C-359-96

Sentencia C-359/96

FONDO INTERNACIONAL DE INDEMNIZACION DE DAÑOS CAUSADOS POR LA CONTAMINACION DE HIDROCARBUROS-Finalidad

Se conviene constituir un fondo internacional de indemnización de daños causados por la contaminación de hidrocarburos, cuyos fines básicos son: indemnizar a las víctimas de los daños por contaminación en la medida en que la protección establecida en el Convenio de Responsabilidad resulte insuficiente y exonerar a los propietarios de las obligaciones financieras suplementarias que para ello se derivan del Convenio de Responsabilidad.

DERECHO AL AMBIENTE SANO-Repercusión internacional/DETERIORO AMBIENTAL-Protección

Los problemas ambientales y específicamente los factores que conducen al deterioro ambiental, no se pueden considerar en sus consecuencias, como asuntos que atañan exclusivamente a un país en particular, pues aquéllos pueden tener efectos y repercutir y por lo tanto concernir a algunos o a todos los estados. Es decir, que la necesidad de preservar un ambiente sano, constituye un interés universal de los estados. La repercusión internacional en el manejo, administración y explotación de los recursos y de los problemas ambientales, impone la necesidad de que a través de tratados o convenios internacionales se establezcan normas reguladoras de la conducta de los estados que apunten a facilitar, hacer operativas y viables, en todo sentido, las acciones que conciernen al referido manejo y aprovechamiento y a asegurar la cooperación de los estados en lo que concierne a la protección del ambiente y a contrarrestar las causas y efectos del deterioro ambiental.

CONVENIO INTERNACIONAL-Exequibilidad/INTERNACIONALIZACION DE LAS RELACIONES ECOLOGICAS

El Constituyente de 1991, consciente de la necesidad utilizar los instrumentos del derecho internacional para regular las situaciones jurídicas a que puede dar lugar tanto el manejo de los recursos naturales compartidos, como la problemática atinente a la preservación y al deterioro del ambiente, consignó el deber del estado de promover la internacionalización de las relaciones ecológicas sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional. La

Corte estima que el Convenio, el Protocolo y la ley aprobatoria, sometidos a su revisión, se avienen con los preceptos de la Constitución.

DETERIORO AMBIENTAL-Indemnización

El Convenio, consulta en un todo el sistema normativo ambiental contenido en la Constitución y desarrolla los principios que rigen la responsabilidad en materia ambiental, en el sentido de que todo aquél que causa un daño al ambiente debe indemnizarlo, indemnización que comprende diferentes variables, es decir que no está sólo destinada a reparar, restaurar o sustituir los elementos ambientales afectados, sino también a minimizar o reducir sus efectos, y a reparar los perjuicios a las víctimas identificadas que han sufrido en concreto el daño.

Revisión de constitucionalidad de la Ley 257 de enero 15 de 1996 por medio del cual se aprueba "El Convenio Internacional de Constitución de un Fondo Internacional de Indemnización de Daños Causados por la Contaminación de Hidrocarburos".

Magistrado Ponente:

Dr. ANTONIO BARRERA CARBONELL.

Santafé de Bogotá, D.C., agosto catorce (14) de mil novecientos noventa y seis (1996).

I. ANTECEDENTES

Con oficio 428 del 19 de enero de 1996 la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República remitió a esta Corporación, en cumplimiento de lo dispuesto por el numeral 10 del artículo 241 de la Constitución Política, fotocopia auténtica de la Ley 257 de enero 17 de 1996, por medio de la cual se aprobó el Convenio Internacional de Constitución de un Fondo Internacional de Indemnización de Daños Causados por la Contaminación de Hidrocarburos, suscrito en Bruselas el 18 de diciembre de 1971 y su Protocolo Modificatorio del 19 de noviembre de 1976.

El día 30 de enero de 1996, el Magistrado Sustanciador a través de auto de la misma fecha, asumió la revisión de la Ley 257 del 15 de enero de 1996 y de los instrumentos internacionales que la misma aprobó, ordenó la práctica de pruebas, la fijación del negocio

en lista con el fin de permitir la intervención ciudadana y que se corriera traslado al señor Procurador General de la Nación, para los efectos de la emisión del concepto de su competencia.

Una vez cumplidos los trámites señalados en la Constitución y la ley para esta clase de procesos, procede la Corte a pronunciar la decisión correspondiente, afirmando su competencia en lo dispuesto por el numeral 10 del artículo 241 de la Constitución Política.

II. TEXTO DE LA NORMA QUE SE REVISA.

Se anexa fotocopia auténtica de la Ley 257 de enero 17 de 1996, por medio de la cual se aprobó el "Convenio Internacional de Constitución de un Fondo Internacional de Indemnización de Daños Causados por la Contaminación de Hidrocarburos", suscrito en Bruselas el 18 de diciembre de 1971 y su Protocolo Modificatorio del 19 de noviembre de 1976.

III. INTERVENCIONES.

1. Intervención del Ministerio del Medio Ambiente.

El ciudadano Luis Fernando Macías Gómez, en calidad de apoderado especial del Ministerio del Medio Ambiente presentó un escrito destinado a defender la constitucionalidad de la Ley 257 de 1996, en el cual se exponen los siguientes argumentos:

Colombia es un país privilegiado en cuanto a su posición geográfica, pues cuenta con grandes extensiones de costa sobre los mares Atlántico y Pacífico, una extensa zona económica exclusiva, un potencial de riqueza y una invaluable biodiversidad marina. En razón de dicha posición debe soportar un enorme trafico de barcos cargados con petróleo e hidrocarburos y provenientes de todas partes del mundo; pero se anota además que dicho tráfico se acrecienta cada día mas, porque Colombia es un país importador de hidrocarburos y potencialmente productor a gran escala y exportador de petróleo.

Por las circunstancias anotadas, es muy probable que se pueda ver afectada o que afecte a otros países con mayor frecuencia por derrames de hidrocarburos.

Por ser un país en vía de desarrollo, Colombia aún no cuenta con herramientas suficientes

para prevenir, mitigar o conjurar los efectos de desastres causados por derrames de hidrocarburos, los cuales son nefastos para la preservación de los recursos naturales renovables y, por lo tanto, para el equilibrio ecológico.

El Convenio, junto con su Protocolo Modificatorio, son constitucionales y convenientes, toda vez que los objetivos perseguidos con la creación del Fondo internacional para la indemnización de daños causados por la contaminación de hidrocarburos, son, entre otros, no sólo el de indemnizar a las víctimas de los perjuicios, en la medida que el Convenio complementado resulte insuficiente, sino también la de exonerar a los propietarios de las obligaciones financieras y suplementarias.

2. Intervención del Ministerio de Relaciones Exteriores.

En escrito presentado extemporáneamente la doctora Idoia Astrid Valladares Martínez, en calidad de apoderada del Ministerio de Relaciones Exteriores, expresa las razones por las cuales considera que la Ley 257 de 1996 debe ser declarada exequible. Por lo tanto, no se lo tendrá en cuenta para efectos de la decisión que habrá de adoptarse en este proceso.

3. Intervención de la Procuraduría General de la Nación.

El señor Procurador General de la Nación rindió, dentro del término establecido para tal efecto, el concepto de su competencia, con base en el cual solicita a esta Corporación declarar la exequibilidad tanto de los aludidos Convenio y Protocolo Modificatorio, como de la Ley 257 de 1996, por medio de la cual se aprueban aquellos.

Luego de llevar a cabo el correspondiente análisis desde el punto de vista formal, y no encontrar objeción alguna, procede a realizar la revisión desde la perspectiva material, bajo la cual presenta los siguientes argumentos:

El Fondo a que aluden los referidos Convenio y Protocolo es necesario para prevenir, corregir e indemnizar los daños ocasionados a las personas, a sus bienes y a la naturaleza por los derrames de hidrocarburos, durante su transporte, pues las dimensiones de esta clase de siniestros superan la capacidad financiera de los propietarios de los buques para responder por tales perjuicios.

Con base en ello y habiendo reseñado las materias desarrolladas por el Convenio y su

Protocolo Modificatorio, el Procurador conceptúa que éstos no quebrantan la preceptiva constitucional, sino por el contrario desarrollan los fines propios de nuestro Estado, como son los referidos a la protección de las personas residentes en Colombia en su vida y en sus bienes, y a la protección del medio ambiente, toda vez que se garantiza una indemnización plena a todos aquellos que resulten afectados con el derrame de hidrocarburos, cuando estos son transportados, y el pago de todas las operaciones necesarias para tratar de evitar que se expandan los daños originados por la ocurrencia de esta clase de siniestros.

IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE.

1. Antecedentes del Convenio y su Protocolo Modificatorio.

– En la exposición de motivos que del proyecto de ley aprobatoria del Convenio y su Protocolo, hizo el Ministerio de Relaciones Exteriores ante el Senado de la República y la Cámara de Representantes, se explican los antecedentes de aquellos, de la siguiente manera:

"La organización marítima Internacional "OMI" es el Organismo especializado de las Naciones Unidas que se entiende única y exclusivamente de los asuntos marítimos y brinda un sistema de colaboración entre los gobiernos en materia de reglamentaciones prácticas gubernamentales, relativas a cuestiones técnicas de toda índole concernientes a la navegación comercial internacional y de la cual Colombia es miembro por virtud de la Ley 6a. de 1974, enmendada por la Ley 45 de 1984, e igualmente es parte de varios convenios de dicha Organización que han servido para armonizar la legislación nacional con la internacional mediante la elaboración de medidas, estándares y reglamentos."

"El Convenio Internacional sobre la Constitución de un Fondo Internacional de Indemnización por daños causados por la Contaminación de Hidrocarburos 1971, fue elaborado como complementario del Convenio Internacional sobre Responsabilidad Civil por daños causados por la contaminación de las aguas del Mar por Hidrocarburos 1969 "CLC69″, aprobado éste último con su Protocolo/76, el cual amplía el límite de indemnización, por Colombia mediante Ley 55 de 1989. Los dos Convenios han sido enmendados mediante Protocolos en 1976 y 1984."

"El Fondo está financiado por personas que reciben crudos y fuel-oil pesado en Estados

Partes del Convenio.”

“Sólo los Estados que hayan ratificado, aceptado o aprobado el “CLC” o que se hayan adherido con posterioridad al mismo, pueden ratificar, aceptar o aprobar el presente convenio o adherirse al mismo.”

– En la ponencia para segundo debate en la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes, al hacerse alusión al Convenio Internacional sobre responsabilidad civil por daños causados por la contaminación de aguas del mar por hidrocarburos, suscrito en el año de 1969 (CLC 69), al Protocolo 76, y a los instrumentos materia de revisión, se dijo:

La perseverancia en la lucha para que la reparación económica en el caso de daños causados por contaminación en el territorio o en el mar territorial llegara a todos los niveles afectados, “y la vigencia de la razón en cuanto a que la indemnización debía cubrir la totalidad de los perjuicios demostrados y cuantificados, condujo a los países a la implantación de algo que sin duda puede considerarse como un criterio original y novedoso, como fue el de vincular a este proceso a los dueños de la mercancía transportada, constituida por el llamado fuel-oil, petróleo crudo o simplemente hidrocarburo, con lo cual en cierto modo, también, se vino a aliviar la enorme carga económica que recaía sobre los armadores, hasta ese momento señalados como los únicos responsables. Fue así como finalmente surgió el Convenio Internacional sobre la Constitución de un Fondo Internacional de Indemnización de Daños Causados por la Contaminación del Agua del Mar por Hidrocarburos. suscrito en Bruselas el 18 de diciembre de 1971.”

“Como la denominación del convenio lo indica y como se expresa en el texto del mismo, de lo que se trata es de constituirse un fondo, obligación que compete solamente a aquellas entidades que anualmente reciben volúmenes de crudo que superan ciertos límites indicados en el Convenio o en los Protocolos Modificatorios del mismo. El fondo así constituido se constituye en una reserva de la que se hace uso cuando se presenta un siniestro, para lo cual se han establecido condiciones de diversa índole, siendo la principal de ellas la de que con los dineros del fondo sólo se podrán cubrir indemnizaciones que no se alcanzaron a pagar por la empresas navieras y por las empresas a cuyo cargo se encontraban los seguros de tales empresas. Este, podría afirmarse, es el espíritu y la esencia del convenio de 1971.”

“Otro problema conexo con estos convenios fue el de la cuantía de la indemnizaciones, los

límites a las mismas y el tipo de moneda para el pago de estas reparaciones. Esto se contempló en los protocolos suscritos al efecto en los años de 1976 y 1984 complementarios de los dos primeros instrumentos.”

“De otra parte es bueno señalar que esta ayuda que se brindó a las empresas navieras para aliviarlos en la pesada carga de la indemnizaciones, también implica para estas algunas obligaciones que al efecto se tomaron de la legislación marítima existente desde mucho tiempo atrás y en la cual se imponen a estas diversas obligaciones encaminadas a hacer mas segura la operación marítima. Las disposiciones que tratan de esta materia aparecen contenidas en diversos convenios internacionales, a saber:”

“A) Convenio Internacional para prevenir la contaminación de las aguas del mar, suscrito en el año de 1954. Este convenio fue modificado en 1962 y posteriormente fue sustituido por el Convenio Internacional para prevenir la contaminación del mar por buques, suscrito en 1973. Este convenio fue en parte revisado y contemplado por los Protocolos suscritos en 1974 y 1978. Se le identifica como el Convenio MARPOL 73/78.”

“Colombia aprobó este Convenio por la Ley 12 de 1981.”

“B) Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar, suscrito en el año de 1960, Se le complementó con un Protocolo suscrito en 1978.”

“A este se le conoce como el Convenio SOLAS 74/78.”

“Colombia aprobó este Convenio mediante la Ley 8 de 1978.”

“C) Convenio internacional para las Líneas de Carga, (LL/66) el cual fue aprobado por Colombia mediante la Ley 3 de 1987.”

“D) Reglamento Internacional para Prevenir Abordajes en el Mar, suscrito en 1960. Este reglamento fue sustituido por un convenio sobre la misma materia suscrito en el año de 1972. Colombia es parte de este mediante la Ley 13/ 1981.”

2. Revisión formal.

En lo que respecta al examen formal, la Corte analiza dos aspectos, a saber: La competencia

para la adopción del texto del Convenio Internacional de Constitución de un Fondo Internacional de Indemnización de Daños Causados por la Contaminación de Hidrocarburos suscrito en Bruselas el 18 de diciembre de 1971 y su Protocolo Modificatorio del 19 de noviembre de 1976″, y el procedimiento en la formación de la Ley 257 del 17 de enero de 1996.

– El Convenio Internacional de Constitución de un Fondo Internacional de Indemnización de Daños Causados por la Contaminación de Hidrocarburos, suscrito en Bruselas el 18 de diciembre de 1971 y su Protocolo Modificatorio del 19 de noviembre de 1976, son instrumentos multilaterales abiertos a la adhesión de los Estados, entre ellos Colombia, como lo corroboran dichos instrumentos y el oficio 05691 del 14 de febrero de 1996, suscrito por el Jefe de la Oficina Jurídica del Ministerio de Relaciones Exteriores (folio 416).

El 1o de junio de 1993 el Presidente de la República aprobó el texto del Convenio y el Protocolo antes mencionado, y dispuso someterlo a la consideración del Congreso de la República, para su aprobación.

– Con respecto al procedimiento relativo a la expedición de la ley aprobatoria del Convenio y su Protocolo, la Corte revisó el expediente legislativo del proyecto de ley No. 019/94 (Senado) y 226/95 (Cámara), que dio origen a ésta, y verificó la observancia de dicho procedimiento, así:

El día 2 de agosto de 1994, a través de la entonces Ministra de Relaciones Exteriores, Dra. Nohemí Sanín de Rubio, y del Ministro de Defensa de aquélla época, Dr. Rafael Pardo Rueda, el Gobierno Nacional presentó a consideración del Senado de la República el proyecto de Ley aprobatoria del Convenio y el Protocolo referidos, el cual fue repartido a la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República y cuyo texto original y exposición de motivos fueron publicados en la Gaceta del Congreso N° 109 del 3 de agosto de 1994.

La ponencia para primer debate estuvo a cargo del congresista Gustavo Galvis Hernández y fue publicada en la Gaceta del Congreso N° 256 del 19 de diciembre de 1994.

El proyecto de ley fue considerado y aprobado por unanimidad (13 de los 13 miembros) en la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado el 15 de diciembre de 1994, como consta en la certificación expedida por el señor Secretario General de dicha Comisión.

La ponencia para segundo debate fue publicada en la Gaceta del Congreso N° 40 de marzo 30 de 1995.

El segundo debate en la Plenaria del Senado ocurrió el 4 de mayo de 1995. Con el quórum constitucional, legal y reglamentario (92 de sus miembros) fue aprobado el proyecto, como consta en el Acta 41 de la sesión ordinaria de la referida fecha, publicada en la Gaceta del Congreso el día 19 de mayo de 1995.

Para el primer debate en la Cámara de Representantes rindió la correspondiente ponencia el Dr. Guillermo Martinezguerra Zambrano, la cual fue publicada en la Gaceta del Congreso Nº 321 del 6 de octubre de 1995.

El proyecto fue aprobado por unanimidad (16 representantes) en primer debate el 24 de octubre de 1995, según aparece en la certificación expedida el 12 de febrero de 1996, suscrita por el Secretario General de dicha Comisión.

La ponencia para segundo debate fue publicada en la Gaceta del Congreso N° 40, y el respectivo proyecto fue aprobado por unanimidad (156 votos) el 22 de noviembre del mismo año, como consta en la certificación expedida por el Secretario General de la Cámara.

El día 15 de enero de 1996 fue sancionado por el Gobierno el referido proyecto de ley.

Y finalmente, el texto de la ley 257 de 1996 fue remitido por el Gobierno Nacional a la Corte Constitucional para los efectos del respectivo control de constitucionalidad, dentro de los seis (6) días siguientes a su sanción (17 de enero del año en curso), obedeciéndose en esta forma el contenido del numeral 10 del artículo 241 de la Constitución Nacional, el cual dispone que las leyes aprobatorias de tratados internacionales deberán ser remitidas por el Gobierno a la Corte Constitucional.

Conforme a lo expuesto, el procedimiento de formación de la ley ante el Congreso de la República y la ulterior sanción por el Gobierno Nacional, se ajustan a las exigencias constitucionales requeridas para su producción.

3. Revisión material.

3.1.1. Definiciones y expresiones utilizadas en el Convenio y el Protocolo.

Dentro de las distintas definiciones y expresiones que en su artículo 1 contiene el Convenio, con el fin de precisar la naturaleza y el alcance de sus disposiciones, la Corte destaca, como útiles para la decisión que habrá de adoptar, las siguientes:

– “Convenio de Responsabilidad”: se alude al Convenio internacional sobre Responsabilidad Civil por Daños Causados por la Contaminación de Hidrocarburos, adoptado en Bruselas el 29 de noviembre de 1969.

– “Barco”: toda nave apta para la navegación marítima y todo artefacto flotante en el mar que esté transportando hidrocarburos a granel.

– “Persona”: todo individuo o sociedad, o entidad de derecho público o privado, ya esté o no constituida en compañía, inclusive un Estado o cualquiera de sus subdivisiones políticas.

– “Propietario”: persona o personas matriculadas como dueñas del barco o, si el barco no está matriculado, la persona o personas propietarias del mismo. No obstante, cuando un Estado tenga la propiedad de un barco explotado por una compañía que esté matriculada en ese Estado como empresario del barco, se entenderá que el “propietario” es dicha compañía.

– “Hidrocarburos”: todo hidrocarburo persistente, como crudos de petróleo, fuel-oil, aceite diesel pesado, aceite lubricante y aceite de ballena, ya sean estos transportados a bordo de un barco como cargamento o en los depósito de combustible de ese barco. Debe advertirse, que para los fines de estos términos, se limita la noción de “hidrocarburos” a los hidrocarburos minerales persistentes.

– “Daños por contaminación”: pérdidas o daños causados fuera del barco que transporte los hidrocarburos por la contaminación resultante de derrames o descargas, e incluye el costo de las medidas preventivas y las pérdidas o daños causados por tales medidas preventivas.

– “Medidas preventivas”: todas las medidas razonables tomadas por cualquier persona después de ocurrir un siniestro con objeto de prevenir o minimizar los daños por contaminación.

– “Siniestro”: todo acontecimiento o serie de acontecimientos cuyo origen sea el mismo, que cauce daños por contaminación.

– “Organización”: corresponde a la Organización Consultiva Marítima Intergubernamental.

– “Hidrocarburos sujetos a contribución”: son el “petróleo crudo” y el “fuel-oil”, según las siguientes definiciones:

– “Petróleo crudo”: toda mezcla líquida de hidrocarburos naturales provenientes del subsuelo, tratada o no para facilitar su transporte. Se incluyen asimismo los petróleos crudos a los que se les ha eliminado algunas fracciones de destilación (llamados a veces “crudos sin fracción de cabeza”), o a los que se han añadido ciertas fracciones de destilación (conocidos también por crudos “descabezados” o “reconstituidos”).

– “Fuel-oil”: los destilados pesados o residuos de petróleo crudo o mezclas de estos productos destinados a ser utilizados como carburante para la producción de calor o de energía, de una calidad equivalente a las especificaciones de la “American Society for Testing Materials- Especificación para Fuel-Oil núm. 4”. (Designación D 396-69) o superiores.

– “Franco”: la unidad constituida por 65 miligramos y medio de oro fino de novecientas milésimas.

– “Arqueo del buque”: es el arqueo neto más el volumen que para determinar el arqueo neto se haya deducido del arqueo bruto por concepto de espacio reservado a la sala de máquinas. Cuando se trate de un barco cuyo arqueo no pueda medirse aplicando las reglas corrientes para el cálculo de arqueo, se supondrá que el arqueo del barco es el 40 por 100 del peso en toneladas (de 2.240 libras) de los hidrocarburos que pueda transportar el barco.

– “Tonelada”: aplicada a hidrocarburos, se entiende toneladas métricas.

– “Fiador”: toda persona que proporcione un seguro u otra garantía financiera para cubrir la responsabilidad del propietario según lo establecido en el Artículo VII, párrafo 1, del Convenio de Responsabilidad, que establece que el propietario de un barco que esté matriculado en un Estado contratante y transporte más de 2.000 toneladas de hidrocarburos a granel como cargamento tendrá que suscribir un seguro u otra garantía financiera, como la garantía de un banco o un certificado expedido por un fondo internacional de indemnizaciones por el importe a que asciendan los límites de responsabilidad previsto en el artículo 5o., párrafo 1,

para cubrir su responsabilidad por daños causados por la contaminación con arreglo a este Convenio.

– “Estado de Matrícula del barco”: El estado en que el barco está matriculado y, con relación a los barcos no matriculados, el Estado cuyo pabellón enarbola el barco.

– “Instalación terminal”: se refiere a cualquier lugar de almacenaje de hidrocarburos a granel que permita recibir los transportados por mar, inclusive toda instalación situada en la mar y conectada a dicho lugar.

3.1.2. Motivos y finalidades del Convenio.

En el aparte introductivo del Convenio se expresan los motivos y sus finalidades que justificaron su celebración, así:

Los Estados Partes, partícipes del “Convenio de Responsabilidad”, son conscientes de los peligros de contaminación que crea el transporte marítimo internacional de hidrocarburos a granel, de la necesidad de asegurar una indemnización a las víctimas de los daños por contaminación causados por derrames y descargas de hidrocarburos desde buques, dado que dicho Convenio no proporciona en todos los casos una indemnización plena a las víctimas de los daños por contaminación de hidrocarburos, y que los referidos daños no deben ser soportados exclusivamente por la industria naviera sino también por los intereses de la carga, expresan la necesidad de crear un sistema de compensación e indemnización que complemente el establecido por el referido Convenio para asegurar una plena indemnización a las víctimas de los daños de la contaminación y exonerar al mismo tiempo al propietario de las obligaciones suplementarias previstas en éste.

Por las razones anotadas, convienen en constituir un fondo internacional de indemnización de daños causados por la contaminación de hidrocarburos, cuyos fines básicos son: indemnizar a las víctimas de los daños por contaminación en la medida en que la protección establecida en el Convenio de Responsabilidad resulte insuficiente y exonerar a los propietarios de las obligaciones financieras suplementarias que para ello se derivan del Convenio de Responsabilidad (art. 2).

3.1.3. Alcance del Convenio.

Según el art. 3 el Convenio se extiende al reconocimiento de las indemnizaciones por los daños causados por contaminación en el territorio o en el mar territorial de un Estado Contratante, y a las medidas adoptadas para prevenir o limitar esos daños, e igualmente a las compensaciones a los propietarios y a sus fiadores, cuando se trate de los referidos daños ocurridos en el territorio o en el mar territorial de un Estado Parte del Convenio de Responsabilidad por un barco matriculado o que enarbole la bandera de Estado Contratante, y a las medidas destinadas a prevenir o limitar estos daños.

3.1.4. Contenido del Convenio en los apartes que se consideran relevantes para el fallo.

a) Indemnización y Compensación.

Es obligación del Fondo indemnizar a toda víctima por un daño por contaminación, en la medida en que no haya obtenido una indemnización plena y adecuada, con arreglo a las disposiciones del Convenio de Responsabilidad, luego de haber adoptado las medidas razonables para ejercer los recursos legales de que dispone, por cualquiera de las siguientes causas: por no estar prevista la responsabilidad por el daño; por incapacidad financiera del propietario responsable o cuando la garantía financiera fuere insuficiente.

El Fondo reconoce indemnización por los gastos incurridos en operaciones de limpieza en el mar o en la playa. En lo que respecta a operaciones en el mar, los costos pueden relacionarse con el despliegue de los buques, los salarios de tripulaciones, el uso de barreras y el empleo de dispersantes, y en lo que atañe con operaciones de limpieza en tierra, éstas comprenden costos de personal, equipo, absorventes, etc.

Precisa el Convenio, que las pérdidas económicas sufridas por quienes dependen directamente de actividades en la costa o relacionadas con el mar, también son recuperables y compensadas; es decir, en este evento el Fondo paga indemnización generada por daño emergente y lucro cesante.

Asimismo, el Fondo paga indemnizaciones por todas aquellas medidas que se tomen para prevenir o minimizar los daños de contaminación por hidrocarburos que han escapado del buque, a fin de evitar que este llegue a la costa.

Al Fondo se le exonera de la obligación de pagar indemnización, si queda probado que los

daños ocasionados por contaminación se debieron a un acto de guerra o fueron consecuencia de un derrame de hidrocarburos procedente de un buque de guerra, o se derivan de culpa o negligencia del propietario que hubiere incumplido las prescripciones relativas a la prevención de la contaminación y la seguridad de la vida humana en el mar, u otras que se menciona en el artículo 5 numeral 3, o son producto de la conducta dolosa del propietario.

Por otra parte, el Fondo se obliga a compensar, conforme a los topes máximos fijados, a los propietarios y a sus fiadores por la porción del límite total de su responsabilidad a que les obliga el Convenio de Responsabilidad, en las cuantías que se determinan en el Convenio objeto de revisión y que luego se modifican en el Protocolo.

En cuanto al modo de hacer efectivas la indemnización y compensación, el Convenio dispone:

– El Fondo sólo reconoce la indemnización o la compensación, en cada caso, cuando la respectiva responsabilidad sea declarada mediante proceso que debe adelantarse ante las jurisdicciones competentes de los Estados Partes. Estos se obligan “a otorgar a sus tribunales la competencia necesaria para conocer de toda acción contra el Fondo”, y adoptar las medidas necesarias para intervenir en cualquier proceso judicial que se inicie contra un propietario o su fiador.

Las correspondientes acciones deben ser instauradas dentro de los términos de caducidad que en el Convenio se prevén.

– Cuando el tribunal con jurisdicción haya pronunciado un fallo que sea ejecutorio en el Estado de origen, en el cual ya no pueda ser objeto de recurso ordinario, será reconocido en cualquier otro Estado Parte, excepto si en el juicio se actuó fraudulentamente o si al demandado no se le dio la oportunidad de ejercer sus defensas.

– Los fallos serán ejecutorios en todos los Estados Parte, siempre que se cumplan las formalidades requeridas por éstos, que no podrán consistir en la revisión de fondo de la controversia ya decidida.

b). Las Contribuciones.

El Convenio regula las contribuciones que deben ser pagadas por las personas obligadas de acuerdo con la cantidad de hidrocarburos transportados. Dichas contribuciones deben ser recaudadas por cada Estado miembro, el cual se compromete a informar al Director del Fondo sobre las personas obligadas a su pago.

Se señalan dos clases de contribuciones: Las contribuciones iniciales y las anuales. Las primeras son exigibles cuando un país se constituye en Estado Contratante del Fondo; sin embargo, si durante el año anterior a aquél en que el Convenio entra en vigencia para el Estado Contratante ninguna persona recibe hidrocarburos sujetos a contribución en determinadas cantidades, no es necesario pagar la contribución inicial. Y las segundas se establecen para satisfacer tanto los pagos anticipados de compensación e indemnización del Fondo durante el año siguiente, como los gastos administrativos de ese año.

En punto a las contribuciones anuales se precisa: -éstas serán decididas, cada año, por la Asamblea del Fondo; -cada contribuyente debe pagar una cantidad específica por tonelada de hidrocarburos recibido y, -que a menos que la Asamblea decida de otro modo, las contribuciones anuales se deben efectuar el 1 de febrero del año siguiente a aquel en que ésta decide su monto.

c). La Organización y Administración del Fondo.

En el Convenio se establece que habrá una Asamblea General, un Comité Ejecutivo y una Secretaría General, en el cual se determinan sus respectivas competencias, el procedimiento a seguir en la toma de decisiones y las mayorías requeridas en cada caso.

La Asamblea está constituida por representantes de todos los Estados Contratantes o Partes, es el órgano rector del Fondo, y se reúne ordinariamente una vez al año.

El Comité Ejecutivo es elegido por la Asamblea y está integrado por un tercio de los miembros o 15 Estados Miembros, si este número es inferior. Su función principal es la de aprobar la liquidación de las reclamaciones promovidas contra el Fondo.

La Secretaría está a cargo de un Director.

d) Régimen de exenciones, tributario y aduanero.

Según el artículo 31 el Fondo está exento de todo “derecho de aduana, contribución u otros impuestos semejantes por aquellos objetos importados o exportados para su uso oficial por si o a su nombre”. Y “los Estados Contratantes autorizarán, sin restricción alguna, cuantas transferencias y pagos de contribuciones se hagan al Fondo, así como toda indemnización pagada por éste”. Sin embargo, las personas que contribuyan al Fondo, así como las víctimas y propietarios que reciban compensaciones del mismo, quedaran sujetos a la legislación fiscal del Estado del que sean contribuyentes.

e) Disposiciones transitorias.

Las disposiciones transitorias comprenden: -la fecha en que el Fondo comenzará a cubrir los riesgos previstos en el Tratado, -la fecha en que se convocará a la Asamblea para su primer período de sesiones, -los requisitos necesarios para vincular a los Estados por las disposiciones del tratado, y -el procedimiento para su entrada en vigor y para su denuncia.

3.1.5. Protocolo Modificatorio del Convenio.

– Sustituye el párrafo 4 del artículo 1 del Convenio en el sentido de definir lo que se entiende por “unidad de cuenta” o “unidad monetaria”.

– Modifica las cuantías previstas en materia de indemnizaciones, compensaciones y contribuciones iniciales y anuales, mencionadas en el Convenio en los artículos 4, 5, 11 y 12.

Finalmente, el Protocolo regula lo atinente al procedimiento para la firma, adhesión, ratificación, aceptación o aprobación por los Estados, la fecha en que entrará en vigor y su denuncia, e igualmente, la posibilidad de convocar a una Conferencia para revisar o enmendar sus cláusulas.

3.2. La confrontación del Convenio y del Protocolo y su ley aprobatoria con las disposiciones de la Constitución.

3.2.1. En diferentes sentencias la Corte, a partir de una interpretación sistemática, axiológica y teleológica del Preámbulo y de diferentes normas de la Carta Política, alusivas, entre otras, al derecho a la vida, a la salud, a las riquezas naturales y culturales, a la propiedad y su función social y al ambiente, ha considerado a éste como bien jurídico susceptible de

especial protección, lo cual se manifiesta en la exigencia de deberes encaminados a asegurar no sólo su preservación sino su restauración en caso de deterioro, en cabeza del Estado, de los particulares y aún de la comunidad internacional.

El sistema normativo constitucional que directa o indirectamente alude al ambiente y a la necesidad de su protección, con la finalidad de asegurar una oferta constante de elementos ambientales a las generaciones presentes y futuras, se encuentra integrado básicamente por las siguientes disposiciones: artículos 7, (reconocimiento de la diversidad étnica y cultural); 8, (obligación del Estado y de las personas de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación); 11, (derecho a la vida); 49, (reconocimiento, como servicios públicos a cargo del Estado, la atención a la salud y al saneamiento ambiental); 58 (función ecológica inherente a la función social de la propiedad); 63, (parques naturales y otros bienes, inalienables, imprescriptibles e inembargables); 66, (los créditos agropecuarios como instrumento para superar cualquier calamidad ambiental); 67, (la educación como instrumento para lograr y asegurar la protección del ambiente); 72, (patrimonio cultural de la Nación); 79, (derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano y deber del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente); 80, (planificación del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales acorde con la filosofía de la idea del desarrollo sostenible par asegurar su conservación, restauración sustitución, prevenir los factores de deterioro ambiental, y exigir responsabilidad por los daños causados); 81, (prohibición de la fabricación, importación e introducción al país de ciertos bienes considerados nocivos para el ambiente y protección de los recursos genéticos); 87 y 88, (acción de cumplimiento y acciones populares en defensa del ambiente); 90, (responsabilidad estatal por el daño antijurídico); 95-8, (deber de la persona y del ciudadano de proteger los recursos naturales y culturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano); 215, (estado de emergencia derivado de la perturbación o amenaza del orden ecológico); 226, (internacionalización de las relaciones ecológicas sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional); 267, (valoración de los costos ambientales como parte del ejercicio del control financiero de gestión y de resultados que comprende la vigilancia de la gestión fiscal del Estado); 277-4, (defensa del ambiente por parte de la Procuraduría General de la Nación); 289, (programas de cooperación e integración de zonas fronterizas para la protección ambiental); 300-2 y 313-7-9, (funciones de las Asambleas y de los Concejos municipales en materia ambiental); 333, (delimitación por el legislador del alcance de la libertad económica por razones de orden ambiental); 334, (intervencionismo estatal para el mejoramiento de la calidad de vida y la preservación de un

ambiente sano); 360, (facultad del legislador para regular las condiciones en la explotación de los recursos naturales).

El referido conjunto normativo constituye la preceptiva básica, a la cual debe ajustarse el Estado para la creación del marco jurídico general, que contiene: las directrices generales para el desarrollo de la política y la gestión ambiental, los deberes u obligaciones que corresponden tanto al Estado como a los particulares en el manejo, la preservación, conservación, sustitución y restauración del ambiente, el cumplimiento de la función ecológica que es inherente a la función social de la propiedad y de la empresa, el señalamiento de los instrumentos y medios para lograr la finalidad de la conservación integral del ambiente y la manera de exigir las correspondientes responsabilidades a los sujetos causantes del deterioro ambiental.

Los problemas ambientales y específicamente los factores que conducen al deterioro ambiental, no se pueden considerar en sus consecuencias, como asuntos que atañan exclusivamente a un país en particular, pues aquéllos pueden tener efectos y repercutir y por lo tanto concernir a algunos o a todos los estados. Es decir, que la necesidad de preservar un ambiente sano, constituye un interés universal de los estados.

Específicamente, cuando existen recursos naturales compartidos entre diferentes países, se impone la necesidad de establecer reglas y mecanismos para efectos de su manejo y explotación conjunta y para la adopción de medidas que impidan que el uso puramente interno de un recurso natural renovable u otros elementos ambientales en un determinado país pueda causar perjuicios a otros.

Igualmente, las acciones nocivas producidas por diferentes agentes en uno o en algunos estados en particular, causantes de deterioro ambiental, no sólo tienen una repercusión dentro del ámbito interno de cada uno de ellos, sino que tienen una proyección externa, es decir, hacia otros estados. Naturalmente, dichas acciones pueden dar lugar a que se causen perjuicios y a que sea necesario que se establezcan y declaren las correspondientes responsabilidades y que se provea a su reparación.

La repercusión internacional en el manejo, administración y explotación de los recursos y de los problemas ambientales, impone la necesidad de que a través de tratados o convenios internacionales se establezcan normas reguladoras de la conducta de los estados que

apunten a facilitar, hacer operativas y viables, en todo sentido, las acciones que conciernen al referido manejo y aprovechamiento y a asegurar la cooperación de los estados en lo que concierne a la protección del ambiente y a contrarrestar las causas y efectos del deterioro ambiental. También, dichos tratados y convenios han regulado un régimen de responsabilidad internacional, sustentado en el principio de derecho constitucional consuetudinario "sic utere tuo tu alienum non laedas", (usa tu propiedad o tu pertenencia o ejercita tus derechos de manera que no causes daños a los demás), que se encuentra consagrado en el principio 21 de la Declaración de Estocolmo, así:

"Los estados tienen, de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas y el principio de derecho internacional, el soberano derecho a explotar sus propios recursos siguiendo sus propias políticas ambientales y la responsabilidad de asegurar que las actividades adelantadas en su jurisdicción o control no causen daño al ambiente de otros estados".

El Constituyente de 1991, consciente de la necesidad utilizar los instrumentos del derecho internacional para regular las situaciones jurídicas a que puede dar lugar tanto el manejo de los recursos naturales compartidos, como la problemática atinente a la preservación y al deterioro del ambiente, consignó en el artículo 226, el deber del estado de promover la internacionalización de las relaciones ecológicas sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional.

3.2.2. La Corte estima que el Convenio, el Protocolo y la ley aprobatoria, sometidos a su revisión, se avienen con los preceptos de la Constitución, por las razones antes expuestas y, además, por las siguientes:

– Los derrames de petróleo en el mar suelen ser devastadores, los daños ocasionados al ambiente en las aguas y en los recursos hidrobiológicos que ellos contienen, afectan no sólo el ecosistema marino y las zonas costeras, sino a las personas que de alguna manera usan o explotan dichos elementos ambientales. Es decir, que dichos derrames, pueden afectar el ambiente marino y la subsistencia de las personas que dependen de la explotación de los recursos marinos, y tener repercusión grave en actividades como el turismo y la recreación en las áreas costeras y en las playas, y en el paisaje.

Tan necesario es prevenir este tipo de contaminación, como contrarrestar o minimizar sus efectos, porque las consecuencias de los siniestros que dan lugar a ella pueden significar que

tenga que ser padecida durante mucho tiempo, porque en estos casos la recuperación de los ecosistemas es muy lenta.

Con el fin de atacar los efectos de dichos daños, se utilizan productos y sistemas de lavado de las orillas y de las playas y barreras flotantes; pero la utilización de éstos requieren de personal calificado, maquinaria, buques, equipos, etc., que necesariamente implica contar con suficientes recursos económicos para solventar los costos que demanda las referidas operaciones, con los cuales no siempre cuentan los agentes causantes o que deben responder de los siniestros. Igualmente, se requiere contar con dichos recursos para reconocer las indemnizaciones a las víctimas de los siniestros.

– El Convenio vincula a los Estados en la formación del Fondo, el cual es alimentado con las contribuciones y tiene las finalidades ya reseñadas. De este modo, a través de la creación de un fondo común, se promueve la solidaridad internacional de los Estados para dar una respuesta efectiva a los problemas de la contaminación derivada del derrame de petróleo en el mar, y de paso se alivia, por las razones ya vistas, la responsabilidad que deben asumir los agentes causantes de los siniestros y sus aseguradores.

– La conformación del Fondo es un desarrollo práctico del mandato consignado en el artículo 226, pues es una forma de promover la internacionalización de las relaciones ecológicas y de asegurar la cooperación de otros Estados, con miras a contrarrestar los efectos de la contaminación por el derrame de hidrocarburos en el territorio o en el mar territorial, con motivo de su transporte, y de asegurar la reparación de los perjuicios ocasionados a las víctimas de los correspondientes siniestros.

El Convenio, consulta en un todo el sistema normativo ambiental contenido en la Constitución y al cual se hizo referencia antes y desarrolla los principios que rigen la responsabilidad en materia ambiental, en el sentido de que todo aquél que causa un daño al ambiente debe indemnizarlo, indemnización que comprende diferentes variables, es decir que no está sólo destinada a reparar, restaurar o sustituir los elementos ambientales afectados, sino también a minimizar o reducir sus efectos, y a reparar los perjuicios a las víctimas identificadas que han sufrido en concreto el daño.

Con fundamento en las consideraciones precedentes, se declarará la exequibilidad del Convenio, el Protocolo y la ley aprobatoria de éstos.

V. DECISION.

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

Primero. DECLARAR EXEQUIBLES el Convenio Internacional de Constitución de un Fondo Internacional de Indemnización de Daños Causados por la Contaminación de Hidrocarburos, suscrito en Bruselas el 18 de diciembre de 1971, y su Protocolo Modificatorio del 19 de noviembre de 1976.

Segundo. DECLARAR EXEQUIBLE la ley 257 de 1996, por medio de la cual se aprueban los referidos Convenio y Protocolo.

Cópiese, notifíquese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

Magistrado

MARTHA SACHICA DE MONCALEANO

SECRETARIA GENERAL