre cualquier cambio que efectúe en el régimen legal o en la delimitación de sus áreas protegidas.

“La Secretaría Ejecutiva deberá llevar al día un catastro de las informaciones suministradas por los Estados Partes respecto de sus áreas protegidas así como de las medidas regulatorias que adopten para esas áreas. La Secretaría Ejecutiva transmitirá a las demás Partes, oportunamente, los informes recibidos.

“ARTICULO IV

Criterios Comunes

“Las Altas Partes Contratantes adoptarán criterios comunes para el establecimiento de áreas bajo su protección. Para este efecto, si lo consideran conveniente, solicitarán en conjunto o individualmente, la asesoría y cooperación de los organismos internacionales competentes.

“ARTICULO V

Regulación de Actividades

“En las áreas protegidas, cada Alta Parte Contratante establecerá una gestión ambiental integrada dentro de los siguientes lineamientos:

a) Establecer un manejo de la fauna y flora, acorde con las características propias de las áreas protegidas;

b) Prohibir las actividades relacionadas con la exploración y explotación minera del suelo y subsuelo del área protegida;

c) Regular toda actividad científica, arqueológica o turística en dicha área;

d) Regular el comercio que afecte la fauna, la flora y su hábitat, en el área protegida;

e) En general, prohibir cualquier actividad que pueda causar efectos adversos sobre las especies, ecosistemas o procesos biológicos que protegen tales áreas, así como sobre su carácter de patrimonio nacional, científico, ecológico, económico, histórico, arqueológico o turístico.

“ARTICULO VI

Zonas de Amortiguación

“Las Altas Partes Contratantes establecerán, alrededor de las áreas protegidas, zonas de amortiguación, cuando ellas no existan, en las cuales los usos puedan ser regulados con el fin de asegurar el cumplimiento de los propósitos del presente Protocolo.

“ARTICULO VII

Medidas para prevenir, Reducir y Controlar la Contaminación de las Areas Protegidas

“Las Altas Partes tomarán, individual o conjuntamente, todas las medidas para prevenir o reducir y controlar el deterioro ambiental, incluyendo la contaminación en las áreas protegidas, proveniente de cualquier fuente y actividad, esforzándose para armonizar sus políticas al respecto.

“Dichas medidas incluirán, entre otras, las destinadas a:

1. Prohibir el vertimiento de sustancias tóxicas, perjudiciales o nocivas especialmente las de carácter persistente, procedentes de fuentes terrestres incluidos los ríos, estuarios, tuberías y estructuras de desagüe, desde la atmósfera, o a través de ella.

2. Prevenir, reducir y controlar, en el mayor grado posible:

a) La contaminación causada por buques, incluyendo medidas para prevenir accidentes y hacer frente a casos de emergencia y prevenir el vertimiento, sea o no intencional;

b) El manejo y transporte de sustancias peligrosas;

c) La introducción de especies de fauna y flora exóticas, incluyendo transplantes, y,

d) Otras actividades susceptibles de producir deterioro ambiental.

“ARTICULO VIII

Evaluación del Impacto Ambiental

“Las Altas Partes Contratantes efectuarán la evaluación del impacto ambiental de toda acción que pueda generar adversos sobre las áreas protegidas, estableciendo un procedimiento de análisis integrado sobre el particular. Intercambiarán asimismo información sobre las actividades alternativas o medidas que se sugieran, a fin de evitar tales efectos.

“ARTICULO IX

Investigación científica, técnica, educación ambiental y participación comunitaria

“Las Altas Partes Contratantes fomentarán la investigación científica, técnica, la educación ambiental y la participación comunitaria, como base para la conservación y administración de las áreas protegidas.

“ARTICULO XX

Normas de Cooperación

“Las Altas Partes Contratantes procurarán, a través de la Secretaría Ejecutiva de este Protocolo, cooperar en la administración y conservación de las áreas protegidas, intercambiando al efecto información sobre los programas e investigaciones desarrolladas en ellas, y las experiencias recogidas por cada una de éstas, en particular, en los ámbitos científicos, legales y administrativos. El Secretario Ejecutivo podrá también solicitar esta información de las universidades y entidades especializadas de los Estados Partes del presente Protocolo, a través de los Puntos Focales.

“Las Altas Partes Contratantes directamente, o por conducto de la Secretaría Ejecutiva , promoverán programas de asistencia científica, técnica, legal, educativa y de otra índole para las áreas protegidas.

“Esta asistencia comprenderá, entre otros:

i. Formación de personal científico y técnico.

ii. Participación en los programas respectivos.

iii. Provisión de expertos y equipos.

iv. Prestación de facilidades y servicios de asesoramiento para programas de investigación, vigilancia, educación, turismo y otros.

v. Organización de un archivo técnico de la legislación especializada en cada uno de los Estados Partes.

vi. Difusión de la información especializada sobre las áreas protegidas.

“ARTICULO XI

Educación Ambiental

“Las Altas Partes Contratantes fomentarán la educación ambiental y la participación comunitaria en la conservación y manejo de las áreas protegidas.

“ARTICULO XII

Autoridad de las Areas Protegidas

“Las Altas Partes Contratantes se comprometen a proporcionar, a través de la Secretaría Ejecutiva, información sobre:

a) La organización y autoridades nacionales competentes en la administración de las áreas protegidas.

b) Programas de investigación en las áreas protegidas.

“ARTICULO XIII

Cumplimiento y Sanciones

“Cada Alta Parte Contratante se obliga a velar por el cumplimiento de las disposiciones del presente Protocolo y a adoptar las medidas legales y administrativas a su alcance para prevenir o sancionar cualquier actividad que viole estas disposiciones.

“Las Altas Partes informarán a la Secretaría Ejecutiva sobre las medidas adoptadas para la aplicación de las disposiciones del párrafo precedente.

“ARTICULO XIV

Reuniones de las Altas Partes Contratantes

“Las Altas Partes Contratantes efectuarán reuniones ordinarias por lo menos cada dos años o extraordinarias en cualquier momento, cuando dos o más de ellas así lo soliciten. Estas reuniones serán convocadas por la Secretaría Ejecutiva.

a) El grado de cumplimiento del presente Protocolo y la eficacia de las medidas adoptadas, así como la necesidad de desarrollar otro tipo de actividades en cumplimiento de los objetivos de este Protocolo;

b) La necesidad de enmiendas o reformas de este Protocolo, así como la conveniencia de ampliar o modificar las resoluciones adoptadas en virtud de él;

c) El desarrollo de cualquier otra función que pueda resultar de beneficio para el

cumplimiento de los propósitos de este Protocolo.

“Las Altas Partes Contratantes procurarán integrar a las autoridades responsables de las áreas protegidas como entidades técnicas asesoras, en las reuniones que celebren.

“ARTICULO XV

Secretaría Ejecutiva del Protocolo

“Para los efectos de administración y operación del presente Protocolo, las Altas Partes Contratantes convienen en designar a la Secretaría General de la Comisión Permanente del Pacífico Sur -CPPS-, como Secretaría Ejecutiva del mismo. Las Partes, en su primera reunión, examinarán la forma y financiamiento para el desarrollo de esta función, por parte de la Comisión.

“ARTICULO XVI

Vigencia

“El presente Protocolo entrará en vigor 60 días después del depósito del tercer instrumento de ratificación en la Secretaría General de la Comisión Permanente del Pacífico Sur -CPPS-.

“ARTICULO XVII

“El presente Protocolo podrá ser denunciado por cualquiera de las Altas Partes Contratantes dos años después de entrar en vigencia para la Parte que lo denuncie.

“La denuncia se efectuará mediante notificación escrita a la Secretaría Ejecutiva que la comunicará de inmediato a las Altas Partes Contratantes.

“La denuncia producirá efecto a los 180 días de la referida notificación.

“ARTICULO XVIII

Enmiendas

“El presente Protocolo sólo podrá ser enmendado por unanimidad de las Altas Partes Contratantes. Las enmiendas estarán sujetas a ratificación y entrarán en vigor una vez que

se haya depositado el tercer instrumento de ratificación en la Secretaría Ejecutiva.

“ARTICULO XIX

Adhesión

“El presente protocolo estará abierto a la adhesión de cualquier Estado Ribereño del Pacífico Sudeste.

“La adhesión se efectuará mediante el depósito del respectivo instrumento en la Secretaría Ejecutiva que lo comunicará a las Altas Partes Contratantes.

“El presente Protocolo entrará en vigor para el Estado que adhiera 60 días después del depósito del respectivo instrumento.

“ARTICULO XX

Reservas

“El presente Protocolo no admitirá reservas.

“Hecho en siete ejemplares del mismo tenor, uno de los cuales se depositará en la Secretaría General de la Comisión Permanente del Pacífico Sur -CPPS-, todos igualmente válidos para los efectos de su aplicación e interpretación.

“EN FE DE LO CUAL se firma en Paipa, Colombia, a los veintiún (21) días, del mes de septiembre de mil novecientos ochenta y nueve (1989).

“D E C R E T A :

“ARTICULO PRIMERO.- Apruebase (sic) el PROTOCOLO PARA LA CONSERVACION Y ADMINISTRACION DE LAS AREAS MARINAS Y COSTERAS PROTEGIDAS DEL PACIFICO SUDESTE, firmado en Paipa, Colombia, el 21 de septiembre de 1989.

“ARTICULO SEGUNDO.- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1 de la ley 7a. de 1944 el PROTOCOLO PARA LA CONSERVACION Y ADMINISTRACION DE LAS AREAS MARINAS Y COSTERAS PROTEGIDAS DEL PACIFICO SUDESTE, firmado en Paipa, Colombia, el 21 de

septiembre de 1989 que por el artículo 1 de esta ley se aprueba, obligará al país a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional..

“ARTICULO TERCERO.- La presente Ley rige a partir de la fecha de su publicación.

(siguen firmas)

III. INTERVENCIONES OFICIALES

La apoderada del Ministerio de Relaciones Exteriores presentó ante esta Corporación, escrito mediante el cual se justifica la constitucionalidad de la Ley sub-examine. Considera la interesada que la conservación del medio ambiente es hoy en día esencial para el bienestar del hombre, razón por la cual los países firmantes del protocolo se han reunido para lograr tal fin. Manifiesta que “es evidente la necesidad de establecer los medios más adecuados para la protección y conservación de la región a través de mecanismos de coordinación interinstitucionales y transfronterizos, de ahí la importancia de que el país sea parte del protocolo para la conservación y administración de aéreas marinas y costeras del Pacífico Sudeste”.

Por otra parte, resalta el hecho de que Colombia es parte del Convenio para la protección del medio marino y la zona costera del Pacífico Sudeste, aprobado mediante la Ley 45 de 1985 y ratificado el 6 de agosto del mismo año. En virtud de ello, advierte: “En el artículo 19 de dicho Convenio se prevé la forma en que las partes adoptaron protocolos adicionales al mismo, como es el caso del protocolo cuya constitucionalidad se analiza”.

Finalmente, la apoderada justifica la constitucionalidad de la norma afirmando que el instrumento internacional referido es un desarrollo del artículo 79 de la Constitución Política, que protege el derecho de toda persona a gozar de un ambiente sano.

2. Ministerio de Defensa Nacional

El Secretario General del Ministerio de Defensa presentó ante esta Corporación escrito justificando la constitucionalidad de la Ley sometida a revisión. Manifiesta el interviniente que el Protocolo integrado a nuestra legislación mediante la Ley 12 de 1992, se encuentra en concordancia con los artículos 79 y 80 superiores.

Por otra parte, advirtió que la ley objeto de revisión complementa y desarrolla la Ley 45 de 1985 "Por medio de la cual se aprueba el Convenio para la Protección del Medio Marino y la Zona Costera del Pacífico Sudeste, el Acuerdo sobre Cooperación Regional para el Combate contra la Contaminación del Sudeste, por Hidrocarburos y otras Sustancias Nocivas en casos de emergencia", firmados en Lima (Perú), el 12 de noviembre de 1981.

Afirma el Secretario General del Ministerio de Defensa que la ley objeto de revisión se encuentra acorde con el Código de Recursos Naturales y con otras disposiciones vigentes, tanto nacionales como internacionales, atinentes a la protección y conservación del medio ambiente.

3. Ministerio de Agricultura

La apoderada del Ministerio de Agricultura presentó ante esta Corporación escrito justificando la constitucionalidad de la ley sometida a revisión. Considera la interviniente que "Dicho Protocolo constituye una herramienta de fundamental importancia para el establecimiento de medidas conjuntas por las altas partes contratantes, Panamá, Ecuador, Chile, Perú y Colombia, orientadas a la prevención, reducción y control de cualquier forma de contaminación ambiental de las áreas protegidas, así como para la implementación de programas y proyectos para el fomento de la investigación científica de los recursos naturales renovables, el control de su aprovechamiento, la educación ambiental, la cooperación de gestión de intercambio de información científica entre las partes, así como en las áreas protegidas y contribuir de esta manera a una mejor calidad de vida de la humanidad, máxime cuando el medio ambiente y el desarrollo no se pueden separar entre sí, sino que deben integrarse simultáneamente sobre la base de la responsabilidad compartida de todos los países".

Afirma la funcionaria del Ministerio, que el Protocolo hace parte de una estrategia general del Gobierno Nacional que tiene como finalidad la conservación y uso sostenible de la biodiversidad, en especial de la región de la Costa Pacífica del país, que hoy en día "es quizás la región del mundo donde se mantienen las mayores expectativas de aprovechamiento de los recursos naturales".

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

En la oportunidad legal, el señor Procurador General de la Nación, rindió el concepto de su competencia, solicitando a esta Corporación la declaratoria de exequibilidad de la ley objeto de revisión.

En su análisis formal, sostiene que las leyes aprobatorias de los Tratados Internacionales deben seguir el trámite previsto en el artículo 157 superior. Sin embargo, afirma que el artículo 58 transitorio prevé un trámite especial, aplicable a los tratados que, durante el tránsito constitucional, hubiesen sido aprobados, al menos, por una de las Cámaras, del Congreso. A pesar de que la ley objeto de revisión se encontraba en el supuesto fáctico previsto en la norma transitoria, el Ejecutivo "no hizo uso oportuno de la autorización que le fuera dada por el constituyente, ni manifestó su intención de hacerlo", razón por la cual era obligatorio para el Congreso expedir la Ley probatoria respectiva, quien contaba con la competencia para hacerlo.

Finalmente, en cuanto al aspecto formal, afirma ley sub-examine es constitucional,, ya que se dió cumplimiento a los requisitos para el trámite de una ley ordinaria, previstos tanto en la constitución de 1886, como en la de 1991.

En cuanto al contenido material, manifiesta que el Protocolo para la conservación y administración de las áreas marinas y costeras protegidas del Pacífico Sudeste, es desarrollo del Convenio para la protección del medio marino y la zona costera del Pacífico Sudeste, firmado en 1981. Dicho Convenio "fue adoptado por la sentida necesidad de los países con fronteras en esa región, de tomar medidas encaminadas a preservar su ecosistema por ser de un valor natural incalculable".

Dentro de su análisis, considera que el Protocolo "tiene como finalidades principales la implementación de mecanismos adecuados para la administración de las zonas costeras, de tal forma que se logre un desarrollo sostenible, es decir, un equilibrio razonable entre el desarrollo y la conservación del medio ambiente; el establecimiento de áreas, de protección especial; y la regulación de aquellas actividades que puedan causar efectos adversos sobre el ecosistema y sobre el hábitat de la fauna y flora".

Concluye el señor Procurador defendiendo la constitucionalidad de la Ley objeto de revisión, en virtud a que su espíritu y su contenido desarrollan el tema del medio ambiente, especialmente tratado en la nueva Constitución.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. Competencia

Corresponde a esta Corte conocer de la revisión del Tratado y de su Ley aprobatoria, sometidas a su consideración, de conformidad con lo ordenado en el artículo 241 numeral 10 de la Carta Política.

2. Constitucionalidad formal de la ley aprobatoria del tratado.

2.1. La remisión de la ley aprobatoria y del tratado por parte del Gobierno Nacional

En primer término, debe la Corte señalar que la ley 12 de 1992 -sancionada por el Presidente de la República el veintiocho (28) de julio de 1992-, "Por medio de la cual se aprueba el Protocolo para la Conservación y Administración de las Areas Marinas y Costeras Protegidas del Pacífico Sudeste, firmado en Paipa, Colombia, el 21 de septiembre de 1989", fue remitida a esta Corporación, por parte del Secretario Jurídico del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, el día dieciocho (18) de junio del año en curso, y que con ello se ha desconocido de manera ostensible el término constitucional de "seis días siguientes a la sanción de la ley" que el artículo 241-10 de la Carta Política le fija al Gobierno para remitir a esta Corporación los tratados internacionales y las leyes que los aprueben, con el fin de que se realice el correspondiente proceso de revisión constitucional.

Sobre el particular, la Corte considera necesario relievar que el proceso de formación de las leyes aprobatorias de tratados internacionales se encuentra sujeto al cumplimiento de una serie de etapas previstas en la Constitución Política, donde la última instancia es el perfeccionamiento del tratado por parte del Gobierno, esto es, realizar el correspondiente canje de notas, siempre y cuando la Corte haya declarado constitucionales las normas sometidas a revisión; de lo contrario, el Presidente de la República sólo podrá manifestar el consentimiento formulando la correspondiente reserva. De esta suerte, la vigencia o no del tratado dependerá, en última instancia, de lo que decida la Corte Constitucional, al tenor de la norma antes citada. En el caso que ocupa la atención de esta Corte, si el Gobierno Nacional pretermite su obligación constitucional de remitir los tratados internacionales y su ley aprobatoria -para efectos de la revisión de constitucionalidad-, dentro de los seis (6) días siguientes a la sanción de la ley, entorpece la responsabilidad de esta Corporación de velar

por la guarda y la integridad de la Carta Política, según lo prescribe el artículo 241 superior.

Como quedó demostrado, el Gobierno Nacional tardó casi un año en remitir a esta Corporación la ley 12 de 1992, "Por medio de la cual se aprueba el Protocolo Para la Conservación y Administración de las Areas Marinas y Costeras Protegidas del Pacífico Sudeste, firmado en Paipa, Colombia, el 21 de septiembre de 1989". Esa morosidad, significa que el Estado colombiano -por no contar con la revisión de la Corte Constitucional- no ha podido perfeccionar y comprometerse con los demás países contratantes en el cumplimiento de un acuerdo que, por su naturaleza, reviste la mayor importancia en procura de la conservación y protección del medio ambiente, principalmente en la zona del departamento del Chocó.

Las razones anotadas llevan a la Corte Constitucional a señalar que esa tardanza de casi un año por parte del Gobierno para cumplir con la obligación a la que se ha hecho referencia, resulta injustificada y reprochable. La Corte no encuentra satisfactoria la explicación contenida en la nota del Secretario Jurídico del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, en el sentido de que la morosidad en el cumplimiento de ese deber se debió a un "error operativo involuntario", según afirma, pues ello demuestra una negligencia y una desorganización que no tienen por qué repercutir en el compromiso de Colombia frente a otros Estados y organizaciones internacionales. Por ello, se solicitará a la Procuraduría General de la Nación se sirva investigar la responsabilidad disciplinaria de la citada dependencia, en particular respecto de la obligación del Gobierno de acatar los términos establecidos en el numeral 10° del artículo 241 constitucional.

2.2. Efectos jurídicos de la mora por parte del Gobierno Nacional en remitir a la Corte Constitucional la ley aprobatoria y el tratado internacional

Considera la Corte oportuno examinar si la mora del Gobierno Nacional en remitir a esta Corporación la ley aprobatoria y el tratado internacional acarrea consecuencias jurídicas, en particular aquellas relacionadas con el deber de la Corporación de revisar en forma previa los instrumentos internacionales negociados por el Gobierno y aprobados por el Congreso, tal como lo dispone la Constitución Política (Art.241, num. 10).

Como lo ha establecido esta Corte, la tardanza en el envío de la ley aprobatoria y del tratado, por parte del órgano ejecutivo, no acarrea consecuencias de orden jurídico respecto de los

aspectos formales de la ley, toda vez que esa omisión se relaciona específicamente con la responsabilidad del Gobierno de acatar el mandato constitucional contenido en el numeral 10o. del artículo 241 constitucional. Sobre el particular, se ha señalado:

"La Corte, como en otras oportunidades lo ha dicho, considera que, la omisión anotada, no configura propiamente un vicio de forma o de procedimiento en la formación del Tratado y de su ley aprobatoria, pues se trata de una irregularidad externa, que más bien compromete la responsabilidad del Gobierno al incumplir un deber constitucional"1.

Lo anterior no significa que el Gobierno Nacional, y particularmente el Presidente de la República en su calidad de director de las relaciones internacionales, pueda decidir a discreción en qué momento la Corte Constitucional puede examinar la exequibilidad del tratado y de su ley aprobatoria, ya que, como se ha establecido reiteradamente por esta Corporación, la decisión que se tome sobre el asunto señalado es condicionante para que el Jefe de Estado pueda realizar el respectivo canje de notas con las demás naciones u organismos internacionales intervinientes. Por tanto, si el Presidente no obedece los términos constitucionales a los que se ha hecho alusión -y ello no produce efectos jurídicos respecto de la constitucionalidad de la ley aprobatoria del tratado-, las consecuencias serán jurídicas respecto del deber que le asiste al primer mandatario de cumplir con sus funciones, y también diplomáticas o políticas, toda vez que se estaría comprometiendo la responsabilidad de nuestro país frente a las otras partes contratantes.

Ahora bien, como es sabido, las leyes aprobatorias de tratados internacionales se encuentran sometidas a un requisito particular cual es el examen previo de constitucionalidad por parte de esta Corporación. Reiterada jurisprudencia de esta Corte se ha ocupado de analizar las atribuciones que le competen respecto del tema en cuestión. Sobre el particular ha manifestado:

"De lo dicho, se infiere que ésta forma de control presenta las siguientes características:

"l. Es un control previo por cuanto se produce antes del perfeccionamiento del tratado, una vez que el congreso lo ha aprobado mediante ley y el presidente la ha sancionado, o a más tardar dentro de los seis días siguientes.

"2. Es un control automático en la medida en que su operancia no se supedita a la existencia

de acción ciudadana debidamente formulada; por el contrario, la función de control se pone en marcha tan pronto como el gobierno sancione la ley aprobatoria, o a más tardar, dentro de los seis días siguientes.

"3. Es un control integral puesto que versa sobre el contenido material normativo del tratado así como sobre el de la ley aprobatoria, tanto por razones de forma como de fondo. El tenor literal del artículo 241-10 C.N. no deja duda de que el control comprende los dos elementos del acto complejo cuando dispone: "Decidir definitivamente sobre la exequibilidad de los tratados internacionales y de las leyes que los aprueban. Con tal fin, los remitirá..." (Subrayas fuera del texto) ".2

En otro pronunciamiento se dispuso:

"En virtud de aquella disposición, se establece pues el control previo sobre los tratados y sus leyes aprobatorias, es decir, que el control debe ser posterior a la sanción en todo caso, pero, anterior a la ratificación del Tratado Internacional. Cabe recordar que en la Constitución de 1991, mediante la norma en comento, se ha establecido, por primera vez en Colombia, este tipo de control, con lo cual se excluye cualquier otra especie de control posterior, sobre Tratados ya perfeccionados, particularmente el control por vía de acción pública de inconstitucionalidad, esto es, por demanda de un ciudadano.

"La razón por la cual el control debe ser previo, radica en la oportunidad de adecuar el contenido y forma del tratado y de la ley que lo aprueba, al espíritu de la norma fundamental. Que el control fuera posterior, en cambio, implicaría entrar en prerrogativas no debidas, por cuanto podría equipararse a una intromisión en lo que le corresponde por naturaleza jurídica a la rama Ejecutiva del poder público.

"Resulta pertinente mencionar aquí el sentido de la oportunidad. El Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua define la oportunidad como 'la conveniencia de tiempo y lugar', y conveniencia, a su vez, expresa la idea de "correlación y conformidad entre dos cosas distintas". De acuerdo con estas definiciones, se puede colegir que la oportunidad -en este caso previa- de revisar los tratados públicos internacionales obedece a la conformidad del dictamen de la Corte con la función del Ejecutivo en las circunstancias propicias de tiempo y lugar. Si el control es previo, obviamente habrá una armonía entre las funciones de la rama Ejecutiva y las de la rama Judicial; pero si se hace fuera de la oportunidad, es decir,

posteriormente, se entra en colisión de competencias entre las dos ramas, lo cual va en contra del orden jurídico, ya que este supone la armonía y consonancia de las funciones diversas, que se ven afectadas con toda interferencia".3

Reconocida está pues la conveniencia y la necesidad de que el control de constitucionalidad respecto de las leyes aprobatorias de tratados internacionales sea previo, pues sólo de esta forma se logra adecuar el contenido y forma del tratado y de la ley que lo aprueba, al espíritu de la norma fundamental. Sin embargo, cabe preguntarse: ¿Puede la Corte Constitucional ejercer ese control previo, automático e integral cuando el Gobierno Nacional no ha cumplido con su obligación de remitir los tratados internacionales y las leyes que los aprueben, dentro de los seis (6) días siguientes a su sanción?

Según el artículo 241 superior, a la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Carta Política, en los estrictos y precisos términos de esa norma. En ejercicio de este objetivo, la Corporación debe decidir definitivamente acerca de la exequibilidad de los tratados internacionales y de las leyes que los aprueben, según lo prevé el numeral 10o. de la citada disposición. Con el fin de cumplir este objetivo, el Estatuto Superior obliga al Ejecutivo a remitirlos dentro de los seis días siguientes a su sanción, pudiendo, además, intervenir cualquier ciudadano para defender o impugnar su constitucionalidad.

"Todo fin exige un medio proporcionado para su realización. De ahí que es natural que si el Estado tiene unos deberes esenciales, tenga también unos derechos para cumplir su misión. Aquí, pues, los deberes son el título jurídico de los derechos consecuenciales. En otras palabras, si existe un deber esencial e inaplazable, existe también el derecho a cumplir con ese deber, el cual está prescrito a cargo del Estado (…).

"La Corte reconoce, sin embargo, que en este caso y ante el vacío jurídico existente, el derecho que permite al Estado el cumplimiento de sus deberes no está expreso. Pero como el deber si lo está, hay, por lo menos una facultad tácita como derivación natural de un deber que no sólo es irrenunciable, sino -se repite- inaplazable (…). Se trata, pues, de un claro caso en que es aplicable el artículo 4o. de la ley 153 de 1887 que señala: 'Los principios del derecho natural y las reglas de la jurisprudencia servirán para ilustrar la Constitución en casos dudosos'4 ". (Negrillas fuera de texto original)

El deber de la Corte de velar por la integridad y supremacía de la Constitución Política es, así, necesario, irrenunciable e inaplazable. Lo anterior supone que la Corte tiene, pues, una doble misión unificada en guardar la supremacía integral de la Constitución, que consiste no solamente en garantizar la efectividad de ésta como "norma de normas" (art. 4o. C.P.), sino en la permanencia incólume del Estatuto Superior como un todo integral. Permitir, entonces, que una ley que debe ser revisada previa y automáticamente por la Corte, no se someta a ese examen de constitucionalidad por la simple voluntad o la posible omisión del órgano ejecutivo, no sólo atenta contra el cumplimiento de las responsabilidades que le han sido asignadas a este Tribunal, sino que además se constituye en una posible vulneración al ordenamiento jurídico constitucional que esta Corporación estaría en imposibilidad material de advertir.

Por las razones anotadas, cuando el Gobierno Nacional no haya enviado las citadas disposiciones dentro de los seis (6) días siguientes a su sanción, según lo dispone el numeral 10o. del artículo 241 constitucional, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio el estudio de constitucionalidad de los tratados internacionales y las leyes aprobatorias de los mismos. No obstante lo anterior, como puede escapar al conocimiento de esta Corte la celebración del tratado y la expedición de la correspondiente ley aprobatoria -justamente por no haber sido oportunamente enterada de uno y otro evento- será procedente la admisión de la demanda de cualquier ciudadano en los términos que se explican a continuación.

En efecto, la ley aprobatoria de un tratado internacional, es, desde un punto de vista material y formal, una ley, aunque en este caso ella está sometida a una condición, cual es la de ser revisada por la Corte Constitucional una vez haya sido remitida por el Gobierno dentro del lapso anteriormente señalado. El hecho de que el Gobierno no haya cumplido con su deber de enviarla para su revisión dentro del plazo previsto por la Carta para ello, no significa que la ley aprobatoria haya perdido su carácter de tal. En consecuencia, una vez vencido el término aludido, cualquier ciudadano, en ejercicio de la acción pública de constitucionalidad, podrá, con base en el numeral 4o. del artículo 241 superior, demandar tanto el contenido como los posibles vicios de procedimiento de la mencionada disposición. En este último evento, y en concordancia con lo expresado anteriormente, la demanda que presente cualquier ciudadano contra una ley aprobatoria de un tratado internacional cuando ésta no ha sido enviada por el Gobierno Nacional a la Corte Constitucional dentro de los seis (6) días siguientes a su sanción, permite a esta Corporación realizar el examen correspondiente, no

sólo con base en los argumentos expuestos por el actor y respecto de las normas acusadas por él, sino que aprehenderá de oficio el análisis de constitucionalidad de la totalidad de la ley y del tratado sobre el cual versa, de acuerdo con la facultad superior que le asiste de revisar en forma previa y automática los tratados internacionales y sus leyes aprobatorias.

2.3. La aplicación del Artículo 58 transitorio de la Carta Política y el trámite de la ley 12 de 1992.

Según consta en los Anales del Congreso de la República, el día 12 de octubre de 1990 (número 88), se publicó el proyecto de ley número 86 de 1990, "por medio del cual se aprueba el Protocolo Para la Conservación y Administración de las Areas Marinas y Costeras Protegidas del Pacífico Sudeste, firmado en Paipa, Colombia, el 21 de septiembre de 1989", al igual que la correspondiente exposición de motivos, los cuales fueron presentados ante el Senado de la República por el señor Ministro de Relaciones Exteriores. De acuerdo con la certificación enviada por el Secretario General del Senado de la República, las ponencias para primer debate en la Comisión Segunda, y para segundo debate en la plenaria de esa Corporación, fueron aprobadas los días quince (15) de noviembre de 1990 y el dieciséis (16) de diciembre de ese mismo año, respectivamente. Por su parte, la ponencia para primer debate en la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes, fue aprobada el día diecisiete (17) de junio de 1992, según consta en la documentación remitida a esta Corporación por parte del Secretario General de la citada Comisión. Finalmente, de acuerdo con la certificación enviada por el Secretario General de la Cámara de Representantes, la Plenaria de la referida Corporación impartió su aprobación al proyecto de ley el día veinticinco (25) de junio de ese año.

Ahora bien, como puede apreciarse, el proyecto que se revisa recibió el primero y el segundo debate en el Senado de la República, antes de la promulgación de la Carta Política de 1991. En consecuencia, para efectos de la aprobación de este instrumento internacional, parecería aplicable lo prescrito en el artículo 58 transitorio de la Constitución vigente, que autoriza "al Gobierno Nacional para ratificar los tratados o convenios celebrados que hubiesen sido aprobados, al menos, por una de las Cámaras del Congreso de la República". La Corte se ha pronunciado reiteradamente acerca de los alcances de esta disposición5. Resulta pertinente transcribir parcialmente uno de ellos:

“Como se puede observar fue el querer de la Asamblea Nacional Constituyente eximir a los tratados o convenios internacionales a que alude la norma antes transcrita, de una parte del trámite constitucional estatuido para su aprobación, como es su discusión y aprobación en primero y segundo debate en la Cámara Legislativa que aún no había conocido del proyecto respectivo y consecuencialmente evitar la expedición de la ley correspondiente que así lo determinara, todo ello debido a la ausencia de Congreso de la República que pudiera cumplir tal labor y con el único propósito de no obstruir el proceso normal de dichos instrumentos.

“En esta misma disposición se autorizó al Presidente de la República para ejercer ese acto jurídico internacional mediante el cual el Estado manifiesta su consentimiento de obligarse con relación a aquellos convenios o tratados internacionales, es decir, ratificarlos, actuación que en todo caso es posterior a la expedición de la ley aprobatoria, y sin la cual no entra a regir el tratado.

“En consecuencia, considera la Corte que al no existir Congreso de la República que profiriese la ley aprobatoria de estos instrumentos internacionales, lo que buscó la Asamblea Nacional Constituyente al dictar el precepto transitorio número 58 de la Carta Política, fue dispensar la actuación faltante a cargo de la otra cámara legislativa con el fin de que se pudiese continuar con el trámite, es decir, que dió su aprobación a tales tratados o convenios y suplió de esta manera uno de los requisitos exigidos por nuestro derecho local”.

Más adelante agrega:

“Ante esta circunstancia surge claramente la figura de la incompetencia por parte del Congreso de la República, que le impedía expedir la ley aprobatoria del Convenio tantas veces enunciado, pues se trataba de dar aplicación a una norma exceptiva de obligatoria observancia para tal Organo como es la contenida en el artículo 58 transitorio de la Constitución Nacional, en la que se autorizó al Ejecutivo para ratificar los tratados o convenios internacionales que hubieren sido aprobados al menos por una de las Cámaras Legislativas, sin ningún otro condicionamiento.

“Para la Corte es indudable que las disposiciones constitucionales transitorias son de carácter especial y su aplicación es preferencial y demostrado como está que al Congreso se le comunicó que el Convenio de enmienda a la Constitución de la O.I.T. se encontraba en esta Corporación para su respectivo control, por encajar dentro de lo preceptuado por el artículo

58 de la Constitución, mal podía dicha colectividad proseguir el trámite de aprobación, haciendo caso omiso de la norma superior citada".6 (Negrillas fuera de texto original)

Las anteriores consideraciones demuestran que respecto de los tratados o los convenios internacionales que se encuentran dentro de los supuestos fácticos de que trata el artículo 58 transitorio de la Constitución, se contempló un procedimiento singular encaminado a exceptuar el trámite del instrumento internacional de los correspondientes debates legislativos, así como de la respectiva sanción presidencial. Dicho trámite, por estar contemplado en una norma transitoria, reviste el carácter de especial y de aplicación preferencial.

Ahora bien, nótese que el artículo 58 transitorio en comento se refiere a una autorización conferida al Presidente de la República, es decir, se trata de una facultad cuya aplicación dependerá de la voluntad del primer mandatario, en su calidad de director de las relaciones internacionales. En consecuencia, debe advertirse que los postulados contenidos en la norma superior citada, son aplicables siempre y cuando se haya ejercido la respectiva potestad, como en efecto se presentó en el pronunciamiento anteriormente transcrito, según se desprende de la información que el Gobierno Nacional le hizo llegar al órgano legislativo. Pero si -como ocurrió en el caso sub-examine- el Presidente la República no hizo uso de la atribución constitucional en comento, entonces el Congreso de la República se encontraba facultado para continuar con el trámite de la ley aprobatoria del tratado. Lo anterior se desprende del hecho de que el Ministerio de Relaciones Exteriores no se pronunció en el escrito remitido a esta Corporación respecto de la información que le hubiese suministrado al Congreso sobre la aplicabilidad del artículo 58 transitorio en comento. Del mismo modo no sobra anotar que el Presidente de la República sancionó la ley 12 de 1992, sin presentar objeción de inconstitucionalidad alguna, por violación de la norma constitucional anteriormente referida.

Con base en lo anterior, esta Corte considera que el examen de constitucionalidad formal de la ley objeto de revisión, deberá hacerse de acuerdo con los postulados de la Constitución Política de 1886 -para el caso del primero y segundo debates en el Senado de la República-, y de la de 1991, en lo que respecta al primero y segundo debates en la Cámara de Representantes.

Como la Carta de 1886 no establecía ningún requisito especial respecto de las leyes aprobatorias de tratados internacionales, corresponde remitirse a los artículos 81 y 82 de ese ordenamiento constitucional, donde se establecían las formalidades generales para que un proyecto pudiera convertirse en ley de la República:

"Artículo 81.- Ningún proyecto será ley sin los requisitos siguientes:

"1o. Haber sido publicado oficialmente por el Congreso, antes de darle curso en la Comisión respectiva;

"2o. Haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente Comisión Permanente de cada Cámara, salvo lo dispuesto en el Artículo 80;

"3o. haber sido aprobado en cada Cámara en segundo debate;

"4o. Haber obtenido la sanción del Gobierno.

"El primero y segundo debates de cualquier proyecto deberán verificarse en días distintos, salvo las excepciones que previamente haya señalado el reglamento (…)"

Como ya se advirtió, los debates correspondientes en el Senado del República cumplieron con los requisitos consagrados en la disposición citada, esto es, publicación previa del proyecto de ley (Anales del Congreso número 88) y aprobación en la Comisión y en la Plenaria de la Corporación en días distintos -quince de noviembre y dieciséis de diciembre de 1990, respectivamente-.

La Constitución Política de 1991, mantuvo en términos generales, las mismas formalidades para que un proyecto pueda convertirse en ley (art. 157). Con todo, cabe señalar que el artículo 154 superior establece como requisito adicional para los proyectos de ley referentes a relaciones internacionales, el que éstos deben iniciar su trámite en el Senado de la República. Esta exigencia, por razones obvias, no puede tenerse en consideración para el caso que se revisa. Adicionalmente, la Corte debe resaltar que el artículo 160 de la Carta, fijó unos plazos mínimos que deben observarse entre el primero y el segundo debate, y entre la aprobación del proyecto en una de las Cámaras y la iniciación del debate en la otra:

"Entre el primero y segundo debate deberá mediar un lapso de no inferior a ocho días, y

entre la aprobación del proyecto en una de las cámaras y la iniciación del debate en la otra, deberán transcurrir por lo menos quince días(…)".

Ahora bien, cabe reiterar que, de acuerdo con las certificaciones remitidas a la Corte por parte del Secretario General de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes y el Secretario General de esa Corporación, la aprobación en primer debate del proyecto de ley correspondiente a la aprobación del "Protocolo para la conservación y administración de las áreas marinas y costeras protegidas del Pacífico Sudeste", se llevó a cabo el día diecisiete (17) de junio de 1992. Por su parte, la plenaria de la Cámara le dió el visto bueno al señalado proyecto de ley el día veinticinco (25) de junio de ese mismo año, es decir, la aprobación legislativa se sometió a los requisitos formales que establece el artículo 160 anteriormente citado.

Por las anteriores razones, la Corporación encuentra que el trámite de la ley 12 de 1992, cumplió con las exigencias formales contenidas tanto en la Constitución de 1886 como en la Carta Política de 1991.

3. Constitucionalidad material de la ley aprobatoria y del tratado.

Como bien lo anotaron el Procurador General de la Nación y los apoderados del los organismos oficiales que presentaron los correspondientes escritos ante esta Corporación, el Protocolo para la conservación y administración de las áreas marinas y costeras protegidas del Pacífico Sudeste, tiene su antecedente principal en el Convenio para la protección del medio marino y la zona costera del Pacífico Sudeste suscrito el doce (12) de noviembre de 1981 por Colombia, Ecuador, Perú, Chile y Panamá. Este Convenio contemplaba como objetivo fundamental, el prevenir y controlar la contaminación del medio marino en la zona del pacífico sudeste, zona que por lo demás ya era reconocida como una de las de mayor biodiversidad y productividad ictiológica en el mundo.

El Protocolo para la conservación y administración de las áreas marinas y costeras protegidas del Pacífico Sudeste, firmado en Paipa, Colombia, tiene como propósito principal el de implementar las medidas tendientes a la administración, protección y preservación de los ecosistemas y, en general, de los parques, reservas, santuarios y otras áreas de flora y fauna, localizados en las zonas costeras de las partes contratantes. Con el fin de lograr esta finalidad, las Altas Partes Contratantes se comprometen a adoptar las medias necesarias

para proteger y preservar “los ecosistemas frágiles, vulnerables o de valor natural o cultural único, con particular énfasis en la flora y fauna amenazados de agotamiento y extinción” (art. II.). Para ello, los países comprometidos deberán establecer “áreas bajo su protección, en la forma de parques, reservas, santuarios de fauna y flora u otras categorías de áreas protegidas” (art. II. inc. 2o.).

En cuanto a la determinación de esas áreas protegidas, las partes se obligan a recolectar y suministrar informaciones sobre el particular, y a establecer una regulación de las actividades que se desarrollarán en esas zonas, adoptando medidas tales como “a) Establecer un manejo de la fauna y flora, acorde con las características propias de las áreas protegidas; b) Prohibir las actividades relacionadas con la exploración y explotación minera del suelo y subsuelo del área protegida; c) Regular toda actividad científica, arqueológica o turística en dicha área; d) Regular el comercio que afecte la fauna, la flora y su hábitat, en el área protegida; y e) En general, prohibir cualquier actividad que pueda causar efectos adversos sobre las especies, ecosistemas o procesos biológicos que protegen tales áreas, así como sobre su carácter de patrimonio nacional, científico, ecológico, económico, histórico, arqueológico o turístico” (art. V). Finalmente, debe hacerse referencia al compromiso de las altas Partes Contratantes de fomentar “la investigación científica, técnica, la educación ambiental y la participación comunitaria, como base para la conservación y administración de las áreas protegidas” (art. IX).

Antes de entrar a estudiar las implicaciones constitucionales que representa el Protocolo para la conservación y administración de las áreas marinas y costeras protegidas del Pacífico Sudeste, dentro del ordenamiento jurídico colombiano, conviene resaltar que la región del país cuyo marco de influencia resulta cobijado por las disposiciones del instrumento internacional citado, es, principalmente, el departamento del Chocó. Conviene entonces, para efectos ilustrativos, transcribir los apartes más importantes de la exposición de motivos presentada por el señor Ministro de Relaciones Exteriores ante el Congreso de la República, en donde se expone claramente la inmensa relievancia que reviste el Protocolo en mención para salvaguardar una de las regiones más importantes de Colombia, la cual, desafortunadamente, ha sido víctima del desinterés nacional por proteger sus riquezas naturales. Sobre el particular, afirmó el señor Ministro:

“El Pacífico colombiano y, en particular la provincia biogeográfica chocoana están

considerados por expertos a nivel mundial como la región de mayor biodiversidad del mundo.

“En otras palabras, como la región que por su complejo historial geológico, climático, ambiental, topográfico, hídrico y fisiográfico permiten uno de los fenómenos más singulares del orbe, cual es la enorme y mayor diversidad de especies de fauna y flora. Así por ejemplo, las últimas investigaciones realizadas indican para el área que existen más de 250 especies de árboles por hectárea, más de 1.000 toneladas de biomasa vegetal por hectárea que en proceso natural de reciclaje permite la exuberancia de las selvas húmedas y pluviales de esta pequeña porción del trópico. En el área se registra así mismo una increíble diversidad de especies animales, especialmente insectos que llega a ser tan significativa y poco equitativa con relación a otras regiones del mundo que se ha comprobado que en un solo árbol (con porte mayor a los 50 metros de altura) existen más insectos que en todas las islas británicas.

“Esto de por sí tiene serias repercusiones estratégicas para el país en especial para el medio plazo cuando nuestros científicos pueda descifrar el enorme potencial económico que ello encierra para la biomedicina, la farmacéutica y otros campos afines.

“En el Chocó colombiano se han registrado, así mismo, las mayores precipitaciones pluviométricas del mundo, llegando, incluso por encima de los 13.500 mm., que conjuntamente con la condición de los suelos, la abrupta topografía hacen de la región un sector muy vulnerable a los procesos de degradación ambiental.

“En este sentido resulta de la mayor significación el buen número de biomas y ecosistemas marinos y costeros ubicados en la provincia biogeográfica aludida.

“Por todo lo anterior, resulta más que evidente la necesidad de estableces los mecanismos más adecuados para la protección y conservación de la región, ya bien a través de categorías adecuadas, ya a través de los mecanismos de coordinación interinstitucionales, incluidos los transfronterizos. El Protocolo para la conservación y administración de áreas marinas y costeras del Pacífico Sudeste, ayudarán, de forma contundente a regular las actividades de uso y todas aquellas actividades inconformes que puedan presentarse en ecosistemas vulnerables y frágiles como las costeras y marinas”.7

La protección y conservación del medio ambiente, así como la consecuente promoción y preservación de la calidad de vida, obtuvo su primer reconocimiento internacional a partir de año 1972, mediante la Declaración de Estocolmo sobre el Ambiente Humano. Desde ese entonces, los diferentes ordenamientos jurídicos internacionales se han preocupado por consagrar, ya sea a nivel constitucional, ora bajo un parámetro legal, mecanismos tendientes a procurar la protección y preservación del medio ambiente. Colombia no ha sido ajena a este proceso, pues la legislación nacional ha consagrado diferentes mecanismos de protección y conservación del medio ambiente, como es el caso de la ley 9a. de 1989 (ley de reforma urbana), el decreto 100 de 1980 (Código Penal), el decreto 2655 de 1988 (Código de Minas), entre otros. Mención especial merece el caso del Código de Recursos Naturales expedido en 1974 (ley 23 de 1973 y decreto 2811 de 1974), toda vez que los conceptos y los mecanismos de tutela policiva y administrativas en él incorporados, constituye un ejemplo para las demás naciones del mundo.8

La Asamblea Nacional Constituyente dedicó gran parte de su labor a la consagración de normas efectivas para la protección y preservación de un ambiente sano. En efecto, y con el ánimo de procurar que la Carta Política de Colombia se ajustara a los nuevos lineamientos constitucionales en materia del amparo de los derechos colectivos e individuales, se expresó:

“A pesar de ser uno de los países de mayor riqueza biológica y cultural, Colombia como país en vías de desarrollo enfrenta el gran dilema del progreso causando, como cualquier nación que aspira a alcanzar niveles óptimos de bienestar social, un impacto negativo sobre el ambiente. Este considerable deterioro a menudo redunda en la pérdida del patrimonio biológico y del potencial productivo, disminuyendo opciones futuras para alcanzar el bienestar de la población del país.

“Es la hora de reflexionar y avanzar hacia un modelo de desarrollo que vaya de la mano de una política ambiental y de la participación comunitaria, para lo cual es necesario sentar las bases constitucionales que garanticen un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado para el bienestar social y económico de las generaciones presentes y futuras”.9

Consecuente con estos ideales, el Constituyente de 1991 plasmó en la nueva Constitución Política un amplio catálogo de normas tendientes a la protección y preservación del medio

ambiente y de los recursos naturales del país, lo cual ha merecido que se pueda hablar de una "Carta Ecológica". En efecto, a lo largo de su normatividad se consagran diferentes normas encaminadas a definir la responsabilidad estatal y comunitaria en materia de protección y conservación de un ambiente sano. Para esta Corporación, los lineamientos del tratado internacional sub-examine se ajustan cabalmente al espíritu de la Carta Política, como que, en particular, desarrollan las prescripciones relativas al deber del Estado y de cada uno de los ciudadanos de velar por un ambiente sano, contenidas a lo largo de toda la normatividad superior. Por ello, la Corte realizará su examen de constitucionalidad haciendo algunas consideraciones relativas a los aspectos principales que sobre el medio ambiente contempla la Carta Política, en comparación con las disposiciones contenidas en el Protocolo para la conservación y administración de las áreas marinas y costeras protegidas del Pacífico Sudeste, firmado en Paipa, Colombia en el año 1989.

El ambiente, en la Constitución Política, representa una dualidad en el sentido de que ha sido calificado como un derecho-deber. Es un derecho por cuanto ha sido señalado específicamente como tal (art. 79 C.P.) y, además, se encuentra íntimamente ligado con la salud, la vida y la integridad física de los asociados. En consecuencia debe gozar de mecanismos concretos para su protección, como es el caso de las acciones populares de que trata el artículo 88 Superior, y la misma acción de tutela, según lo ha establecido la jurisprudencia de esta Corporación.10Y también es un deber por cuanto exige de las autoridades y de los particulares acciones encaminadas a su protección. Sobre el papel del Estado en el cumplimiento de estos objetivos, ha señalado esta Corte:

"Al derecho a un ambiente sano, se le asigna a su vez la condición de servicio público, y constituye, por lo mismo, junto con la salud, la educación y el agua potable, un objetivo social, cuya realización se asume como una prioridad entre los objetivos del Estado y significa la respuesta a la exigencia constitucional de mejorar la calidad de vida de la población del país (C.P.art.366). (...)

"Pero no se puede olvidar que es la autoridad pública, instituida por mandato constitucional, para proteger a todas las personas residentes en el país, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y asegurar el cumplimiento de los deberes sociales tanto del

Estado como de los particulares, quien debe velar porque se asegure el establecimiento y la operación de controles técnicos, adecuados y eficaces de la contaminación, de manera que el desarrollo económico no se convierta en una amenaza o la vida humana y a la preservación de los recursos naturales renovables.

"Cuando se trata de la defensa de la vida, de la salud, de la integridad física, la conducta oficial debe ser inflexible, sin incurrir en arbitrariedades, pero exigente; porque ceder en el cumplimiento de exigencias y requisitos que aseguran un virtual freno a la contaminación, significa o puede significar la posibilidad de un desastre de magnitudes incalculables, que de no evitarse, comprometen más que el presente, el futuro del hombre. Eso explica la responsabilidad que tiene la administración pública en el diseño y manejo de los mecanismos de la preservación del ambiente y justifica la urgencia de que toda medida o acción en tal materia, se adopte con toda seriedad, prontitud y eficacia".11

El Protocolo para la conservación y administración de las áreas marinas y costeras protegidas del Pacífico Sudeste, establece en sus artículos V, VII y VII -principalmente- las medidas de prevención y regulación que deben adoptar las partes contratantes para proteger los ecosistemas localizados en el área determinada por el Protocolo, así como la necesidad de intercambiar la información obtenida como fruto de las actividades de protección y conservación del medio ambiente. Estas obligaciones concuerdan perfectamente con el requerimiento constitucional de que el Estado colombiano procure la prosperidad general, y proteja a los residentes en Colombia en su vida, honra y bienes (art. 2o.). Asimismo, las disposiciones contenidas en el instrumento internacional que se revisa, constituyen un instrumento más que facilita la prestación del servicio público de saneamiento ambiental, y el cumplimiento de las finalidades sociales del Estado. Pero, sobretodo, el compromiso adquirido por Colombia de establecer, en la zona del pacífico, especialmente en la región chocoana, una zonas protegidas con el fin de lograr la preservación y conservación de una zona única en el orbe por su riqueza natural, interpreta en forma cabal el espíritu del artículo 79 del Carta Política, que prevé:

"Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.

"Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de

especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines". (negrillas fuera de texto original)

En cuanto a la responsabilidad que le asiste a los particulares en relación con la protección y conservación de un ambiente sano, el Protocolo para la conservación y administración de las áreas marinas y costeras protegidas del Pacífico Sudeste pretende, por vía de un acercamiento de la comunidad con las autoridades principalmente mediante el desarrollo de una gestión educativa, fomentar la participación de los asociados en la conservación y administración de las áreas protegidas (arts. IX y XI). Este loable anhelo encuentra pleno respaldo constitucional, no solo en la norma superior anteriormente citada, sino en el deber de todas las personas de "proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano" (art. 95-8 C.P.), así como el derecho que tienen de participar en las decisiones que puedan afectarlo. La Corte se ha ocupado también de este asunto y ha analizado, además, los derechos-deberes de las comunidades indígenas y de la raza negra, en relación con la materia en comento. Dada la naturaleza y la región que afecta el instrumento internacional sub-examine, resulta pertinente transcribir los aspectos más importantes de esta doctrina de la Corporación:

En forma terminante la Ley Superior consagra el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano y el derecho de la comunidad a participar en las decisiones que puedan afectarlo (art. 79). Se preceptúa en aquella que la ley regulará "las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos relacionados con el ambiente (art. 88), como una acción especialmente dispuesta para habilitar a los particulares en la defensa de los mencionados derechos.

De manera específica se estableció un tratamiento particular para las comunidades indígenas y de raza negra. En efecto, el artículo 330 superior otorgó a los Consejos de los territorios indígenas el derecho de velar por la preservación de sus recursos naturales y en el artículo 55 transitorio ibídem se ordena a la ley reconocer a las comunidades negras que vienen ocupando las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, el derecho a la propiedad colectiva sobre las áreas que habrá de demarcar la misma ley, lo que significa un reconocimiento del manejo a estas comunidades, en el caso del Chocó, de unas regiones con el mayor grado de biodiversidad del planeta, lo que permite esperar que la ley que desarrolle el precepto, establezca los límites requeridos al ejercicio de ese derecho colectivo de

propiedad.

Se establecen en la Constitución deberes y obligaciones de los asociados frente al ambiente, en varias oportunidades, como la carga impuesta a las personas de proteger, en similares condiciones del Estado, las riquezas naturales de la Nación (art. 8o.), y a cada persona en particular de proteger los recursos naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano (art. 95-8). Luego la sociedad en sus determinaciones colectivas y las personas en sus actuaciones individuales están obligadas a proteger el ambiente. A estas últimas les corresponde además el ejercicio de sus actuaciones conforme al principio de solidaridad que implica responsabilidad ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas, visto el deber que tienen de procurar el cuidado integral de su salud y la de su comunidad (artículos 95-2 y 49 de la C.N.).12

Finalmente, debe señalarse que las limitaciones que el Protocolo establece para el desarrollo de las actividades económicamente productivas por parte de algunas empresas o industrias, como es el caso de la minería, el comercio o el transporte (arts. V y VII), encuentra también suficiente fundamento constitucional. En efecto, el artículo 333 superior garantiza la iniciativa privada y la libertad de ejercer la actividades productivas , dentro de los limites del bien común. Consecuencia de ello, es la libre competencia en materia económica y la presencia de la empresa, como base del desarrollo y como responsable de una función social "que implica obligaciones". Por lo anterior, el Constituyente encargó al legislador para delimitar el alcance de esa libertad, cuando ello sea requerido por el interés social y la necesidad de proteger el ambiente sano. Al igual que en los casos anteriormente referidos, la Corte Constitucional se ha encargado de señalar los parámetros en los cuales se puede ejercer la denominada "libertad de empresa", respecto del tema en mención:

"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.

“El particular al realizar su actividad económica tiene que adecuar su conducta al marco normativo que la orienta, la controla y la verifica, con el fin de que no cause deterioro al ambiente, o lo reduzca a sus más mínimas consecuencias y dentro de los niveles permitidos por la autoridad ambiental”.13

Por las razones expuestas, la Corte encuentra que el Protocolo para la conservación y administración de las áreas marinas y costeras protegidas del Pacífico Sudeste, firmado en Paipa, Colombia, el 21 de septiembre de 1989, se ajusta a los requerimientos constitucionales, e interpreta los propósitos de la Carta Política acerca de la responsabilidad del Estado y de los particulares en la protección y conservación del medio ambiente, y el derecho de éstos últimos para gozar de un ambiente sano.

DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, oído el concepto del Procurador General de la Nación y cumplidos los trámites previstos en el Decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

R E S U E L V E :

PRIMERO.- Declarar EXEQUIBLE la ley 12 de 1992 y el Protocolo para la conservación y administración de las áreas marinas y costeras protegidas del Pacífico Sudeste, firmado en Paipa, Colombia, el 21 de septiembre de 1989.

SEGUNDO.- ORDENAR que por la Secretaría General de esta Corporación, se envíen copias del expediente a la Procuraduría General de la Nación, para que, de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia, se establezca si existió alguna irregularidad respecto del deber del Gobierno Nacional de remitir a la Corte Constitucional los tratados y las leyes aprobatorias dentro de los seis (6) días siguientes a su sanción, de acuerdo con lo dispuesto en el numeral décimo del artículo 241 de la Constitución Política.

TERCERO.- ADVERTIR al Gobierno Nacional que debe remitir los tratados y las leyes aprobatorias, dentro de los seis (6) días siguientes a su sanción, de acuerdo con lo dispuesto en el numeral décimo del artículo 241 de la Constitución Política.

CUARTO.- COMUNIQUESE el presente fallo al Gobierno Nacional para los fines contemplados en el artículo 241, numeral 10o. de la Constitución Política.

Cópiese, notifíquese, comúniquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

HERNANDO HERRERA VERGARA

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia No. C-489/93 del veintiocho (28) de octubre de 1993. Magistrado Ponente: Antonio Barrera Carbonell.

2 Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia No. C-574/92 del veintiocho (28) de octubre de 1992. Magistrado Ponente: Ciro Angarita Barón.

3 Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia No. C-276/93 del veintidós (22) de julio de 1993. Magistrado Ponente: Vladimiro Naranjo Mesa.

4 Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia No. C-296/93 del diecinueve (19) de agosto de 1993. Magistrado Ponente: Vladimiro Naranjo Mesa.

5Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencias Nos. C-477/92, C-562/92, C-563/92, C-085/93, C-087/93, entre otras.

6Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia No. C-087/93 del veintiséis (26) de febrero de 1993. Magistrado Ponente: Jaime Sanín Greiffestein.

7Anales del Congreso, Viernes 12 de octubre de 1990, número 88; págs. 4 y 5.

8 Cfr. Corte Constitucional. Sentencias Nos. T-067/93, T-092/93 y T-254/93.

9Asamblea Nacional Constituyente. GACETA CONSTITUCIONAL 15 DE MARZO DE 1991, No. 21; pág. 63

10 Cfr. Corte Constitucional. Sentencias Nos. T-067/93, T-231/93, T-254/93, T-380/93 y T-405/93

11Corte Constitucional. Sala de Revisión No. 2. Sentencia No. T-254/93 del 30 de junio de 1993. Magistrado Ponente: Antonio Barrera Carbonell

12Corte Constitucional. Sala de Revisión. Sentencia No. T-163/93 del 27 de abril de 1993. Magistrado Ponente: Fabio Morón Díaz.

13Corte Constitucional. Sentencia No. T-254/93 citada.