

Sentencia 1151/05

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE TRATADO INTERNACIONAL Y LEY APROBATORIA-
Características

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE TRATADO INTERNACIONAL Y LEY APROBATORIA-
Alcance respecto de vicios de procedimiento

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE TRATADO INTERNACIONAL Y LEY APROBATORIA-
Alcance respecto del examen de fondo

LEY APROBATORIA DE TRATADO INTERNACIONAL-No alteración de contenido por
legislador/TRATADO MULTILATERAL-Reservas y declaraciones interpretativas

Dada la naturaleza especial de las leyes aprobatorias de tratados públicos, el legislador no puede alterar el contenido de éstos introduciendo nuevas cláusulas ya que su función consiste en aprobar o improbar la totalidad del tratado. Si el tratado es multilateral, es posible hacer declaraciones interpretativas, y, a menos que estén expresamente prohibidas, también se pueden introducir reservas que no afecten el objeto y fin del tratado.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE TRATADO INTERNACIONAL Y LEY APROBATORIA-
Negociación y suscripción

LEY APROBATORIA DE TRATADO INTERNACIONAL-Trámite de ley ordinaria

REQUISITO DE ANUNCIO PREVIO DE VOTACION EN TRAMITE LEGISLATIVO-Finalidad

REQUISITO DE ANUNCIO PREVIO DE VOTACION EN TRAMITE LEGISLATIVO-Alcance de la
expresión “considerar”un proyecto de ley en la próxima sesión

PROYECTO DE LEY APROBATORIA DE TRATADO INTERNACIONAL-Cumplimiento del requisito
de anuncio previo de la votación/PROTOCOLO DE BASILEA SOBRE RESPONSABILIDAD E
INDEMNIZACION POR LOS DAÑOS RESULTANTES DE LOS MOVIMIENTOS TRANSFRONTERIZOS
DE DESECHOS PELIGROSOS Y SU ELIMINACION-No interrupción de la secuencia de anuncios y
citaciones en su trámite

PROTOCOLO DE BASILEA SOBRE RESPONSABILIDAD E INDEMNIZACION POR LOS DAÑOS

RESULTANTES DE LOS MOVIMIENTOS TRANSFRONTERIZOS DE DESECHOS PELIGROSOS Y SU ELIMINACION-Congruente con los fines constitucionales/SOBERANIA NACIONAL EN PROTOCOLO DE BASILEA SOBRE RESPONSABILIDAD E INDEMNIZACION POR LOS DAÑOS RESULTANTES DE LOS MOVIMIENTOS TRANSFRONTERIZOS DE DESECHOS PELIGROSOS Y SU ELIMINACION/PROTOCOLO Y CONVENIO DE BASILEA-Buscan comprometer a los Estados en acciones para enfrentar problemas ambientales por los desechos peligrosos

Los propósitos buscados por el Protocolo son congruentes con los fines constitucionales previstos en el artículo 2 Superior relativos a la efectividad de los principios y derechos consagrados en la Constitución, la defensa de la independencia nacional, el mantenimiento de la integridad territorial, el aseguramiento de la convivencia pacífica y de la vigencia de un orden justo, así como con el deber de protección de la vida y libertad de todos las personas residentes en Colombia. Este instrumento es desarrollo claro del Convenio de Basilea de 1989 sobre el control de movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación y que su finalidad es la de establecer un régimen global de responsabilidad por los daños que generen. El Protocolo armoniza igualmente con los postulados constitucionales de respeto a la soberanía nacional y de reconocimiento de los principios de derecho internacional aceptados por Colombia. En efecto, las cláusulas del Protocolo son compatibles con los compromisos adquiridos por Colombia tanto a nivel bilateral, regional como multilateral en el manejo de desechos peligrosos, y en el establecimiento de la responsabilidad y la indemnización ocasionados por el manejo, movimiento y eliminación de estas sustancias. Tanto el Protocolo como el Convenio de Basilea forman parte de una serie de tratados internacionales, en los que se busca comprometer a los Estados en acciones para enfrentar los crecientes problemas ambientales originados en esos movimientos de desechos peligrosos. Para la Corte, las cláusulas de este Protocolo se ajustan a la normatividad constitucional que propende la preservación del equilibrio ecológico, respeta la soberanía de los Estados y las reglas de responsabilidad por los daños que puedan causarse. Además, el contenido del Protocolo se enmarca dentro del reconocimiento de los principios del derecho internacional, el derecho a la vida, protección a la salud, función ecológica de la propiedad y demás derechos colectivos consagrados en capítulo 3 del título II de la Carta Política, entre los que está el derecho a gozar de un ambiente sano. El Protocolo es igualmente respetuoso de la soberanía nacional pues las reglas para la determinación de la responsabilidad por daños, dejan a salvo expresamente las competencias nacionales sobre sus aguas territoriales, sobre zonas en las cuales ejerzan jurisdicción las autoridades

nacionales, así como los derechos del Estado colombiano sobre sus zonas económicas exclusivas y sobre su plataforma continental.

Referencia: expediente LAT-276

Revisión constitucional de la Ley 945 de 2005 “por medio de la cual se aprueba el Protocolo de Basilea sobre responsabilidad e indemnización por los daños resultantes de los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y su eliminación”, concluido en Basilea el 10 de diciembre de 1999”.

Magistrado Ponente:

Dr. MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Bogotá, D. C., once (11) de noviembre de dos mil cinco (2005).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

El día 21 de febrero de 2005, el Secretario Jurídico de la Presidencia de la República remitió a esta Corporación, en cumplimiento de lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 241 de la Constitución, fotocopia auténtica de la Ley 945 de 2005 “por medio de la cual se aprueba el Protocolo de Basilea sobre responsabilidad e indemnización por los daños resultantes de los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y su eliminación”, concluido en Basilea el 10 de diciembre de 1999”

El día 17 de marzo de 2005, el Magistrado sustanciador asumió la revisión de la Ley y solicitó a las Secretarías Generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes el envío de los antecedentes legislativos correspondientes. Documentos que se reunieron, finalmente, el 6 de mayo de 2005. El 16 del mismo mes y año, se dispuso que por la Secretaría General se procediera a la fijación en lista del proceso y se surtiera el traslado al señor Procurador General de la Nación, para el concepto correspondiente.

Presentado a consideración de la Sala el proyecto de sentencia por el magistrado Alfredo Beltrán Sierra, quien había sido sorteado como ponente, luego de la discusión correspondiente, derrotada la ponencia original y en virtud de las decisiones que fueron adoptadas en la sesión de 11 de noviembre de 2005, se designó como nuevo ponente de la sentencia en este proceso al magistrado Manuel José Cepeda Espinosa.

I. TEXTO DEL PROTOCOLO QUE SE REVISA Y DE SU LEY APROBATORIA.

El texto de la ley y el Protocolo objeto de revisión, son los siguientes, según la publicación efectuada en el Diario Oficial No. 45.826, de 18 de febrero de 2005

“LEY 945 de 2005

(febrero 17)

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Por medio de la cual se aprueba el “Protocolo de Basilea sobre responsabilidad e indemnización por daños resultantes de los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y su eliminación”, concluido en Basilea el diez (10) de diciembre de mil novecientos noventa y nueve (1999).

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

“PROTOCOLO DE BASILEA SOBRE RESPONSABILIDAD E INDEMNIZACION POR DAÑOS
RESULTANTES DE LOS MOVIMIENTOS TRANSFRONTERIZOS DE DESECHOS PELIGROSOS Y SU
ELIMINACION

La Conferencia

PROTOCOLO SOBRE RESPONSABILIDAD E INDEMNIZACION POR DAÑOS RESULTANTES DE LOS
MOVIMIENTOS TRANSFRONTERIZOS DE DESECHOS PELIGROSOS Y SU ELIMINACION

Las Partes en el Protocolo,

Habiendo tomado en cuenta las disposiciones pertinentes del Principio 13 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992, por la que los Estados deberán elaborar los instrumentos jurídicos nacionales e internacionales relativos a la responsabilidad y la indemnización respecto de las víctimas de la contaminación y otros daños ambientales,

Siendo Partes en el Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación,

Teniendo presentes sus obligaciones contraídas en virtud del Convenio,

Conscientes del riesgo del daño para la salud humana, la propiedad y el medio ambiente causado por los desechos peligrosos y otros desechos y su movimiento transfronterizo y eliminación,

Preocupadas por el problema del tráfico ilícito transfronterizo de desechos peligrosos y otros desechos,

Comprometidas con el artículo 12 del Convenio, y destacando la necesidad de que se establezcan reglas y procedimientos apropiados en la esfera de la responsabilidad e indemnización por daños resultantes del movimiento transfronterizo y la eliminación de los desechos peligrosos y otros desechos,

Convencidas de la necesidad de que se establezca un régimen de compensación a terceros y de compensación ambiental para garantizar que existe una compensación adecuada y pronta por daños resultantes del movimiento transfronterizo y la eliminación de desechos peligrosos y otros desechos,

Han convenido lo siguiente:

ARTÍCULO 1o.

OBJETIVO.

El objetivo del Protocolo es establecer un régimen global de responsabilidad e indemnización

pronta y adecuada por daños resultantes de los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y otros desechos y su eliminación, incluido el tráfico ilícito de esos desechos.

DEFINICIONES.

1. Las definiciones de los términos que figuran en el Convenio se aplican al Protocolo, salvo que en él se disponga expresamente lo contrario.

2. A los efectos del presente Protocolo:

a) Por “el Convenio” se entiende el Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación;

b) Por “desechos peligrosos y otros desechos” se entiende los desechos peligrosos y otros desechos contemplados en el artículo 1o del Convenio;

c) Por “daño” se entiende:

i) Muerte o lesiones corporales;

ii) Daños o perjuicios materiales, salvo a los bienes de propiedad de la persona responsable de los daños de conformidad con el presente Protocolo;

- iii) Pérdidas de ingresos directamente derivadas de un interés económico en el uso del medio ambiente incurridas como resultado de un deterioro significativo del medio ambiente, teniendo en cuenta los ahorros y los costos;
 - iv) Costo de las medidas de restablecimiento del medio ambiente deteriorado, limitado al costo de las medidas efectivamente adoptadas o que vayan a adoptarse; y
 - v) Costo de las medidas preventivas, incluidas cualesquiera pérdidas o daños causados por esas medidas, en la medida en que los daños deriven o resulten de propiedades peligrosas de los desechos objeto de movimientos transfronterizos y eliminación de desechos peligrosos y otros desechos sujetos al Convenio;
-
- d) Por “medidas de restablecimiento” se entiende cualquier medida razonable encaminada a evaluar, restablecer o restaurar componentes dañados o destruidos del medio ambiente. En la legislación nacional se podrá establecer quién tiene derecho a tomar esas medidas;
 - e) Por “medidas preventivas” se entiende cualquier medida razonable tomada por cualquier persona en respuesta a un incidente con objeto de prevenir, reducir al mínimo o mitigar pérdidas o daños o sanear el medio ambiente;
 - f) Por “Parte Contratante” se entiende una Parte en el Protocolo;
 - g) Por “Protocolo” se entiende el presente Protocolo;

- h) Por “incidente” se entiende cualquier suceso o serie de sucesos que tengan el mismo origen que cause daño o plantee una amenaza grave e inminente de causarlo;
- i) Por “organización de integración económica regional” se entiende una organización constituida por Estados soberanos a la que sus Estados miembros han transferido su competencia respecto de las cuestiones regidas por el Protocolo y que ha sido debidamente autorizada, de conformidad con sus procedimientos internos, para firmar, ratificar, aceptar, aprobar, confirmar oficialmente el Protocolo o adherirse a él;
- j) Por “unidad contable” se entiende los derechos especiales de giro en su forma definida por el Fondo Monetario Internacional.

ARTÍCULO 3o.

AMBITO DE APLICACIÓN.

1. El presente Protocolo se aplica a los daños resultantes de un incidente ocurrido durante un movimiento transfronterizo de desechos peligrosos y otros desechos y su eliminación, incluido el tráfico ilícito, desde el punto en que los desechos, son cargados en el medio de transporte en una zona bajo la jurisdicción nacional de un Estado de exportación. Toda Parte Contratante puede, mediante notificación al Depositario, excluir la aplicación del Protocolo, respecto de todos los movimientos transfronterizos de los cuales es el estado de exportación, en cuanto a los incidentes que se produzcan en zona bajo su jurisdicción nacional, en lo que respecta a los daños en su zona de jurisdicción nacional. La secretaría informará a todas las Partes Contratantes de las notificaciones recibidas de conformidad con el presente artículo.

2. El Protocolo se aplicará:

a) En relación con movimientos destinados a una de las operaciones especificadas en el anexo IV del Convenio distintas de las operaciones D13, D14, D15, R12 o R13, hasta el momento en que se haya hecho notificación de la finalización de la eliminación de conformidad con el párrafo 9 del artículo 6o del Convenio, o en el caso en que no se hubiese hecho esa notificación, hasta que se haya finalizado la eliminación; y

b) En relación con los movimientos destinados a las operaciones especificadas en D13, D14, D15, R12 o R13 del anexo IV del Convenio, hasta la finalización de la operación de eliminación subsiguiente especificada en D1 a D12 y R1 a R11 del anexo IV del Convenio.

3. a) El Protocolo se aplicará solo a los daños sufridos en una zona bajo la jurisdicción nacional de una Parte Contratante como resultado de un incidente tal como se indica en el párrafo 1;

b) Cuando el Estado de importación, pero no el Estado de exportación, es una Parte Contratante, el Protocolo se aplicará solamente respecto de los daños causados por un incidente tal como se indica en el párrafo 1, que se produce después del momento en que el eliminador ha tomado posesión de los desechos peligrosos y otros desechos. Cuando el Estado de exportación, pero no el Estado de importación, es una Parte Contratante, el Protocolo se aplicará solamente respecto de los daños causados por un incidente tal como se indica en el párrafo 1, que se produce antes del momento en que el eliminador toma posesión de los desechos peligrosos y otros desechos. Cuando ni el Estado de exportación ni el Estado de importación es una Parte Contratante, el Protocolo no se aplicará;

c) Sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso a), el Protocolo se aplicará también a los daños especificados en los apartados i), ii) y v) del inciso c) del párrafo 2 del artículo 2o del

presente Protocolo que se produzcan en zonas fuera de una jurisdicción nacional;

d) Sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso a), el Protocolo se aplicará también, en relación con los derechos previstos por el Protocolo, a los daños sufridos en una zona bajo jurisdicción nacional de un Estado de tránsito que no sea Parte Contratante, siempre que dicho Estado figure en el anexo A y haya accedido a un acuerdo multilateral o regional que esté en vigor relativo a los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos. El inciso b) se aplicará mutatis mutandis.

4. Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo 1 del Protocolo, en caso de reimportaciones con arreglo al artículo 8o, o al inciso a) del párrafo 2 del artículo 9o y al párrafo 4 del artículo 9o del Convenio, las disposiciones del Protocolo se aplicarán hasta que los desechos peligrosos y otros desechos hayan llegado al Estado de exportación original.

5. Nada de lo dispuesto en el presente Protocolo afectará en modo alguno a la soberanía de los Estados sobre sus mares territoriales y ni su jurisdicción ni el derecho en sus zonas económicas exclusivas respectivas y plataformas continentales de conformidad con el derecho internacional.

6. Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo 1 y con sujeción al párrafo 2 del presente artículo:

a) El Protocolo no se aplicará a los daños derivados de un movimiento transfronterizo de desechos peligrosos y otros desechos iniciado antes de la entrada en vigor del Protocolo para la Parte Contratante de que se trate;

b) El Protocolo no se aplicará a los daños resultantes de un incidente ocurrido durante un

movimiento transfronterizo de desechos contemplados en el inciso b) del párrafo 1 del artículo 1o del Convenio salvo que los desechos hayan sido notificados por el Estado de exportación o importación, o ambos, de conformidad con el artículo 3o del Convenio y el daño causado se haya producido en una zona bajo la jurisdicción nacional de un Estado, incluido el Estado de tránsito, que haya definido esos desechos como peligrosos o así los considere siempre que se hayan cumplido los requisitos del artículo 3o del Convenio. En ese caso, la responsabilidad objetiva se canalizará de conformidad con el artículo 4o del Protocolo.

7. a) El Protocolo no se aplicará al daño causado por un incidente que se produzca durante un movimiento transfronterizo de desechos peligrosos y otros desechos y su eliminación, en cumplimiento de un acuerdo o arreglo bilateral, multilateral, o regional concertado y notificado de conformidad con el artículo 11 del Convenio, si:

- i) El daño se ha producido en una zona bajo la jurisdicción nacional de cualquiera de las Partes en el acuerdo o arreglo;
- ii) Existe un régimen de responsabilidad e indemnización, que esté en vigor y sea aplicable al daño resultante de los movimientos antes mencionados o la eliminación, siempre que cumpla plenamente o transcienda las finalidades del presente Protocolo al ofrecer un alto grado de protección a las personas que han sufrido el daño;
- iii) La Parte en un acuerdo de arreglo previsto en el artículo 11 en la que el daño ha ocurrido, ha notificado previamente al Depositario que el Protocolo no será aplicable a los daños que ocurran en una zona bajo su jurisdicción nacional debido a un incidente que se produzca a causa de los movimientos o las eliminaciones a que se hace referencia en el presente apartado; y

iv) Las Partes en un acuerdo o arreglo previsto en el artículo 11 no han declarado que el Protocolo será aplicable;

c) Después de una notificación efectuada con arreglo al apartado iii) del inciso a) no podrán incoarse acciones con arreglo al Protocolo en relación con la compensación por daños a los que se aplica el apartado i) del inciso a).

8. La exclusión establecida en el párrafo 7 del presente artículo no afectará ninguno de los derechos u obligaciones con arreglo al presente Protocolo de una Parte Contratante que no sea Parte en el acuerdo o el arreglo antes mencionado, ni tampoco afectará los derechos de los Estados de tránsito que no sean Partes Contratantes.

9. El párrafo 2 del artículo 30 no afectará la aplicación del artículo 16 a todas las Partes Contratantes.

ARTÍCULO 4o.

RESPONSABILIDAD OBJETIVA.

1. La persona que notifica de conformidad con el artículo 6o del Convenio, será responsable

por daños hasta que el eliminador haya tomado posesión de los desechos peligrosos y otros desechos. A partir de ese momento el eliminador será responsable por los daños. Si el Estado de exportación es el notificador o si no se ha hecho notificación, el exportador será responsable por los daños hasta que el eliminador haya tomado posesión de los desechos peligrosos y otros desechos. En lo que respecta al inciso b) del párrafo 6, del artículo 3o del Protocolo, el párrafo 5 del artículo 6o del Convenio se aplicará mutatis mutandis. A partir de ese momento el eliminador será responsable por daños.

2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo 1 y en relación con los desechos sujetos al inciso b) del párrafo 1 del artículo 1o del Convenio que hayan sido notificados como peligrosos por el Estado de importación de conformidad con el artículo 3o del Convenio, pero no han sido notificadas como tales por el Estado de exportación, si el Estado de importación es el notificador, o no se ha efectuado la notificación, el importador será responsable hasta el momento en que el eliminador haya tomado posesión de los desechos. A partir de ese momento el eliminador será responsable por daños.

3. Si los desechos peligrosos y otros desechos fueran reimportados de conformidad con el artículo 8o del Convenio, la persona que haya notificado será responsable por daños desde el momento en que los desechos peligrosos abandonan el sitio de eliminación, hasta el momento en que los desechos entran en posesión del exportador, si esto fuera aplicable, o del eliminador alternativo.

4. Si los desechos peligrosos y otros desechos fueran reimportados de conformidad con el inciso a) del párrafo 2 del artículo 9o o el párrafo 4 del artículo 9o del Convenio, con sujeción al artículo 3o del Protocolo, la persona que reimporta será responsable por daños hasta que los desechos entren en posesión del exportador, si esto es aplicable, o del eliminador alternativo.

5. No será responsable la persona a que se hace referencia en los párrafos 1 y 2 del presente artículo si esa persona prueba que el daño ha sido resultado:

- a) De un acto de conflicto armado, hostilidades, guerra civil o insurrección;
- c) Exclusivamente del cumplimiento de una disposición obligatoria de una autoridad pública del Estado donde se haya producido el daño; o
- d) Exclusivamente de la conducta ilícita intencional de un tercero, incluida la persona que sufre el daño.

6. Si dos o más personas son responsables de conformidad con el presente artículo, el demandante tendrá derecho a pedir indemnización completa por los daños a cualquiera de las personas responsables o a todas ellas.

ARTÍCULO 5o.

RESPONSABILIDAD CULPOSA.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 4o, toda persona será responsable por daños causados por el incumplimiento de las disposiciones para la aplicación del Convenio o por sus actos u omisiones voluntarios, imprudentes o negligentes o a los que hayan contribuido ese incumplimiento o esos actos u omisiones. El presente artículo no afectará la legislación nacional de las Partes Contratantes que rige la responsabilidad de los servidores y agentes.

ARTÍCULO 6o.

MEDIDAS PREVENTIVAS.

1. Con sujeción a cualesquiera disposición de legislación nacional toda persona que tenga control operacional de desechos peligrosos y otros desechos en el momento de un incidente tomará todas las medidas razonables para mitigar los daños derivados de ese incidente.
2. Sin perjuicio de lo dispuesto en cualquiera otra disposición del Protocolo, toda persona que esté en posesión y/o tenga el control de desechos peligrosos y otros desechos al solo efecto de tomar medidas preventivas, siempre que esa persona haya actuado razonablemente y de conformidad con cualquier ley nacional que regule las medidas preventivas, no será responsable en virtud del Protocolo.

ARTÍCULO 7o.

CAUSA COMBINADA DE LOS DAÑOS.

1. Cuando el daño sea causado por desechos regulados por el presente Protocolo y desechos no regulados por el Protocolo, toda persona de otra manera responsable solo será responsable en virtud del Protocolo en proporción a la contribución a los daños provocados por los desechos regulados por el Protocolo.
3. En caso de daños en que no sea posible diferenciar entre la contribución hecha por lo

desechos regulados por el Protocolo y los desechos no regulados por él, se considerará que todos los daños resultantes están regulados por el Protocolo.

ARTÍCULO 8o.

DERECHO PARA INTERPONER RECURSO.

1. Toda persona responsable con arreglo al Protocolo tendrá derecho a interponer recurso de conformidad con el reglamento del tribunal competente:

a) Contra cualquier otra persona que sea también responsable con arreglo al Protocolo; y

b) Conforme se prevé expresamente en arreglos contractuales.

2. Nada de lo dispuesto en el Protocolo afectará cualesquiera otros derechos para interponer recursos de los que la persona responsable pueda disfrutar de conformidad con la ley del tribunal competente.

ARTÍCULO 9o.

CULPA CONCURRENTE.

La indemnización podrá reducirse o denegarse si la persona que sufrió los daños, o una persona de la que es responsable con arreglo a la legislación nacional ha causado, o

contribuido a causar, por su propia culpa, el daño, habida cuenta de todas las circunstancias.

ARTÍCULO 10.

APLICACIÓN.

1. Las Partes Contratantes adoptarán las medidas legislativas, reglamentarias y administrativas necesarias para aplicar el Protocolo.

2. Para promover la transparencia, las Partes Contratantes informarán a la secretaría acerca de las medidas adoptadas para aplicar el Protocolo, incluidos los límites de responsabilidad establecidos de conformidad con el párrafo 1 del anexo B.

3. Las disposiciones del Protocolo se aplicarán sin discriminación basada en la nacionalidad, el domicilio o la residencia.

ARTÍCULO 11.

CONFLICTOS CON OTROS ACUERDOS DE RESPONSABILIDAD E INDEMNIZACIÓN.

Cuando las disposiciones del Protocolo y las disposiciones de un acuerdo bilateral, multilateral o regional se apliquen a la responsabilidad e indemnización por daños causados por un incidente ocurrido durante la misma porción de un movimiento transfronterizo, el Protocolo no se aplicará siempre que el otro acuerdo esté en vigor entre las Partes de que se trate y haya sido abierto a la firma cuando el presente Protocolo fue abierto a la firma,

incluso si el acuerdo fue enmendado posteriormente.

ARTÍCULO 12.

LÍMITES FINANCIEROS.

1. Los límites financieros por concepto de responsabilidad en virtud del artículo 4o del Protocolo, se especifican en el anexo B del Protocolo. Esos límites no incluirán ni los intereses ni las costas adjudicadas por el tribunal competente.
2. No se establecerá un límite financiero a la responsabilidad con arreglo al artículo 5.

ARTÍCULO 13.

LÍMITE TEMPORAL DE LA RESPONSABILIDAD.

1. Solo se admitirán reclamaciones por indemnización con arreglo al Protocolo cuando se presenten en un plazo de 10 años desde la fecha del incidente.
2. Solo se admitirán reclamaciones por indemnización con arreglo al Protocolo cuando se presenten en un plazo de cinco años desde la fecha en que el demandante conoció, o debió razonablemente haber conocido, el daño, siempre que no se superen los límites temporales establecidos de conformidad con el párrafo 1 del presente artículo.

3. Cuando el incidente consista en una serie de sucesos que tengan el mismo origen, los plazos establecidos de conformidad con el presente artículo empezarán a correr desde la fecha del último de esos sucesos. Cuando el incidente consista en un suceso continuo, el plazo empezará a correr desde el final de ese suceso continuo.

ARTÍCULO 14.

SEGURO Y OTRAS GARANTÍAS FINANCIERAS.

1. Las personas responsables con arreglo al artículo 4o establecerán y conservarán durante el período del límite temporal de la responsabilidad un seguro, bonos u otras garantías financieras que cubran su responsabilidad con arreglo al artículo 4o del Protocolo por un monto que no sea inferior a los límites mínimos especificados en el párrafo 2 del anexo B. Los Estados podrán cumplir sus obligaciones con arreglo al presente párrafo mediante una declaración de autoseguro. Nada de lo previsto en este párrafo impedirá el uso de franquicias o copagos entre el asegurador y el asegurado, pero la falta de pago por parte del asegurado de cualquier franquicia o copago no representará una defensa contra la persona que ha sufrido el daño.

2. Con respecto a la responsabilidad del notificador, o exportador con arreglo al párrafo 1 del artículo 4o, o del importador con arreglo al párrafo 2 del artículo 4o, solo se utilizarán el seguro, los bonos o cualquier otra garantía financiera a que se hace referencia en el párrafo 1 del presente artículo para indemnizar los daños contemplados en el artículo 2o del Protocolo.

3. La notificación a que se hace referencia en el artículo 6o del Convenio deberá ir acompañada de un documento en que se estipule la cobertura de la responsabilidad del notificador o exportador con arreglo al párrafo 1 del artículo 4o o del importador con arreglo al párrafo 2 del artículo 4o del Protocolo. Se presentará a las autoridades competentes del Estado de importación una prueba de la cobertura de la responsabilidad del eliminador.

4. Toda reclamación con arreglo al Protocolo podrá hacerse valer directamente ante cualquier persona que proporcione el seguro, los bonos u otras garantías financieras. El asegurador o la persona que proporciona la garantía financiera tendrá derecho a exigir que la persona responsable con arreglo al artículo 4o sea convocada durante las actuaciones. Los aseguradores y las personas que proporcionan garantías financieras podrán invocar las mismas defensas que tendría derecho a invocar la persona responsable con arreglo al artículo 4o.

5. Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo 4, una Parte Contratante indicará, por notificación al Depositario en el momento de la firma, ratificación, aprobación del Protocolo o adhesión a él, si en su legislación no se contempla el derecho a entablar una demanda directa con arreglo al párrafo 4. La secretaría mantendrá un registro de las Partes Contratantes que han presentado notificaciones con arreglo al presente párrafo.

ARTÍCULO 15.

MECANISMO FINANCIERO.

1. En el caso en que la indemnización con arreglo al Protocolo no cubra los costos de los daños, se podrán tomar medidas adicionales y complementarias para garantizar una indemnización pronta y adecuada utilizando los mecanismos existentes.

2. La Reunión de las Partes mantendrá en examen la necesidad y posibilidad de mejorar los mecanismos existentes o de establecer un nuevo mecanismo.

ARTÍCULO 16.

RESPONSABILIDAD DEL ESTADO.

El Protocolo no afectará a los derechos ni obligaciones de las Partes Contratantes en virtud de las normas del derecho internacional general en lo que respecta a la responsabilidad de los Estados.

PROCEDIMIENTOS

ARTÍCULO 17.

TRIBUNALES COMPETENTES.

1. Las demandas de indemnización en virtud del Protocolo solo podrán interponerse ante los tribunales de una Parte Contratante donde:

a) Se ha sufrido el daño; o

b) Ha ocurrido el incidente; o

c) El demandado tiene su residencia habitual o su centro principal de operaciones comerciales.

2. Cada Parte Contratante se asegurará de que los tribunales sean competentes para conocer esas demandas de indemnización.

ARTÍCULO 18.

ACCIONES CONEXAS.

1. Cuando se incoen acciones conexas ante tribunales de distintas Partes, cualquier tribunal que no sea aquel donde se incoó la primera acción podrá suspender sus procedimientos mientras las acciones estén pendientes en primera instancia.

2. Un tribunal podrá, a solicitud de una de las Partes, declinar jurisdicción si la ley de ese tribunal permite la consolidación de acciones conexas y otro tribunal tiene jurisdicción sobre ambas acciones.

3. A los efectos del presente artículo se estimará que las acciones son conexas cuando estén tan estrechamente relacionadas que convenga conocerlas y determinarlas juntas para evitar el riesgo de que de procedimientos distintos resulten sentencias inconciliables.

ARTÍCULO 19.

DERECHO APLICABLE.

Todas las cuestiones de fondo o de procedimiento relativas a reclamaciones que el tribunal competente tiene ante sí que no estén específicamente reguladas en el Protocolo se regirán por la ley de ese tribunal, incluidas todas las disposiciones de esa ley relativas a los conflictos

de leyes.

ARTÍCULO 20.

RELACIÓN ENTRE EL PROTOCOLO Y LA LEY DEL TRIBUNAL COMPETENTE.

1. Con sujeción a lo dispuesto en el párrafo 2, ninguna disposición del Protocolo podrá interpretarse en el sentido de que limita o menoscaba cualesquiera de los derechos de las personas que han sufrido daños o en el sentido de que limita las disposiciones relativas a la protección o la rehabilitación del medio ambiente que puedan adoptarse con arreglo a la legislación nacional.
2. No podrá presentarse ninguna reclamación de indemnización por daños basados en la responsabilidad objetiva del notificador o del exportador responsable con arreglo al párrafo 1 del artículo 4o, o del importador responsable con arreglo al párrafo 2 del artículo 4o del Protocolo sino de conformidad con el Protocolo.

ARTÍCULO 21.

RECONOCIMIENTO MUTUO Y EJECUCIÓN DE SENTENCIAS.

1. Toda sentencia de un tribunal que tenga jurisdicción con arreglo al artículo 17 del Protocolo, que sea ejecutoria en el Estado de origen y no esté ya sujeta a formas ordinarias de revisión, será reconocida en cualquier Parte Contratante tan pronto como se hayan satisfecho las formalidades requeridas por esa Parte, salvo que:

- a) La sentencia se haya obtenido fraudulentamente;
- b) No se haya notificado al demandado dentro de un plazo razonable ni dado oportunidad suficiente para presentar su defensa;
- c) Cuando la decisión sea inconciliable con una sentencia anterior pronunciada en forma válida en otra Parte Contratante sobre la misma causa y en las mismas Partes; o
- d) Cuando la sentencia sea contraria a la política pública de la Parte Contratante en la que se busca reconocimiento.

2. Toda sentencia reconocida en virtud del párrafo 1 del presente artículo será ejecutoria en cada Parte Contratante tan pronto como se hayan satisfecho las formalidades requeridas por esa Parte. Las formalidades no permitirán la reapertura del fondo del asunto.

3. Las disposiciones de los párrafos 1 y 2 del presente artículo no se aplicarán entre las Partes Contratantes que sean Partes en un acuerdo o arreglo que esté en vigor sobre el reconocimiento mutuo y la calidad ejecutoria de las sentencias con arreglo a las cuales la sentencia sería reconocible y ejecutoria.

ARTÍCULO 22.

RELACIÓN DEL PROTOCOLO CON EL CONVENIO DE BASILEA.

Las disposiciones del Convenio relativas a sus Protocolos se aplicarán al Protocolo salvo que en este se disponga otra cosa.

ARTÍCULO 23.

ENMIENDA DEL ANEXO B.

1. En su sexta reunión, la Conferencia de las Partes en el Convenio de Basilea podrá enmendar el párrafo 2 del Anexo B con arreglo al procedimiento establecido en el artículo 18 del Convenio de Basilea.
2. Esa enmienda podrá efectuarse antes de que el Protocolo entre en vigor.

CLAUSULAS FINALES

ARTÍCULO 24.

REUNIÓN DE LAS PARTES.

1. Queda establecida una Reunión de las Partes. La secretaría convocará la primera reunión de las Partes juntamente con la primera reunión de la Conferencia de las Partes en el Convenio después de la entrada en vigor del Protocolo.
2. Posteriormente se celebrarán reuniones ordinarias de las Partes juntamente con las

reuniones de la Conferencia de las Partes en el Convenio, a menos que la reunión de las Partes decida otra cosa. Las reuniones extraordinarias de las Partes se celebrarán cuando la reunión de las Partes lo estime necesario o cuando cualquiera de las Partes Contratantes lo solicite por escrito, siempre que, dentro de los seis meses siguientes a la fecha en que la solicitud le sea comunicada por la secretaría, un tercio de las Partes, como mínimo, apoye esa solicitud.

3. En su primera reunión, las Partes Contratantes adoptarán por consenso el reglamento de sus reuniones, así como su reglamento financiero.

4. Las funciones de la Reunión de las Partes serán:

- a) Examinar la aplicación y el cumplimiento del Protocolo;
- b) Tomar las medidas necesarias para la presentación de informes y establecer, cuando sea necesario, directrices y procedimientos para dicha presentación;
- c) Examinar y adoptar, cuando sea necesario, las propuestas de enmiendas del Protocolo o de sus anexos y de inclusión de nuevos anexos; y
- d) Examinar y tomar cualquier medida adicional que sea necesaria a los fines del Protocolo.

ARTÍCULO 25.

SECRETARÍA.

1. A los fines del Protocolo, la secretaría tendrá las siguientes funciones:

- a) Organizar las Reuniones de las Partes previstas en el artículo 24 y proporcionar servicios a esas reuniones;
- b) Preparar informes, incluidos datos financieros, sobre las actividades que realice en el desempeño de sus funciones con arreglo al Protocolo y presentarlos a la Reunión de las Partes;
- c) Velar por la coordinación necesaria con los órganos internacionales pertinentes y, en particular, concretar los arreglos administrativos y contractuales que puedan ser necesarios para el desempeño eficaz de sus funciones;
- d) Recabar información sobre las leyes y disposiciones administrativas nacionales de las Partes Contratantes que aplican el Protocolo;
- e) Cooperar con las Partes Contratantes y con las organizaciones y los organismos internacionales pertinentes y competentes en el suministro de expertos y equipo a fin de prestar rápidamente asistencia a los Estados en caso de situaciones de emergencia;
- f) Alentar a los Estados que no son Partes a que asistan a las reuniones de las Partes en calidad de observadores y obren de conformidad con las disposiciones del Protocolo; y

g) Desempeñar las demás funciones que le asignen las Reuniones de las Partes para el logro de los objetivos del presente Protocolo.

2. La secretaría del Convenio de Basilea desempeñará las funciones de secretaría.

ARTÍCULO 26.

FIRMA.

El Protocolo estará abierto a la firma de los Estados y las organizaciones de integración económica regional Partes en el Convenio de Basilea en Berna en el Departamento Federal de Relaciones Exteriores de Suiza, del 6 al 17 de marzo de 2000, y en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York, del 10 de abril al 10 de diciembre de 2000.

ARTÍCULO 27.

RATIFICACIÓN, ACEPTACIÓN, CONFIRMACIÓN FORMAL O APROBACIÓN.

1. El Protocolo estará sujeto a ratificación, aceptación o aprobación por los Estados y a confirmación formal o aprobación por las organizaciones de integración económica regional. Los instrumentos de ratificación, aceptación, confirmación formal o aprobación se depositarán en poder del Depositario.

2. Toda organización a la que se refiere el párrafo 1 del presente artículo que llegue a ser Parte en el presente Protocolo sin que sea Parte en él ninguno de sus Estados miembros estará sujeta a todas las obligaciones enunciadas en el Protocolo. Cuando uno o varios

Estados miembros de esas organizaciones sean Partes en el Protocolo, la organización y sus Estados miembros decidirán acerca de sus responsabilidades respectivas en lo que concierne a la ejecución de las obligaciones que les incumban en virtud del Protocolo. En tales casos, la organización y los Estados miembros no estarán facultados para ejercer simultáneamente los derechos que establezca el Protocolo.

3. En sus instrumentos de confirmación formal o aprobación, las organizaciones a que se hace referencia en el párrafo 1 del presente artículo especificarán el alcance de sus competencias en las materias regidas por el Protocolo. Esas organizaciones informarán asimismo al Depositario, quien informará a las Partes Contratantes, de cualquier modificación importante del alcance de sus competencias.

ARTÍCULO 28.

ADHESIÓN.

1. El Protocolo estará abierto a la adhesión de los Estados y de las organizaciones de integración económica regional que sean Partes en el Convenio de Basilea que no hayan firmado el Protocolo. Los instrumentos de adhesión se depositarán en poder del Depositario.

2. En sus instrumentos de adhesión, las organizaciones a que se refiere el párrafo 1 del presente artículo especificarán el alcance de sus competencias en las materias regidas por el Protocolo. Esas organizaciones informarán asimismo al Depositario de cualquier modificación importante del alcance de sus competencias.

3. Las disposiciones del párrafo 2 del artículo 27 se aplicarán a las organizaciones de integración económica regional que se adhieran al Protocolo.

ARTÍCULO 29.

ENTRADA EN VIGOR.

1. El Protocolo entrará en vigor el nonagésimo día después de la fecha en que haya sido depositado el vigésimo instrumento de ratificación, aceptación, confirmación formal, aprobación o adhesión.

2. Respecto de cada Estado u organización de integración económica regional que ratifique, acepte, apruebe o confirme formalmente el Protocolo o se adhiera a él después de la fecha de depósito del vigésimo instrumento de ratificación, aceptación, aprobación, confirmación formal o adhesión, el Protocolo entrará en vigor el nonagésimo día después de la fecha en que ese Estado u organización de integración económica regional haya depositado su instrumento de ratificación, aceptación, aprobación, confirmación formal o adhesión.

3. A los efectos de los párrafos 1 y 2 del presente artículo, los instrumentos depositados por una organización de integración económica regional no se considerarán adicionales a los depositados por los Estados miembros de esa organización.

ARTÍCULO 30.

RESERVAS Y DECLARACIONES.

1. No se podrán formular reservas ni excepciones al Protocolo. A los efectos del Protocolo, las notificaciones efectuadas con arreglo al párrafo 1 del artículo 30, al párrafo 6 del artículo 30 o al párrafo 5 del artículo 15 no se considerarán reservas o excepciones.

2. El párrafo 1 del presente artículo no impedirá que al firmar, ratificar, aceptar, aprobar o confirmar formalmente el Protocolo, o al adherirse a él, un Estado o una organización de integración económica regional formule declaraciones o manifestaciones, cualesquiera que sean su redacción y título, con miras, entre otras cosas, a la armonización de sus leyes y reglamentos con las disposiciones del Protocolo, a condición de que no se interprete que esas declaraciones o manifestaciones tienen por objeto excluir o modificar los efectos jurídicos de las disposiciones del Protocolo y su aplicación a ese Estado u organización.

ARTÍCULO 31.

DENUNCIA.

1. En cualquier momento después de la expiración de un plazo de tres años, contados a partir de la fecha de entrada en vigor del Protocolo respecto de una Parte Contratante, esa Parte Contratante podrá denunciar el Protocolo mediante notificación hecha por escrito al Depositario.

2. La denuncia será efectiva un año después de la fecha en que el Depositario haya recibido la notificación, o en cualquier fecha posterior que se indique en esa notificación.

ARTÍCULO 32.

DEPOSITARIO.

El Secretario General de las Naciones Unidas será Depositario del Protocolo.

ARTÍCULO 33.

TEXTOS AUTÉNTICOS.

Los textos en árabe, chino, español, francés, inglés y ruso del Protocolo son igualmente auténticos.

ANEXO A.

LISTA DE ESTADOS DE TRANSITO A QUE SE HACE REFERENCIA EN EL INCISO D) DEL PARRAFO 3 DEL ARTICULO 3o.

ANEXO B.

LÍMITES FINANCIEROS.

1. La ley nacional determinará los límites financieros por concepto de responsabilidad en virtud del artículo 4o del Protocolo.

2. a) Los límites de la responsabilidad del notificador, exportador o importador por un incidente cualquiera no serán inferiores a:

i) Un millón de unidades contables para envíos iguales o superiores a cinco toneladas;

- ii) Dos millones de unidades contables para envíos superiores a las cinco toneladas pero iguales o inferiores a 25 toneladas;
 - iii) Cuatro millones de unidades contables para envíos superiores a 25 toneladas pero iguales o inferiores a 50 toneladas;
 - iv) Seis millones de unidades contables para envíos superiores a 50 toneladas pero iguales o inferiores a 1.000 toneladas;
 - v) Diez millones de unidades contables para envíos superiores a las mil toneladas pero iguales o inferiores a 10.000 toneladas;
 - vi) Más mil unidades contables adicionales por cada tonelada adicional hasta un máximo de 30 millones de unidades contables;
- b) Los límites de la responsabilidad para el eliminador no serán inferiores a dos millones de unidades contables por un incidente cualquiera.

3. Las Partes Contratantes revisarán periódicamente las cantidades mencionadas en el párrafo 2 teniendo en cuenta, entre otras cosas, los riesgos potenciales planteados al medio ambiente por el movimiento de los desechos peligrosos y otros desechos y su eliminación, el reciclado, y la naturaleza, la cantidad y las propiedades peligrosas de los desechos.

I hereby certify that the foregoing text is a true copy of the Basel Protocol on Liability and Compensation for Damage Resulting from Transboundary Movements of Hazardous Wastes

and their Disposal, concluded at Basel on 10 December 1999, the original of which is deposited with the Secretary-General of the United Nations.

For the Secretary-General, The Legal Counsel (Under-Secretary-General for Legal Affairs)

Hans Corell

United Nations, New York 3 March 2000

Je certifie que le texte qui précède est une copie conforme du Protocole de Bâle sur la responsabilité et l'indemnisation en cas de dommages résultant de mouvements transfrontières et de l'élimination de déchets dangereux, conclu à Bâle le 10 décembre 1999, dont l'original se trouve déposé auprès du Secrétaire général de l'Organization des Nations Unies.

Pour le Secrétaire général,

Le Conseiller juridique (Secrétaire général adjoint aux affaires juridiques) Organisation des Nations Unies

New York, le 3 mars 2000"

RAMA EJECUTIVA DEL PODER PÚBLICO

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

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

(Fdo.) ÁLVARO URIBE VÉLEZ

La Ministra de Relaciones Exteriores,

(FDO.) CAROLINA BARCO ISAKSON.

DECRETA:

ARTÍCULO 1o. Apruébase el “Protocolo de Basilea sobre responsabilidad e indemnización por daños resultantes de los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y su eliminación”, concluido en Basilea, el diez (10) de diciembre de mil novecientos noventa y nueve (1999).

ARTÍCULO 2o. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1o de la Ley 7^a de 1944, el “Protocolo de Basilea sobre responsabilidad e indemnización por daños resultantes de los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y su eliminación”, concluido en Basilea, el diez (10) de diciembre de mil novecientos noventa y nueve (1999), que por el artículo 1o de esta ley se aprueba, obligará al país a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto del mismo.

ARTÍCULO 3o. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

Dada en Bogotá, D. C., a...

Presentado al honorable Congreso de la República por la Ministra de Relaciones Exteriores y la Ministra de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

CAROLINA BARCO ISAKSON,

Ministra de Relaciones Exteriores;

SANDRA DEL ROSARIO SUÁREZ PÉREZ,

Ministra de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

I. INTERVENCIONES

El Ministerio de Relaciones Exteriores, intervino mediante apoderada, Solángel Ortiz Mejía, para solicitar a la Corte declarar exequible la Ley 945 de 2005, que aprobó el Protocolo de la referencia. Explicó que se cumplieron los requisitos formales en la suscripción y en el proceso de la ley aprobatoria.

Informó que esta Corporación en sentencia C-377 de 1996, aprobó el Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación. Desde entonces, ha señalado las obligaciones que de la Constitución se derivan para el Estado Colombiano frente al manejo de los temas ambientales y de la internacionalización de las relaciones ecológicas, reconociendo la necesidad de cooperar con otros Estados a fin de dar cumplimiento a los fines del Estado en la protección del medio ambiente.

La interviniante señaló que el Protocolo es un desarrollo del Convenio de Basilea en 1989, en el sentido de establecer responsabilidades e indemnizaciones por los daños ocasionados por los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación.

Por tanto, tiene como propósitos reducir al mínimo los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos, eliminar los desechos lo más cerca posible a su fuente generadora, asegurar el estricto control de los movimientos de desechos peligrosos a través de las fronteras así como la prevención de su tráfico ilegal.

Explica que este Protocolo se enmarca dentro de los principios del Derecho Internacional observados por Colombia, desarrolla las normas constitucionales sobre la responsabilidad del Estado de proteger el medio ambiente, no vulnera la soberanía y, pretende la protección de las personas y el medio ambiente.

Las disposiciones finales se ajustan a lo contemplado en la Convención de Viena de 1969 sobre el Derecho de los Tratados.

1. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial

El apoderado del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Carlos Flórez Manotas, intervino solicitando que se declarara la exequibilidad de la Ley 945 de 2005.

En su intervención, explicó que el Protocolo de Basilea, organiza de manera clara y concisa elementos normativos que integran un marco dentro del cual se facilita la aplicación de reglas tendientes a establecer un control al movimiento de desechos peligrosos entre países y a la vez, establece elementos que permiten dilucidar con claridad, los responsables en el evento de un daño, en la realización de esta práctica.

El Convenio de Basilea al reducir al mínimo los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y a su vez establecer un estricto control en este tipo de intercambios, le da a la autoridad ambiental, el poder de hacer valer una normatividad que señala un parámetro de lo que no puede entrar de forma radical y de lo que si se puede recibir, observando una vigilancia pormenorizada, de tal forma que se le de un uso adecuado y disposición final debida.

Recuerda la sentencia de C-377 de 1996 de la Corte Constitucional, para afirmar que es necesaria la aplicabilidad del convenio, en razón que toda precaución con relación a un potencial daño al medio ambiente, es un beneficio para la protección de nuestros recursos naturales y mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos.

1. Intervención Ciudadana

En el término establecido para intervenir el ciudadano José Manuel Álvarez Zárate presentó escrito defendiendo la constitucionalidad del convenio internacional sometido a control.

Para el interveniente, aun cuando el artículo 30.1 del Protocolo en estudio establece que no se podrán formular reservas ni excepciones, ello no impide que el gobierno haga manifestaciones aclaratorias sobre la aplicación de sus obligaciones a fin de que estas resulten compatibles con la Constitución Política de Colombia, y por ello podrá formular este tipo de declaraciones al depositar el instrumento de ratificación.

Al respecto manifestó que es preciso que al depositar la adhesión el gobierno de Colombia declare que el Convenio se interpretará en el entendido que Colombia no podrá convertirse en importador o receptor de armas químicas, biológicas y nucleares, así como tampoco de desechos tóxicos o de residuos nucleares, de conformidad con el artículo 81 de la Carta, tal como lo expuso en la sentencia C-377 de 1996. Esta manifestación ha de ser expresa, toda vez que la norma interna y la internacional han de poderse aplicar, sin que una llegue a desplazar a la otra, o se presenten dudas para el operador jurídico al momento de implementar las obligaciones en las normas internas. Igualmente, señala el interveniente que habrá de indicarse que el alcance del artículo 81 es un derecho colectivo y humano, por lo que tiene la categoría de ius cogens, sobre el cual no puede existir pacto en contrario, donde Colombia no será un importador de desechos tóxicos.

Señala también que estas declaraciones interpretativas se harán sobre el artículo 3 numeral 1, 3 literal b) aclarando que las obligaciones que asume deberán ser reciprocas de conformidad con el artículo 226 de la Carta. Para el interveniente el gobierno colombiano también debe presentar las declaraciones respecto de las definiciones del artículo 2 que se incorporan por referencia del Convenio de Basilea sobre control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación, aclarando que dichas definiciones se aceptarán mientras Colombia sea parte de dicho Convenio.

I. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

En concepto número 3843, del 1 de julio de 2005, el Procurador General de la Nación, solicitó a la Corte Constitucional declarar la exequibilidad de este Protocolo y de la Ley 945 de 2005 que lo aprueba.

Para el Procurador, el Protocolo y la ley que lo aprueba, se ajustan a la Constitución Política, en su aspecto formal y material.

En relación con los requisitos formales el señor Procurador manifestó que estos se cumplieron a cabalidad. Afirmó que este Instrumento Internacional fue suscrito en Basilea el 10 de diciembre de 1999, por tanto, en tratándose de un Instrumento Multilateral al que Colombia se adhiere, no se encuentra por este aspecto reparo de constitucionalidad alguno.

Sobre el examen material del Protocolo, el señor Procurador considera que éste es un desarrollo del Convenio de Basilea de 1989, sobre el control de movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación.

En el preámbulo se alude, además al principio 13 de la Declaración de Río de 1992 sobre el medio ambiente y el desarrollo, en relación con las obligaciones y compromisos adquiridos por los Estados de elaborar instrumentos jurídicos nacionales e internacionales relacionados con la responsabilidad e indemnización respecto de las víctimas de la contaminación y otros daños ambientales.

Indica la Vista Fiscal, que en el Protocolo bajo estudio se reconoce, en primer lugar, como una de las razones que motivaron su celebración, el riesgo del daño que para la salud humana, el medio ambiente y la propiedad, representa el movimiento transfronterizo de los desechos peligrosos y su eliminación, al igual que el tráfico ilícito que se hace de los mismos y al compromiso específico adquirido en el artículo 12 del Convenio.

El Protocolo tiene como finalidad principal, de conformidad con lo previsto en el preámbulo y el artículo 1, establecer un régimen global de responsabilidad, así como un mecanismo para asegurar una indemnización pronta y adecuada por los daños resultantes de los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y otros desechos, incluidos los incidentes que ocurran por el tráfico ilícito, de acuerdo con la definición que en él se hace de tales términos.

Analiza la estructura del Protocolo y cada uno de sus artículos concluyendo que se adviene a las disposiciones constitucionales, respeta la soberanía de los Estados y no afecta los derechos ni obligaciones de las partes contratantes en virtud del derecho internacional general, en lo que respecta a la responsabilidad de los Estados.

Sobre la constitucionalidad del Protocolo bajo examen y su ley aprobatoria señala que tanto el Convenio de Basilea de 1989 como el Protocolo sub examine, forman parte de una serie de tratados internacionales que en las últimas dos décadas han suscrito numerosos países del mundo, con el fin de hacer frente a los crecientes problemas ambientales originados en el tratamiento inadecuado de los desechos con efectos nocivos sobre seres vivos y el equilibrio

ecológico del planeta, lo cual hace necesario adelantar actuaciones inmediatas que permitan un control riguroso sobre los mismos y establecer medidas preventivas para evitar dichos perjuicios, pero a la vez medidas de responsabilidad y compensación cuando se generan daños con los movimientos transfronterizos de los mismos.

Advierte el Ministerio Público que tanto la Carta Política como el Protocolo se identifican no solamente con el discurso sobre la necesidad de proteger el equilibrio ecológico de la Nación, sino que hacen relevante la importancia de adoptar mecanismos internacionales para el manejo racional de los desechos peligrosos y su eliminación, al tiempo que se busca proteger a los Estados por donde necesariamente debe transitar ese material. El Protocolo se configura además como el instrumento internacional más adecuado para exigir responsabilidad por eventuales daños que pudieran ocurrir en territorio colombiano.

Tanto el Convenio de Basilea declarado exequible mediante sentencia C-377 de 1996, como el Protocolo sub exámine, reporta beneficios a Colombia en cuanto a las precauciones que adoptan sus diferentes normas en la materia relativa a los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos o la negativa de dichos movimientos, a la erradicación o disminución de la producción de desechos y a su eliminación mediante el empleo de técnicas ambientales racionales, como a la prevención y represión del tráfico ilícito y a las responsabilidades a que da lugar el mismo.

El contenido del Protocolo se enmarca, además dentro de los principios inspiradores de nuestro Estatuto Superior especialmente los artículos 9 que reconoce los principios de derecho internacional, 11 que protege el derecho a la vida, el 49 que protege el derecho a la salud, 58 la función ecológica inherente a la función social de la propiedad, los derechos colectivos y el medio ambiente consagrados en el capítulo 3 del Título II de la Carta Política, entre los que se establece el derecho a gozar de un ambiente sano, la tarea del Estado en el desarrollo de los planes orientados al manejo y aprovechamiento de los recursos naturales.

En relación con el contenido de la ley aprobatoria, no se observa ningún vicio de inconstitucionalidad, pues ella se limita a aprobar el texto del Protocolo, a señalar que el país se encuentra vinculado a su contenido, una vez se verifique el perfeccionamiento del instrumento público y a disponer lo pertinente para la entrada en vigor del Instrumento Público Internacional.

I. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia de la Corte Constitucional en materia de tratados y de leyes aprobatorias de tratados

De conformidad con lo establecido en el artículo 241 numeral 10 de la Constitución Política, corresponde a la Corte el examen de la constitucionalidad de los tratados internacionales y de las leyes aprobatorias de los mismos. Según la sentencia C-468 de 1997,¹ dicho control se caracteriza por ser (i) previo al perfeccionamiento del tratado, pero posterior a la aprobación del Congreso y a la sanción gubernamental; (ii) automático, pues debe ser enviada directamente por el Presidente de la República a la Corte Constitucional dentro de los seis días siguientes a la sanción gubernamental; (iii) integral, en la medida en que la Corte debe analizar tanto los aspectos formales como los materiales de la ley y el tratado, confrontándolos con todo el texto constitucional; (iv) tiene fuerza de cosa juzgada; (v) es una condición sine qua non para la ratificación del correspondiente acuerdo; y (vi) cumple una función preventiva², pues su finalidad es garantizar tanto la supremacía de la Constitución como el cumplimiento de los compromisos internacionales del Estado colombiano.

En cuanto al control por vicios de procedimiento que la Corte ejerce sobre los tratados internacionales y las leyes que los aprueban, según lo prescrito en el artículo 241 numeral 10 Superior, éste se dirige tanto a examinar la validez de la representación del Estado colombiano en los procesos de negociación y celebración del instrumento y la competencia de los funcionarios en la negociación y firma del tratado, como el cumplimiento de las reglas de aprobación legislativa en la formación de la ley aprobatoria en el Congreso.

Dada la naturaleza especial de las leyes aprobatorias de tratados públicos, el legislador no puede alterar el contenido de éstos introduciendo nuevas cláusulas ya que su función consiste en aprobar o improbar la totalidad del tratado.³ Si el tratado es multilateral, es posible hacer declaraciones interpretativas, y, a menos que estén expresamente prohibidas, también se pueden introducir reservas que no afecten el objeto y fin del tratado.⁴

En cuanto al examen de fondo, éste consiste en juzgar las disposiciones del texto del tratado internacional que se revisa y el de su ley aprobatoria, respecto de la totalidad de las disposiciones del Ordenamiento Superior, para determinar si las primeras se ajustan o no a la Constitución Política.

Precisado el alcance del control constitucional, pasa la Corte a examinar la ley aprobatoria y el protocolo de la referencia.

1. La revisión formal de la Ley aprobatoria

1. Remisión de la ley aprobatoria y del Tratado por parte del Gobierno Nacional

El Presidente de la República remitió a esta Corporación el 21 de febrero de 2005, copia de la Ley 945 de 17 de febrero de 2003 “por medio de la cual se aprueba el Protocolo de Basilea sobre responsabilidad e indemnización por los daños resultantes de los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y su eliminación”, concluido en Basilea el 10 de diciembre de 1999” para su control constitucional de conformidad con el artículo 241 numeral 10 de la Constitución, es decir dentro del término de los seis días que prevé el numeral 10º del artículo 241 de la Constitución Política.

1. Negociación y celebración del Acuerdo

La Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia ha señalado que el deber constitucional de revisar los tratados internacionales, así como las leyes que los aprueben, incluye el examen de las facultades del Ejecutivo respecto de la negociación y firma del instrumento internacional respectivo.

En el presente caso, el Protocolo fue suscrito por el Representante de Colombia ante la Organización de las Naciones Unidas, por lo que, de conformidad con lo que establece el artículo 7 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados,⁵ era necesario que se le otorgaran plenos poderes, como en efecto ocurrió el 17 de octubre de 2000.⁶

1. Aprobación presidencial

El 18 de septiembre de 2003, el Presidente de la República impartió su aprobación ejecutiva al “Protocolo de Basilea sobre responsabilidad e indemnización por los daños resultantes de los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y su eliminación”, concluido en Basilea el 10 de diciembre de 1999” y ordenó someterlo a consideración del Congreso para su aprobación.

1. Trámite realizado en el Congreso de la República para la formación de la Ley 945 de 2005

Salvo la exigencia de iniciar el trámite de los proyectos de leyes aprobatorias de tratados internacionales en el Senado de la República, la Constitución Política no señala un procedimiento especial para la expedición de este tipo de leyes, por lo cual a éstas les corresponde el proceso de formación previsto para las leyes ordinarias, regulado por los artículos 157,158, 160 y 165 de la Carta, entre otros.

De conformidad con la documentación que obra en el expediente, el Proyecto de Ley 205 de 2004 Senado, 015 de 2004 Cámara agotó el siguiente trámite en el Congreso de la República:

1. El trámite en el Senado del proyecto de Ley 205 de 2004 Senado:

El proyecto fue presentado al Senado por las Ministras de Relaciones Exteriores y de Ambiente, Vivienda y Desarrollo.

El texto original y la correspondiente exposición de motivos fueron publicados en la Gaceta del Congreso No. 105 de 29 de marzo de 2004, en las páginas 15 a 23. De esta manera, se cumplió con los requisitos de iniciación del trámite en el Senado de la República y publicación previa a la iniciación del trámite legislativo en la comisión respectiva, previsto en el artículo

154 constitucional.

La ponencia para primer debate, fue presentada por el Senador Luis Alfredo Ramos Botero. Esta ponencia fue publicada en la Gaceta del Congreso No.233 del 1º de junio de 2004, páginas 2 y 3.

De acuerdo con la certificación del Secretario General de la Comisión Segunda del Senado (7 de abril de 2005, fl. 47), el proyecto en primer debate, fue discutido y aprobado por unanimidad, el 8 de junio de 2004. El quórum deliberatorio y decisorio estuvo integrado por 11 de los 13 Senadores que conforman la Comisión Segunda del Senado, según consta en el Acta No. 32 del 8 de junio de 2004.

El anuncio de que el proyecto iba a ser aprobado en la siguiente sesión, se hizo el 1 de junio de 2004, según consta en el Acta No. 30 de junio 1 de 2004 (pág. 2).

El día 2 de junio de 2004, se incluyó en el orden del día, según Acta No. 31 de la misma fecha, para “consideración y votación”. Sin embargo, en esa oportunidad no se concluyó con el orden del día por lo que el secretario informó: “para ser debatidos el próximo martes quedarán los siguientes proyectos de ley ...” entre ellos se cita el número 205 de 2004 Senado.

La ponencia para segundo debate en el Senado fue presentada por el mismo Senador Luis Alfredo Ramos Botero y se publicó en la Gaceta del Congreso No.267 del 11 de junio de 2004 (pag. 18).

De acuerdo con la certificación del Secretario General del Senado, el proyecto de ley fue aprobado en segundo debate en la plenaria del Senado, el día 17 de junio de 2004, en sesión ordinaria, con un quórum decisorio de 95 senadores de los 102 que conforman la Plenaria. Al ser sometido a votación, fue aprobado por los asistentes, según consta en el Acta de la Plenaria No.53 de la misma fecha, de acuerdo como fue publicada en la Gaceta del Congreso No.362 del 17 de junio de 2004.

Previo a su aprobación el proyecto fue anunciado en la sesión ordinaria del día 16 de junio de 2004, según consta en el Acta No. 52 publicada en la Gaceta del Congreso No. 361 del 19 de julio de 2004 (pag 32).

1. El trámite en la Cámara de Representantes del proyecto de ley 015 de 2004 Cámara

La ponencia para primer debate en la Comisión Segunda de la Cámara fue presentada por el Representante Fabio Arango Torres y aparece publicada en la Gaceta del Congreso No.480, del 31 de agosto de 2004, página 9.

Según certificación del Secretario General de la Comisión Segunda de Relaciones Exteriores, Comercio Exterior, Defensa y Seguridad Nacional de la Cámara de Representantes, en la sesión del 8 de septiembre de 2004 se hizo el anuncio establecido en el artículo 8 del Acto Legislativo 1 de 2003, respecto del proyecto de ley de la referencia, según consta en el Acta No. 10 de la misma fecha.

De acuerdo con la certificación del Secretario General de la Comisión Segunda de la Cámara, el proyecto fue aprobado por unanimidad, el día 22 de septiembre de 2004, con asistencia de 18 de los Representantes.

La ponencia para segundo debate fue presentada también por el Representante Fabio Arango Torres, publicada en la Gaceta del Congreso No.586 del 30 de septiembre de 2004 (páginas 39 y 40).

Consta en el Acta 143 de la sesión ordinaria del día 9 de noviembre de 2004, que para el día siguiente, 10 de noviembre de 2004, se anunció este proyecto de ley. Acta publicada en la Gaceta del Congreso No.773 del 1 de diciembre de 2004 (página 16), en donde el Subsecretario General manifiesta que “cumpliendo con lo dispuesto en el Acto Legislativo que obliga a anunciar los proyectos, procedemos de conformidad.”

El proyecto de ley fue considerado y aprobado por la Plenaria de la Cámara de Representantes, el día 10 de noviembre de 2004, por la mayoría de los presentes: 155 de sus miembros, según certificación del Secretario General de la Cámara. El Acta de esta sesión es la No. 144 del 10 de noviembre de 2004, que fue publicada en la Gaceta No. 792 de diciembre 6 de 2004 (páginas 40 y 41).

De acuerdo con la descripción anterior, el Protocolo y la Ley que lo aprobó surtieron el

procedimiento previsto en la Constitución y la ley, en los siguientes aspectos:

- * Iniciación del trámite en el Senado, artículo 154 de la Constitución este proyecto de ley inició su trámite en el Senado.
- * Términos que deben mediar para las respectivas aprobaciones de un proyecto de ley en la comisión constitucional respectiva y la plenaria correspondiente: 8 días, y entre la aprobación del proyecto en una Cámara y la iniciación del debate en la otra: 15 días, según el artículo 160 de la Carta.

Estos términos se cumplieron así:

a. en el Senado: el primer debate en la Comisión fue el 8 de junio de 2004 y el segundo debate en la Plenaria del Senado fue el 17 de junio de 2004.

a. en la Cámara: el primer debate en la Comisión de la Cámara se realizó el 22 de septiembre de 2004 y la aprobación en la Plenaria de la Cámara, se efectuó el 10 de noviembre de 2004.

Es decir se respetaron los términos constitucionales de 8 y 15 días del artículo 160 en mención.

* Publicación oficial por el Congreso antes de darle curso en la comisión respectiva, artículo 157, numeral 1, de la Constitución. Estas publicaciones se cumplieron así:

a. en el Senado, la ponencia para el primer debate de Comisión de Senado fue publicada el 1 de junio de 2004 y se debatió el 8 de junio de 2004. Para segundo debate, la ponencia se publicó el 11 de junio de 2004 y se debatió y aprobó el 17 de junio de 2004.

a. en la Cámara, la ponencia para primer debate se publicó el 31 de agosto de 2004 y se debatió y aprobó el 22 de septiembre de 2004, y para el segundo debate, se publicó la ponencia el 30 de septiembre de 2004, y se discutió y aprobó en Plenaria, el 10 de noviembre de 2004.

Se cumplió, pues, la exigencia de publicación del artículo 157, numeral 1, de la Carta.

* En cuanto al quórum decisorio del artículo 146 de la Constitución, según sendas certificaciones de los Secretarios del Senado y de la Cámara, las votaciones se dieron por mayoría, conforme a la exigencia constitucional.

1. En cuanto al cumplimiento del requisito del anuncio previo de que trata el artículo 8 del Acto Legislativo 01 de 2003,⁷ que adicionó el artículo 160 de la Carta, encuentra la Corte que dicho requisito también se cumplió. Acerca de este requisito dijo la Corte Constitucional en el Auto 089 de 3 de mayo de 20058:

“A partir del 3 de julio de 2003, fecha en que entró en vigencia el Acto Legislativo 01 de 2003, debe darse cumplimiento al mandato contenido en el artículo 8 de dicho Acto Legislativo, el cual adicionó con un último inciso el artículo 160 constitucional y según el cual ‘Ningún proyecto de ley será sometido a votación en sesión diferente a aquella que previamente se haya anunciado. El aviso de que un proyecto será sometido a votación lo dará la Presidencia de cada Cámara o Comisión en sesión distinta a aquella en la cual se realizará la votación.’

“La finalidad principal de dicho precepto constitucional es, tal como lo ha reconocido esta Corporación, ‘permitir a los Congresistas saber con anterioridad cuales proyectos de ley o informes de objeciones presidenciales serán sometidos a votación, suponiendo el conocimiento pleno de los mismos y evitando, por ende, que sean sorprendidos con votaciones intempestivas9.’ Adicionalmente, dicha reforma facilita a los ciudadanos y organizaciones sociales que tengan interés en influir en la formación de la ley y en la suerte de ésta, ejercer sus derechos de participación política (Artículo 40 C. P.) con el fin de incidir en el resultado de la votación, lo cual es importante para hacer efectivo el principio de democracia participativa (Artículos 1 y 3 CP.)

“La Corte ha establecido que esta disposición requiere para su cumplimiento que en una sesión anterior se anuncien los proyectos que serán discutidos y votados en una sesión posterior, siempre y cuando se convoque para su aprobación en una fecha futura prefijada y determinada, o por lo menos, determinable.¹⁰ La exigencia constitucional apunta al efectivo conocimiento previo de los proyectos que serán objeto de decisión, por lo que, si por razones del desarrollo del debate legislativo, la votación de un proyecto no tiene lugar el día inicialmente fijado, no se incurre inexorablemente en una vulneración a la Carta Fundamental, si existen elementos que permitan prever con claridad cuando se realizará la votación.¹¹”

En el presente caso, una vez revisado el trámite legislativo surtido ante la Comisión Segunda del Senado de la República, es claro que en dicho trámite se cumplió con la exigencia constitucional prevista en el Acto Legislativo 01 de 2003.

En efecto, en la sesión del día martes 1 de junio de 2004, según consta en el Acta No. 30 de la misma fecha (pág. 2) se anunció que en la siguiente sesión, es decir para el día miércoles 2 de junio de 2004, se aprobaría el Proyecto de ley 205 de 2004 Senado. Cumpliendo con lo anterior, el proyecto se incluyó en el orden del día, según Acta No. 31 de junio 2 de 2004, para “consideración y votación” en esa fecha, pero en esa oportunidad no se concluyó con el orden del día, por lo que el Secretario informó: “para ser debatidos el próximo martes quedarán los siguientes proyectos de ley...” dentro de los cuales, nuevamente se cita el

proyecto de ley número 205 de 2004 Senado.

Si bien ha señalado esta Corporación que lo ideal al hacer el anuncio a que se refiere el artículo 8 del Acto Legislativo 01 de 2003 es emplear la expresión “votación”, cuando ello no es así, tal situación no implica un incumplimiento de esta exigencia constitucional, si del contexto general se puede inferir que la expresión empleada para anunciar el proyecto comprende su votación. Así, en la sentencia C-473 de 200512 se dijo lo siguiente:

Por ejemplo, el concepto de primer debate o de segundo debate abarca tanto la discusión como la votación, como lo dice el artículo 94 de la Ley 5^a de 1992 al definir “debate”.¹³

Del mismo modo, la expresión “considerar” implica no solo reflexionar sobre un asunto sino hacerlo para cumplir la función propia de cada célula legislativa, consistente en decidir sobre un proyecto de ley. En este sentido, someter a consideración implica mucho más que discutir o deliberar, puesto que cuando las comisiones constitucionales permanentes y las plenarias consideran un proyecto lo hacen para votar sobre él, en cumplimiento de su atribución de concurrir a la “formación de las leyes”. De tal manera que, en el contexto de la actividad legislativa, la expresión “considerar” tiene un alcance diferente al que se deriva del uso que puede dársele a este vocablo en el medio académico o en una reunión informal. Por lo tanto, si bien en el ámbito parlamentario discutir y deliberar, de un lado, son categorías diferentes a las de votar y decidir, de otro lado, el concepto “considerar” lejos de ser asimilable a alguna de estas categorías comprende tanto la discusión como la votación, o sea, la consideración, en sentido parlamentario, de los proyectos de ley.

En el caso bajo estudio, si bien en la sesión del 1 de junio de 2004, se hizo el anuncio para “debatir”, tal anuncio comprendía tanto deliberar como votar el proyecto. En efecto, la siguiente sesión, es decir el día martes 8 de junio de 2004, el Secretario de la Comisión Segunda, informó que había quórum para deliberar, y dio lectura a las ponencias, para “consideración y votación de proyectos para primer debate,” mencionando el proyecto de ley 205 de 2004 Senado, según consta en Acta No. 32 de la misma fecha (fl 155 cuaderno 4, se subraya).

Del contexto en que fue debatido el Proyecto de Ley 205 de 2004 Senado, 015 de 2005

Cámara, resalta la Corte que en ninguna de las etapas de la formación de este proyecto se interrumpió la secuencia de anuncios y citaciones, cuando se postergó la consideración del proyecto. Siempre, al terminarse la sesión en la cual se ha debido discutir y votar el proyecto sin que se hubiere alcanzado a agotar el orden del día, el Presidente, directamente, o el Secretario correspondiente, por autorización de éste, (i) anunció que el proyecto de ley sería considerado en la próxima sesión, (ii) especificó el número y el nombre del proyecto de ley correspondiente al “Protocolo de Basilea sobre responsabilidad e indemnización por los daños resultantes de los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y su eliminación”, concluido en Basilea el 10 de diciembre de 1999”, y (iii) puntuizó que la consideración de dicho proyecto se haría en la próxima sesión, no en una fecha indeterminada e indeterminable.

Por lo tanto, tanto para los congresistas de la correspondiente célula legislativa, como para los ciudadanos que tenían interés en influir en la formación de esta ley, la fecha en que se haría la votación era claramente determinable y futura, lo cual asegura que los fines de este requisito constitucional se cumplieron a cabalidad.

De conformidad con lo descrito en los párrafos anteriores, la Ley 945 de 17 de febrero de 2005, por medio de la cual se aprueba el ““Protocolo de Basilea sobre responsabilidad e indemnización por los daños resultantes de los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y su eliminación”, concluido en Basilea el 10 de diciembre de 1999”, cumplió la totalidad de los requisitos formales de orden constitucional y legal para su aprobación.

1. La revisión del Protocolo desde el punto de vista material

1. Descripción del contenido material del “Protocolo de Basilea sobre responsabilidad e indemnización por los daños resultantes de los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y su eliminación”, concluido en Basilea el 10 de diciembre de 1999”.

El Protocolo establece en su Artículo 1, como finalidad de este instrumento, “establecer un régimen global de responsabilidad e indemnización pronta y adecuada por daños” que

puedan resultar del movimiento transfronterizo lícito o ilícito de desechos peligrosos y otros desechos, así como por su eliminación.

En su Artículo 2, el Protocolo establece las definiciones y términos empleados en este instrumento a partir de las cuales se establecerá la responsabilidad por los daños ocasionados por el movimiento transfronterizo o la eliminación de desechos peligrosos.

El Artículo 3, define el ámbito de aplicación del Protocolo, con base en los siguientes criterios: (i) Teniendo en cuenta el lugar donde son cargados los desechos peligrosos “en el medio de transporte, en una zona bajo la jurisdicción nacional de un Estado de exportación.” (ii) También establece la responsabilidad del Estado de importación cuando el incidente ocurre desde el momento en que el eliminador toma posesión de los desechos peligrosos. (iii) En el caso de que los daños ocurran en un Estado de tránsito que no sea parte en el Protocolo, este instrumento establece su aplicabilidad para definir la responsabilidad, cuando dicho Estado figure en el Anexo A del Protocolo y haya accedido a un acuerdo multilateral o regional sobre la materia. (iv) En los casos de reimportación, este instrumento establece que “las disposiciones del Protocolo se aplicarán hasta que los desechos peligrosos y otros desechos hayan llegado al Estado de exportación original.” El artículo también establece la posibilidad de que el Estado de exportación excluya de la aplicación del Protocolo los incidentes ocurridos en su zona de jurisdicción nacional, así como por incidentes ocurridos en cumplimiento de acuerdos bilaterales, multilaterales o regionales.

Esta disposición regula además los eventos, las operaciones y los incidentes que dan lugar a su aplicación y deja a salvo la soberanía de los Estados sobre sus mares territoriales, sus plataformas continentales, sobre zonas bajo su jurisdicción y sobre sus derechos en las zonas económicas exclusivas respectivas.

El Artículo 4 del Protocolo define el régimen de responsabilidad objetiva por daños ocasionados por el movimiento transfronterizo o la eliminación de desechos peligrosos, que recae sobre quien hace la notificación del movimiento de los desechos, sobre quien realiza la exportación y sobre quien toma posesión de los desechos hasta su eliminación. Este artículo excluye la responsabilidad en caso de que se compruebe que el incidente se produjo como resultado: “a) De un acto de conflicto armado, hostilidades, guerra civil o insurrección; | b) De un fenómeno natural de carácter excepcional, inevitable, imprevisible e irresistible; | c)

Exclusivamente del cumplimiento de una disposición obligatoria de una autoridad pública del Estado donde se haya producido el daño; o ; d) Exclusivamente de la conducta ilícita intencional de un tercero, incluida la persona que sufre el daño.” Esta disposición prevé además la posibilidad de reclamar la indemnización completa de cualquiera de las personas responsables o de todas ellas cuando dos o más personas resulten responsables del incidente.

El Artículo 5 del Protocolo establece la responsabilidad culposa por los daños ocasionados por el incumplimiento de las disposiciones del Convenio de Basilea, o por “actos u omisiones voluntarios, imprudentes o negligentes o a los que hayan contribuido ese incumplimiento o esos actos u omisiones.”

El Artículo 6 del Protocolo define la obligación para los Estados parte de tomar todas las medidas razonables para mitigar los daños derivados de un incidente. El artículo excluye la responsabilidad regulada por el Protocolo de quien en cumplimiento de medidas preventivas haya ocasionado un daño, siempre que la persona haya actuado razonablemente y de conformidad con las leyes nacionales que regulan las medidas preventivas.

En el Artículo 7, el Protocolo establece la regla para determinar la responsabilidad en caso de daños ocasionados tanto por los desechos peligrosos señalados en el Protocolo como por otro tipo de desechos, según la cual, el indemnización se calculará proporcionalmente a la contribución a los daños provocados por cada tipo de desecho, y cuando no sea posible identificar la contribución, se entenderá que todos los daños causados tienen su origen en los desechos regulados por el Protocolo.

El Artículo 8 del Protocolo regula el debido proceso mínimo para quien sea declarado responsable por los daños regulados en este instrumento y establece la posibilidad de interponer recursos. En el Artículo 9, el Protocolo establece la posibilidad de reducir o denegar la indemnización en caso de culpa concurrente de la persona que sufrió los daños.

El Artículo 10 del Protocolo establece la obligación de los Estados parte de adoptar todas las medidas legislativas, reglamentarias y administrativas que sean necesarias para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de este instrumento.

El Artículo 11 del Protocolo regula la forma de resolver los posibles conflictos que surjan

entre el Protocolo y otros acuerdos bilaterales, regionales o multilaterales relativos a la responsabilidad e indemnización por daños causados por incidentes ocurridos por el movimiento transfronterizo o la eliminación de desechos peligrosos. Por su parte, el Artículo 15 del Protocolo establece que la responsabilidad derivada de este instrumento no afecta los derechos ni las obligaciones de las Partes contratantes en virtud de normas de derecho internacional sobre responsabilidad de los Estados.

El Artículo 12 y el Anexo B del Protocolo regulan los límites financieros a la responsabilidad derivada de los incidentes regulados en el Protocolo.

El Artículo 13 del Protocolo establece un límite temporal de 10 años contados desde la ocurrencia del incidente para reclamar indemnizaciones por daños ocasionados por el movimiento transfronterizo o la eliminación de los desechos peligrosos regulados en este instrumento.

Por su parte el Artículo 14 del Protocolo establece la obligación de las personas responsables de mantener un seguro y otras garantías financieras durante el límite temporal señalado en el artículo 12, con el fin de garantizar el pago de las indemnizaciones a que haya lugar. El Artículo 15 del Protocolo establece la posibilidad de adoptar medidas adicionales y complementarias cuando la indemnización no cubra los costos generados por los daños.

El Artículo 22 del Protocolo establece como regla general la aplicación de las reglas de la Convención de Basilea relativas a sus Protocolos, salvo que expresamente se establezca algo diferente.

El Artículo 23 establece el procedimiento de enmienda del Anexo B del Protocolo sobre límites financieros por concepto de responsabilidad.

En los Artículos 24 a 33 del Protocolo se establecen las cláusulas finales de este instrumento internacional. El artículo 24, establece la reunión de los Estados Parte; el artículo 25 define las funciones de la Secretaría; el artículo 26, regula el procedimiento de firma del Protocolo; el artículo 27, regula los procedimientos de ratificación, aceptación, confirmación formal y aprobación del Protocolo; el artículo 28, determina el procedimiento de adhesión; artículo 29 establece las reglas de entrada en vigor del Protocolo; el artículo 30, prohíbe las reservas y excepciones al Protocolo; el artículo 31, precisa el procedimiento de denuncia; el artículo 32,

establece como depositario del Protocolo al Secretario General de las Naciones Unidas; y el artículo 33 define los idiomas oficiales del instrumento.

1. La constitucionalidad del Protocolo

La Corte considera que los propósitos buscados por el Protocolo son congruentes con los fines constitucionales previstos en el artículo 2 Superior relativos a la efectividad de los principios y derechos consagrados en la Constitución, la defensa de la independencia nacional, el mantenimiento de la integridad territorial, el aseguramiento de la convivencia pacífica y de la vigencia de un orden justo, así como con el deber de protección de la vida y libertad de todos las personas residentes en Colombia. Este instrumento es desarrollo claro del Convenio de Basilea de 1989 sobre el control de movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación y que su finalidad es la de establecer un régimen global de responsabilidad por los daños que generen.

El Protocolo armoniza igualmente con los postulados constitucionales de respeto a la soberanía nacional y de reconocimiento de los principios de derecho internacional aceptados por Colombia. (Artículo 9, CP.). En efecto, las cláusulas del Protocolo son compatibles con los compromisos adquiridos por Colombia tanto a nivel bilateral, regional como multilateral en el manejo de desechos peligrosos, y en el establecimiento de la responsabilidad y la indemnización ocasionados por el manejo, movimiento y eliminación de estas sustancias.

Tanto el Protocolo como el Convenio de Basilea forman parte de una serie de tratados internacionales, en los que se busca comprometer a los Estados en acciones para enfrentar los crecientes problemas ambientales originados en esos movimientos de desechos peligrosos.

Para la Corte, las cláusulas de este Protocolo se ajustan a la normatividad constitucional que propende la preservación del equilibrio ecológico (art. 8, 58, 79, 80, 81 y 95-8 C.P.), respeta la soberanía de los Estados y las reglas de responsabilidad por los daños que puedan causarse. Además, el contenido del Protocolo se enmarca dentro del reconocimiento de los principios del derecho internacional (art. 9º C.P.), el derecho a la vida (art. 11, CP), protección a la salud (art. 49 C.P.), función ecológica de la propiedad (art. 58) y demás derechos

colectivos consagrados en capítulo 3 del título II de la Carta Política, entre los que está el derecho a gozar de un ambiente sano.

El Protocolo es igualmente respetuoso de la soberanía nacional pues las reglas para la determinación de la responsabilidad por daños, dejan a salvo expresamente las competencias nacionales sobre sus aguas territoriales, sobre zonas en las cuales ejerzan jurisdicción las autoridades nacionales, así como los derechos del Estado colombiano sobre sus zonas económicas exclusivas y sobre su plataforma continental.

En consecuencia, no encuentra la Corte reparo alguno de inconstitucionalidad ni en la Ley 945 de 2005 ni en el Protocolo de Basilea de 1999. Por lo cual, serán declarados exequibles.

I. DECISIÓN

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

RESUELVE

Segundo.- Declarar EXEQUIBLE la Ley 945 de 2005 mediante la cual se aprobó el “Protocolo de Basilea sobre responsabilidad e indemnización por daños resultantes de los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y de su eliminación”, concluido en Basilea el 10 de diciembre de 1999.

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

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

CON SALVAMENTO DE VOTO

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

CON SALVAMENTO DE VOTO

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

HUMBERTO SIERRA PORTO

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO ALFREDO BELTRÁN SIERRA, EN RELACIÓN CON LA SENTENCIA C-1151 DE NOVIEMBRE 11 DE 2005 (LAT 276).

PROYECTO DE LEY APROBATORIA DE TRATADO INTERNACIONAL-Incumplimiento del requisito de anuncio previo de la votación

Con el respeto acostumbrado por las decisiones de la Corte Constitucional, salvo el voto en relación con lo resuelto en la Sentencia C-1151 de 11 de noviembre de 2005 en la cual se declaró exequible la Ley 945 de 2005 mediante la cual se aprobó el “Protocolo de Basilea sobre responsabilidad e indemnización por los daños resultantes de los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y su eliminación, concluido en Basilea el 10 de diciembre de 1999”.

A mi juicio en el trámite de la Ley 945 de 2005 se quebrantó de manera ostensible el inciso último del artículo 160 de la Constitución Política, adicionado por el artículo 8º del Acto Legislativo No. 01 de 2003. En efecto, la norma mencionada de manera perentoria dispone que ningún proyecto de ley será sometido a votación en sesión diferente a aquella que previamente se haya anunciado, para lo cual la Presidencia de cada Cámara o Comisión dará aviso de que el proyecto será sometido a votación “en sesión distinta a aquella en cual se realizará la votación”.

En el presente caso no se le dio cumplimiento al requisito constitucional mencionado durante el trámite legislativo del proyecto de ley ante el Senado de la República. Del examen del expediente aparece que:

a. En la sesión del martes 1 de junio de 2004, según consta en el acta No. 30 de la misma fecha se anunció que en la sesión siguiente, es decir el miércoles 2 de junio de 2004 se aprobaría el Proyecto de Ley 205/04 -Senado-

a. Sin embargo, en la sesión del 2 de junio de 2004 (acta No. 31) no se concluyó el orden del día, razón esta por la cual el Secretario informó que el proyecto de ley aludido sería “debatido” junto con otros en la sesión siguiente, es decir el martes 8 de junio de 2004.

Lo anterior significa que si bien se anunció inclusión del proyecto para votación el 2 de junio de 2004, al concluir la sesión de esa fecha no se dio aviso con respecto a cuándo se surtiría

entonces la votación correspondiente. Es decir, la fecha en que esta se realizaría no fue previamente conocida ni por los miembros del Congreso ni por los ciudadanos. En esas circunstancias se produjo el 8 de junio de 2004 una votación para aprobar un proyecto de ley sin que se hubiere dado cumplimiento a la norma constitucional contenida en el artículo 8º del Acto Legislativo No. 01 de 2003 que adicionó, precisamente con esa disposición el texto anterior del artículo 160 de la Constitución Política, norma que como tal es de imperativo, inexcusable y riguroso cumplimiento.

Así las cosas, a mi juicio debería haber sido declarada la inexistencia de la Ley 945 de 2005, pues no puede resultar válido el trámite surtido ante la Cámara de Representantes con posterioridad a la violación de la Constitución en el Senado de la República, en el trámite de este proyecto de ley, según ya se dijo. Como no se hizo así por la Corte, salvo entonces el voto.

Fecha ut supra.

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

SALVAMENTO DE VOTO A LA SENTENCIA C-1151 DE 2005 DEL MAGISTRADO JAIME ARAUJO RENTERIA

PROYECTO DE LEY APROBATORIA DE TRATADO INTERNACIONAL-Incumplimiento del requisito de anuncio previo de la votación (Salvamento de voto)

REF.: Expediente LAT-276

Revisión constitucional de la Ley 945 de 2003 “por medio de la cual se aprueba el Protocolo de Basilea sobre responsabilidad e indemnización por los daños resultantes de los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y su eliminación”, concluido en Basilea el 10 de diciembre de 1999.

Magistrado Ponente:

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Con el respeto acostumbrado por las decisiones mayoritarias de esta Corte, me permito salvar mi voto a la presente sentencia, con fundamento en las siguientes razones:

Considero, que en el proceso de aprobación de la ley que ratifica el Protocolo de Basilea no se cumplió con una de las etapas previstas, en relación con el anuncio establecido por el artículo 160 de la Constitución Nacional. En mi concepto, en el anuncio puede faltar la expresión “debate” más no la expresión “votación”, pues el sentido del requisito constitucional es que los congresistas no se vean sorprendidos con la votación de un proyecto que no se espera.

Por esta razón, considero que en el presente caso, existe un vicio de procedimiento que hace al proyecto inconstitucional.

Fecha ut supra.

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

1 Corte Constitucional, Sentencia C-468 de 1997, MP: Alejandro Martínez Caballero. Esta doctrina ha sido ampliamente reiterada por esta Corporación. Ver entre muchas otras, las sentencias C-378 de 1996, MP: Hernando Herrera Vergara; C-682 de 1996, MP: Fabio Morón Díaz; C-400 de 1998, MP: Alejandro Martínez Caballero; C-924 de 2000, MP: Carlos Gaviria Díaz.

2 Ver Corte Constitucional, Sentencias C-468 de 1997, MP: Alejandro Martínez Caballero; C-376 de 1998, MP: Alejandro Martínez Caballero; C-426 de 2000, MP: Fabio Morón Díaz; C-924 de 2000, MP: Carlos Gaviria Díaz.

3 Según lo dispuesto en el artículo 204 del Reglamento del Congreso, los proyectos de ley aprobatorios de tratados internacionales se tramitan por el procedimiento legislativo ordinario o común, con las especificidades establecidas en la Carta (sobre la iniciación del trámite de la ley en el Senado de la República, artículo 154, CN) y en el reglamento sobre la posibilidad de presentar propuestas de no aprobación, de aplazamiento o de reserva

respecto de Tratados y Convenios Internacionales (art. 217 de la Ley 5^a de 1992). En relación con esta posibilidad, en la sentencia C-227 de 1993, MP: Jorge Arango Mejía, la Corte señaló que durante el trámite de un proyecto de ley que aprueba el tratado, pueden presentarse propuestas de no aprobación, de aplazamiento o de reserva respecto de tratados y convenios Internacionales.

4 El artículo 19 de la Convención de 1969 sobre derecho de los tratados dice: “Un Estado podrá formular una reserva en el momento de firmar, ratificar, aceptar o aprobar un tratado o de adherirse al mismo, a menos: a) que la reserva esté prohibida por el tratado; b) que el tratado disponga que únicamente pueden hacerse determinadas reservas, entre las cuales no figure la reserva de que se trata (...)” En la práctica las soluciones convencionales son diversas: ciertos tratados prohíben cualquier tipo de reservas (como la Convención de Montego Bay de 1982 sobre el Derecho del Mar o las convenciones de Nueva York y Río de Janeiro sobre Diversidad Biológica y Cambios Climático); otros autorizan las reservas sobre ciertas disposiciones únicamente (por ejemplo el artículo 42 de la Convención sobre Refugiados de 1951) y algunos excluyen ciertas categorías de reservas (como el artículo 64 de la Convención Europea de Derechos Humanos que prohíbe las reservas de carácter vago.). De manera general, una reserva expresamente permitida por las cláusulas finales del tratado no requiere ser aprobada o aceptada por los demás Estados (Artículo 20 párrafo 1 de las Convenciones de Viena de 1969 y 1986).

5 Adoptada como legislación interna mediante Ley 32 de 1985.

6 Cfr. Folio 114 Cuaderno No. 1.

7 El artículo 160 de la Constitución fue adicionado por el artículo 8 del Acto Legislativo 01 de fecha 3 de julio de 2003 así: “Artículo 8°. El artículo 160 de la Constitución Política tendrá un inciso adicional del siguiente tenor: ¡ Ningún proyecto de ley será sometido a votación en sesión diferente a aquella que previamente se haya anunciado. El aviso de que un proyecto será sometido a votación lo dará la Presidencia de cada Cámara o Comisión en sesión distinta a aquella en la cual se realizará la votación.”

8 M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa; SV: Jaime Araujo, Alfredo Beltrán, Jaime Córdoba y Clara Inés Vargas.

9 Corte Constitucional, Auto 038 de 2004, MP. Manuel José Cepeda Espinosa y Sentencia C-533 de 2004 MP. Álvaro Tafur Galvis.

10 Corte Constitucional, Sentencia C-644 de 2004, MP: Rodrigo Escobar Gil, SV: Rodrigo Uprimny Yepes.

11 Corte Constitucional, Sentencia C-533 de 2004, MP. Álvaro Tafur Galvis.

12 Corte Constitucional, Sentencia C-473 de 2005, MP: Manuel José Cepeda, SV parcial: Alfredo Beltrán Sierra., Jaime Araujo Rentería.

13 Reza el artículo 94: “ARTÍCULO 94. DEBATES. El sometimiento a discusión de cualquier proposición o proyecto sobre cuya adopción deba resolver la respectiva Corporación, es lo que constituye el debate.// El debate empieza al abrirlo el Presidente y termina con la votación general.”