

C-377-96

Sentencia C-377/96

CONVENIO INTERNACIONAL-Alcance

El alcance del Convenio está circunscrito a la determinación de la naturaleza de los desechos que pueden ser objeto de movimientos transfronterizos. En efecto, el Convenio contiene un conjunto de regulaciones y adopta diferentes mecanismos operativos, con el fin de controlar la movilización transfronteriza y la eliminación de los desechos peligrosos u otros desechos que en el mismo se definen, como también aquéllos que los Estados Partes, autónomamente y según su legislación interna, consideran como tales.

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

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 en el artículo 226, el deber del Estado de promover la internacionalización de las relaciones ecológicas sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional”.

CONSTITUCION POLITICA-Prohibición de introducir residuos nucleares y desechos tóxicos/GOBIERNO-Declaración/CONVENIO INTERNACIONAL-Exequibilidad/CONVENIO DE BASILEA

La norma constitucional prohíbe la introducción al país de desechos tóxicos o residuos nucleares, estima la Corte que Colombia, ante la imposibilidad de formular reservas, sólo puede adherirse al Convenio, formulando una declaración o manifestación en el sentido de que el artículo 81 de la Constitución prohíbe la introducción al territorio nacional de residuos nucleares y desechos tóxicos. Es obvio, que la referida manifestación o declaración no afecta la normatividad del Convenio y su aplicación, porque si bien la Constitución prohíbe la introducción al país de residuos nucleares y desechos tóxicos, no prohíbe de modo general la

introducción de desechos ni tampoco que Colombia pueda ser exportador de desechos. Además, la referida prohibición no impide que de hecho e ilícitamente se introduzcan a su territorio los referidos desechos. La Corte declarará que tanto el Convenio como la ley aprobatoria, son exequibles, con la condición de que el Gobierno haga la aludida declaración o manifestación.

Referencia: Expediente LAT. 070.

Revisión de la constitucionalidad de la Ley 253 de diciembre 29 de 1995 “Por la cual se aprueba el Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación”, celebrado en Basilea el 22 de marzo de 1989.

Magistrado Ponente:

Dr. ANTONIO BARRERA CARBONELL.

Santafé de Bogotá, D.C. agosto veintidós (22) de mil novecientos noventa y seis (1996).

I. ANTECEDENTES.

El 16 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 253 de diciembre 29 de 1995, por medio de la cual se aprobó, con fecha 22 de marzo de 1989, el Convenio de Basilea sobre el control de movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación, acordado en dicha ciudad.

El Magistrado Sustanciador, mediante auto del 30 de enero de 1996, asumió el conocimiento de la revisión constitucional de la Ley 253 del 29 de diciembre de 1995 y del convenio aprobado por ésta y 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 REVISAS.

Se anexa fotocopia auténtica de la Ley 253 de diciembre 29 de 1995, por medio de la cual se aprobó el Convenio de Basilea sobre el control de movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación, hecho en Basilea el 22 de marzo de 1989.

(transcribir)

III. INTERVENCIONES.

1. Intervención de la Defensoría del Pueblo.

El Doctor Jaime Córdoba Triviño, en su calidad de Defensor del Pueblo y haciendo uso de la atribución que le confiere el artículo 7 del Decreto 2067 de 1991, solicitó a esta Corporación que se declare inexecutable la ley aprobatoria del Convenio, aduciendo que la adhesión a éste abre la posibilidad de que Colombia se convierta en destinatario de desechos tóxicos, circunstancia que conlleva a la vulneración del artículo 81 de la Constitución Política. Los apartes relevantes de su argumentación son los siguientes:

La norma en referencia prohíbe tanto la fabricación, importación, posesión y uso de armas químicas, biológicas y nucleares, como la introducción al territorio nacional de residuos nucleares y desechos tóxicos.

Frente a una prohibición tan clara resulta un imposible para Colombia la adopción de un convenio que regule el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación.

Lo que se desprende del contenido del convenio es el interés real de los países industrializados, principales productores de desechos peligrosos del mundo, de convertir a nuestro país en destinatario de dichos desechos.

“Colombia se encuentra en imposibilidad jurídica de adherir al Convenio de Basilea porque sus normas internas lo prohíben, circunstancia que es respetada por el propio Convenio que consagra en su preámbulo el “derecho soberano de los Estados de prohibir la entrada o la eliminación de desechos peligrosos y otros desechos ajenos en su territorio”. Por consiguiente, no resulta procedente que nuestro Estado muestre su conformidad con un

tratado que contiene una serie de prescripciones que lo obligan a actuar en sentido contrario a su ordenamiento interno constitucional.

En el evento de que Colombia adhiera al convenio no podrá formular reservas ni excepciones (art. 26), lo cual constituye una grave limitación, “particularmente si se tienen en cuenta las graves dudas en cuanto a los efectos inconstitucionales que puedan generarse por la aplicación del tratado y específicamente por varias normas”.

2. 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 en el cual defiende la constitucionalidad de la Ley 253 de 1995, con fundamento en las siguientes consideraciones:

Comienza el interviniente por señalar que la constitucionalidad del convenio debe ser analizada teniendo como referente el conjunto normativo integrado por los arts. 11, 49, 78, 79, 80 y 81 de la Constitución, los cuales apuntan a la necesidad de proteger, conservar y restaurar la diversidad y la integridad del ambiente y a las acciones que el mismo Estado debe adelantar, dentro de la filosofía del desarrollo económico sostenible, para garantizar que todas las personas gocen de un ambiente sano.

Al analizar el contenido del Convenio dice que este contiene una serie de principios que se encaminan, de manera decisiva, a controlar y reducir el movimiento de desechos peligrosos en los países que conforman la comunidad internacional, y que “los países mas interesados en hacer parte de este Convenio son precisamente los menos desarrollados puesto que, en los últimos tiempos, han sido víctimas de la introducción soterrada a su territorio de desechos tóxicos y peligrosos. Y además, no cuentan con claros instrumentos que contribuyan a regular la producción y el tránsito de dichos desechos, máxime porque en el segundo de los casos es imprescindible la existencia de regulaciones vinculantes a nivel internacional”.

El Convenio al prever una regulación en el manejo de los desechos peligrosos, se erige como un instrumento del Estado para el cumplimiento del deber constitucional que tiene en lo relacionado con la atención de la salud y el saneamiento ambiental (art. 49 C.P.).

Estima el interviniente que dicho Convenio, antes que contrariar se aviene con lo dispuesto

en los arts. 78, 79 y 81 de la Constitución, porque:

“El tratamiento adecuado de los desechos peligrosos producidos por el país que, con el avance de la industria, aumenta con el tiempo de manera geométrica, contribuye en forma importante a lo preceptuado por el artículo 78 de la Carta Fundamental, según el cual, quienes en la producción y comercialización de bienes y servicios atenten contra la salud, la seguridad y el adecuado aprovisionamiento a consumidores y usuarios, tendrán responsabilidad, puesto que lo que subyace en esa norma es el deber de producir y comercializar bienes y servicios que respeten la salud y la seguridad. Y va de suyo que en dicha producción y comercialización la generación de desechos peligrosos es altamente probable”.

En síntesis, a juicio de dicho interviniente, no sólo el Convenio y la ley aprobatoria del mismo se ajustan a los preceptos de la Constitución, sino que es conveniente la adopción del mismo, porque: 1) Es un instrumento para hacer efectiva la prohibición de introducir desechos peligrosos en nuestro país, dado el carácter vinculante que aquél tiene frente a los países que pretendan exportar sus desechos peligrosos; 2) desarrolla los principios constitucionales relativos a la protección del ambiente; 3) busca prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental y de garantizar el desarrollo sostenible, conservación, restauración o sustitución de los recursos naturales, y contribuye a que el Estado cumpla con su deber de proteger la salud y atender al saneamiento ambiental.

3. Intervención de la Procuraduría General de la Nación.

El señor Procurador General de la Nación rindió el concepto de su competencia, y solicitó a esta Corporación declarar la exequibilidad del Convenio y de su ley aprobatoria. Considera el Procurador que, por sus aspectos formal y material, éstos se ajustan a los preceptos de la Constitución. En efecto expresa:

En lo que concierne al aspecto formal, considera ajustado a la Constitución el trámite dado a la ley 253 de 1995, por medio de la cual se aprobó el aludido instrumento público internacional.

En lo que atañe al examen material, se refiere el Procurador a los antecedentes del Convenio, a su contenido, y a la constitucionalidad de éste y de su ley aprobatoria, en los

siguientes términos:

- La Convención obedece a la necesidad, reconocida en una serie de tratados internacionales que han suscrito numerosos países del orden en las dos últimas décadas, de hacer frente a los crecientes problemas ambientales originados en el tratamiento inadecuado de los desechos con efectos nocivos sobre los seres vivos y el equilibrio ecológico del planeta, lo cual requiere de la voluntad y de las acciones de los Estados encaminadas a contrarrestar los perjuicios ocasionados por el transporte de los desechos peligrosos entre los países, así como de buscar los métodos más seguros para su eliminación.

- Al referirse al contenido del Convenio, señala los peligros que envuelven los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y la necesidad de comprometer a los Estados en su regulación y en la implementación de mecanismos de control en su producción y disposición, con miras a preservar el ambiente, y describe lo esencial de dicho Convenio en lo que interesa con su radio de acción, las obligaciones generales a las cuales se compromete cada Estado parte, las medidas que deben ser adoptadas para proteger el ambiente cuando se transporten residuos peligrosos y, en fin, con los mecanismos que deben instrumentarse para cumplir con los objetivos del Convenio.

- En punto a la constitucionalidad del Convenio, afirma el Procurador que tanto la Constitución como el Convenio se identifican no sólo en la necesidad de proteger el equilibrio ecológico, sino que relleva la importancia de adoptar mecanismos internacionales para el manejo racional de los desechos peligrosos y su eliminación, al tiempo que busca proteger a los Estados por donde necesariamente deben transitar dichos materiales. Además, dice, que la Convención constituye el instrumento internacional adecuado para que la normatividad constitucional tenga fuerza vinculante y sea oponible a otros Estados que eventualmente causen daños ambientales a nuestro país.

Por lo anterior, considera que el contenido del Convenio se enmarca dentro de la preceptiva de la Constitución, especialmente en lo que concierne con los principios del derecho internacional, a la protección de los derechos a la vida y a la salud, al derecho a gozar de un ambiente sano, a la tarea del Estado en el desarrollo de planes orientados al manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, a la prohibición de la fabricación, posesión y uso de armas químicas, biológicas o nucleares y a la introducción al territorio nacional de

residuos nucleares y desechos tóxicos.

En relación con esto último, el Convenio dotaría a Colombia de suficientes instrumentos para hacer efectiva la norma constitucional del art. 81, de hacer uso de su derecho a prohibir la importación de esta clase de residuos industriales.

Finalmente, estima que la aprobación del Convenio traería beneficios al país, puesto que aquél no solamente se circunscribe a dotar a los Estados que lo ratifiquen o se adhieran de instrumentos para controlar el ingreso a sus territorios de desechos peligrosos, sino que también les abre las puertas para acceder a la tecnología especializada en el manejo ecológicamente racional de los residuos industriales altamente nocivos para la salud humana y el ambiente.

IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE.

1. Antecedentes del Convenio.

En la ponencia para primer debate del proyecto de ley 163 de 1994 -Senado, que luego se convirtió en la ley 253 de 1995, se explican los antecedentes del Convenio de la siguiente manera:

“Por convocatoria del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) se reunieron el 22 de marzo de 1989 en la ciudad de Basilea (Suiza) los representantes de 116 países, entre ellos Colombia, con el objetivo de estudiar y discutir el transporte de desechos peligrosos, así como también, establecer normas para su control y eliminación con el fin de proteger y mejorar el medio ambiente”.

“En efecto existe hoy consenso mundial para destacar que los problemas que plantea el deterioro del medio ambiente deben examinarse en el contexto de los planes y prioridades nacionales y regionales, con el fin de conseguir un nuevo tipo de desarrollo ecológicamente sostenible. En el plano internacional, una armonización y concertación de intereses entrañaría también una conjunción de esfuerzos para buscar soluciones a problemas que nos son comunes”.

“Entre las acciones desarrolladas por los países mancomunadamente para resolver problemas ambientales tenemos pactos internacionales que controlan el tránsito y manejo de

desechos y productos tóxicos y peligrosos, entre ellos, el Convenio de Londres, que prohíbe el vertimiento de desechos al mar y busca establecer un instrumento jurídicamente vinculante sobre el consentimiento de los estados para el movimiento transfronterizo de productos químicos tóxicos; las directrices de Montreal, que protege la contaminación del medio marino procedente de agentes contaminantes producidos en tierra firme, y con la Organización Internacional de Energía Atómica, que regula movimientos y manejo de productos y residuos radioactivos”.

“Del 21 al 25 de marzo de 1994, tuvo lugar en Ginebra la Segunda reunión de las partes del convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación a la cual asistieron representantes de 88 países entre ellos Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Salvador, México y la Unión Europea. Entre los países observadores hubo representantes de Estados Unidos, Bolivia, Israel, Federación Rusa, Venezuela y Colombia entre otros, en donde se aprobaron decisiones tanto de tipo legal como técnico tendientes a proteger y mejorar las condiciones ambientales”:

2. Revisión formal.

En lo que respecta al examen formal, la Corte analiza dos aspectos, a saber: La competencia para la adopción del Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación, y el procedimiento en la formación de la Ley 253 del 9 de enero de 1996.

- La Corte, con base en el oficio 15894 del 29 de abril de 1996 enviado por el Jefe de la Oficina Jurídica del Ministerio de Relaciones Exteriores, constató lo siguiente:

La suscripción del Convenio, en su oportunidad, por el Dr. Germán García Durán.

El otorgamiento de plenos poderes al Dr. Julio Londoño Paredes, Embajador Representante Permanente de la Misión de Colombia ante la ONU, por el Presidente Ernesto Samper Pizano, con la refrendación del Ministro de Relaciones Exteriores, Rodrigo Pardo García-Peña, para efectos de cumplir con la misión “de depositar el instrumento de refrendación de la firma de la Convención de Basilea sobre el control de movimientos transfronterizos y su eliminación hecha en Basilea el 22 de marzo de 1989 y suscrita por el Dr. Germán García Durán”.

El instrumento de refrendación de la firma de la Convención de Basilea, suscrita, como se dijo antes, por el Dr. Germán García Durán, otorgado por el Presidente de la República Ernesto Samper Pizano y refrendado por el Ministro de Relaciones Exteriores Rodrigo Pardo García-Peña.

La emisión de la nota numero 723 de fecha 11 de marzo de 1996, suscrita por el Dr. Julio Londoño Paredes, mediante la cual procedió a depositar en nombre del Gobierno Nacional, el instrumento de refrendación de la firma de la Convención de Basilea.

Se concluye de lo anterior, que la suscripción del Convenio hecha por el Dr. Germán García Durán, fue ratificada en la forma antes reseñada, lo cual se ajusta a los mandatos constitucionales (arts. 189-2 y 150-16) y a las prescripciones de la Convención de Viena sobre tratados (arts 7, numeral 1, literal a). Igualmente se observa que el Presidente de la República aprobó y por consiguiente dio su confirmación a la adopción del tratado, con lo cual se dio cumplimiento al artículo 8 de dicha Convención.

- Con respecto al procedimiento relativo a la expedición de la ley aprobatoria del Convenio, la Corte revisó el expediente legislativo del proyecto de ley No. 163/94 (Senado) y 287/95 (Cámara), que dio origen a ésta, y verificó la observancia de dicho procedimiento, así:

El día 15 de diciembre de 1994, a través del Ministro de Relaciones Exteriores Dr. Rodrigo Pardo García-Peña, y de la entonces Ministra del Medio Ambiente Dra. Cecilia López Montaña, el Gobierno Nacional presentó a consideración del Senado de la República el proyecto de Ley aprobatoria del Convenio, el cual fue repartido a la Comisión Segunda Constitucional Permanente y cuyo texto original y exposición de motivos fueron publicados en la Gaceta del Congreso N° 258 del 20 de diciembre de 1994.

La ponencia para primer debate estuvo a cargo de los congresistas Adolfo Gómez Padilla y Julio Cesar Turbay Quintero, y fue publicada en la Gaceta del Congreso N° 134 del 7 de junio de 1995.

El proyecto de ley fue considerado y aprobado por unanimidad (10 de sus miembros) en la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado el 7 de junio de 1995, 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° 162 de junio 15 de 1995.

El segundo debate en la Plenaria del Senado ocurrió el 16 de junio de 1995. Con el quórum legal y reglamentario (93 de sus miembros), fue aprobado el proyecto, como consta en el Acta 53 de la sesión ordinaria de la referida fecha, publicada en la Gaceta del Congreso el día 30 de junio de 1995.

El proyecto fue aprobado por unanimidad (12 votos) en primer debate el 5 de septiembre 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 el 13 de octubre de 1995. Y el respectivo proyecto fue aprobado por unanimidad (151 votos) el 15 de noviembre del mismo año, como consta en la certificación expedida por el Secretario General de la Cámara.

El día 9 de enero de 1996 fue sancionado por el Gobierno el referido proyecto de ley.

Y finalmente, el Gobierno envió la Ley 253 de 1996 a la Corte Constitucional, para los efectos del respectivo control de constitucionalidad, dentro de los seis (6) días siguientes a su sanción. Efectivamente, el acto gubernamental de la remisión, tuvo lugar el día 16 de enero de 1996, 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, dentro de los seis (6) días siguientes a su sanción.

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

3.1.1. Definiciones.

Dentro de las distintas definiciones que en su artículo 2 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:

- Por “desechos” se entienden las sustancias u objetos a cuya eliminación se procede, se propone proceder o se está obligado a proceder en virtud de lo dispuesto en la legislación nacional.

- Por “manejo” se comprende la recolección, el transporte y la eliminación de los desechos peligrosos o de otros desechos, incluida la vigilancia de los lugares de eliminación.

- Por “movimiento” se entiende todo movimiento de desechos peligrosos o de otros desechos procedente de una zona sometida a la jurisdicción nacional de un Estado y destinado a una zona sometida a la jurisdicción nacional de otro Estado, o través de esta zona, o a una zona no sometida a la jurisdicción nacional de ningún Estado, o través de esta zona siempre que el movimiento afecte a dos Estados por lo menos.

- Por “autoridad competente” se entiende la autoridad gubernamental designada por una Parte para recibir, en la zona geográfica que la Parte considere conveniente, la notificación de un movimiento transfronterizo de desechos peligrosos o de otros desechos, así como cualquier información al respecto, y para responder a esa notificación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6.

- Por “punto de contacto” se entiende el organismo de una Parte a que se refiere el Artículo 5 encargado de recibir y proporcionar información atinente al movimiento transfronterizo de desechos de conformidad con lo dispuesto en los artículos 13 y 15.

- Por “Estado de exportación” se entiende toda Parte desde la cual se proyecte iniciar o se inicie un movimiento transfronterizo de desechos.

Por “Estado de importación” se entiende toda Parte hacia la cual se proyecte efectuar o se efectúe un movimiento transfronterizo de desechos, con el propósito de eliminarlos en él o de proceder bajo su responsabilidad a su eliminación en una zona no sometida a la jurisdicción nacional de ningún Estado.

- Por “Estado de tránsito” se entiende todo Estado, distinto del Estado de exportación o del

Estado de importación, a través del cual se proyecte efectuar o se efectúe un movimiento de desechos.

- Por “generador” se entiende toda persona cuya actividad produzca desechos peligrosos u otros desechos que sean objeto de un movimiento transfronterizo o, si esa persona es desconocida, la persona que esté en posesión de esos desechos y/o los controle.

- Y por “eliminación y eliminador” se entiende cualquier operación destinada a erradicar los referidos desechos, y toda persona a la que se expidan desechos y que ejecute su eliminación.

3.1.2. Finalidad del Convenio.

En el Preámbulo del Convenio se expresan los motivos que justificaron la adopción de normas a las cuales deben someterse los Estados para el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación, los cuales se sintetizan así:

- El reconocimiento de que la generación, los movimientos transfronterizos y la misma eliminación final o reciclaje de desechos peligrosos u otros desechos, ocasionan daños a la salud humana y al ambiente, y que la manera más eficaz de evitar dichos perjuicios, es la de reducir al mínimo su generación y controlar su eliminación, reutilización y los movimientos transfronterizos de los mismos.

- La preocupación internacional por los problemas descritos, que impone la necesidad de desarrollar y aplicar tecnologías ambientalmente racionales que limiten al mínimo la producción de desechos peligrosos y, de otra parte, tomar las medidas necesarias para que el manejo de los aludidos desechos, incluyendo su eliminación y sus movimientos fronterizos, sea compatible con la protección de la salud humana y el ambiente.

- La conveniencia de permitir los movimientos transfronterizos solamente en condiciones tales que no representen ningún peligro para la salud humana ni para el ambiente, y en la necesidad de reducir dichos movimientos y mejorar su control, para lo cual se recomienda, entre otras medidas, el intercambio de información.

- El reconocimiento de la vulnerabilidad a la cual se enfrentan los países en vía de desarrollo respecto de los países industrializados en cuanto a la generación, movilización y eliminación

de los referidos desechos, máxime si se tiene en cuenta que aquéllos no cuentan con suficiente capacidad de manejo y control de los mismos.

- La preocupación por el problema del tráfico ilícito transfronterizo de los aludidos desechos, razón por la cual se admite la necesidad de establecer normas y procedimientos en materia de responsabilidad e indemnización por los daños causados, e igualmente la de intercambiar información entre las partes para determinar la categoría de los desechos sobre los cuales debe ejercerse control, así como la adopción de medidas para impedir dicho tráfico.

- El reconocimiento de la autosuficiencia de cada Estado en el manejo de sus propios desechos, su derecho soberano para prohibir la eliminación o importación de residuos peligrosos y otros desechos ajenos a su territorio y el creciente deseo de que se prohíban los movimientos transfronterizos, en particular en los países en desarrollo.

3.1.3. Alcance del Convenio.

El alcance del Convenio (art.1) está circunscrito a la determinación de la naturaleza de los desechos que pueden ser objeto de movimientos transfronterizos. En efecto, el Convenio contiene un conjunto de regulaciones y adopta diferentes mecanismos operativos, con el fin de controlar la movilización transfronteriza y la eliminación de los desechos peligrosos u otros desechos que en el mismo se definen, como también aquéllos que los Estados Partes, autónomamente y según su legislación interna, consideran como tales.

Dentro de los “desechos peligrosos”, en el Anexo I, se ubican, entre otros y bajo ciertas condiciones, los que resultaren de la producción o tratamiento de metales, plásticos, químicos adhesivos, pinturas, medicamentos, etc.

Dentro de los “otros desechos”, se señalan los que se encuentren en el anexo II, y siempre y cuando sean objeto de movimientos transfronterizos. Entre ellos se hallan los residuos producidos en los hogares.

3.1.4. Obligaciones esenciales de las Partes.

- Comunicar a las demás Partes la decisión de prohibir la importación de desechos peligrosos u otros desechos para su eliminación. Asimismo, las Partes no permitirán la exportación de desechos a las Partes que hayan prohibido la importación de éstos, cuando dicha prohibición

se les haya comunicado como lo exige el Convenio, de conformidad con su artículo 1, o en el evento en que el Estado de importación no de su consentimiento por escrito a la importación de que se trate, siempre que dicho Estado de importación no haya prohibido la importación de tales desechos.

Sobre el punto, específicamente se regula en el Convenio en que no deberá permitirse la exportación de desechos a los países en desarrollo que hayan prohibido en su legislación todas las importaciones, o a países frente a los cuales se tienen razones para creer que tales desechos no serán sometidos a un manejo ambientalmente racional, de conformidad con los criterios que adopten las Partes en su primera reunión. Igualmente, se dispone impedir la exportación a estados que no son Parte, o a la zona situada al sur de los 60° de latitud sur, lugar donde ni siquiera se podrán eliminar los desechos propios.

No obstante, las Partes tomaran las medidas apropiadas para que sólo se permita el movimiento transfronterizo de desechos, cuando: 1. El Estado de exportación no dispone de la capacidad técnica ni de los servicios requeridos o de lugares de eliminación adecuados a fin de eliminar los desechos de que se trate de manera ambientalmente racional y eficiente; 2. Los desechos de que se trate son necesarios como materias primas para la industria de reciclado o recuperación en el Estado de importación; 3. El movimiento transfronterizo de que se trate se efectúa de conformidad con otros criterios acordados por las Partes, en cuanto no contradigan los objetivos del Convenio.

- Tomar las medidas apropiadas para: 1. Reducir al mínimo la generación y los movimientos transfronterizos de los desechos, con base en criterios de orden socioeconómico y tecnológico; 2. Disponer de instalaciones adecuadas para la eliminación de desechos; 3. Adoptar precauciones para el manejo o movimientos transfronterizos de los desechos de modo que se impida la contaminación o se eliminen o reduzcan las consecuencias de la misma y se proteja el ambiente, y 4. Exigir que se proporcione información a los Estados interesados sobre los movimientos transfronterizos de los desechos y específicamente para que se declaren los efectos de éstos sobre la salud humana y el ambiente.

- Estudiar periódicamente las posibilidades de reducir la cantidad y/o potencial de contaminación de los desechos que se exporten a otros Estados, en particular a países en desarrollo; suministrar prontamente la información que le sea requerida con miras a proveer

el manejo adecuado de los desechos; cooperar en la vigilancia de los efectos que estos desechos originan y en el diseño de nuevas tecnologías que reduzcan su generación, y prohibir a las personas sometidas a su jurisdicción nacional el transporte o la eliminación de los mencionados desechos, a menos que éstas estén autorizadas o habilitadas para realizar ese tipo de operaciones.

- Adoptar acciones jurídicas, administrativas o de otra índole, necesarias para aplicar y hacer cumplir el Convenio, incluyendo medidas para prevenir y reprimir los actos que lo contravienen, e incluso considerar como un acto delictivo el tráfico ilícito de los referidos desechos, y cooperar directamente o por conducto de la Secretaría General creada por el Convenio, con otras Partes y organizaciones interesadas en los movimientos transfronterizos.

- Ninguna Parte permitirá que los desechos se exporten a un Estado que no sea Parte o se importen de un Estado que no sea Parte, salvo cuando existan los acuerdos bilaterales, multilaterales o regionales a que alude el artículo 11 del Convenio y de cuya existencia se dará noticia a la Secretaría que se crea mediante el Convenio.

b) En el artículo 5 se establece la obligación para las Partes de designar a las autoridades competentes y del punto de contacto, requeridos para la aplicación del Convenio, entre ellas, las que habrán de recibir las notificaciones en el evento de que se trate simplemente del tránsito de los desechos.

c) En el artículo 6 se prevén las condiciones que deben ser observadas cuando se produzcan los movimientos transfronterizos de los desechos, como por ejemplo, efectuarlos a través de personas autorizadas por los Estados Partes para hacer esas operaciones, realizar el correspondiente embalaje, etiquetamiento y transporte de conformidad con las respectivas normas internacionales.

d) El artículo 8 impone la obligación de reimportar los desechos cuando los Estados interesados han dado su consentimiento para un movimiento transfronterizo, según los términos del Convenio, y dicho movimiento no se pueda llevar a término en las condiciones acordadas, el Estado de exportación velará porque los desechos sean devueltos al Estado de exportación por el exportador, si no es posible su eliminación en las condiciones que en dicha norma se prevén. Agrega, que ni el Estado de tránsito ni el Estado de exportación se

opondrán ni obstaculizarán la devolución de los desechos al Estado de exportación.

e) El artículo 13 del Convenio impone a las Partes la obligación de informar oportunamente a los Estados interesados de la ocurrencia de accidentes provocados por el transporte de residuos peligrosos o durante su proceso de eliminación, cuando representen algún riesgo para la salud humana o el ambiente. También la de informar a los demás Partes, por conducto de la Secretaría, de diferentes sucesos y actuaciones atinentes a los movimientos de desechos, entre otros, de los cambios relativos a la designación de las autoridades competentes y/o los puntos de contacto y a la definición nacional de desechos peligrosos.

3.1.5. El tráfico ilícito.

Se considera "tráfico ilícito", según el artículo 9 del Convenio, todo movimiento transfronterizo de desechos realizado: sin las debidas notificaciones a los Estados interesados, o sin su consentimiento, o con éste, obtenido en forma fraudulenta, o con documentos con información incompleta, o entrañen la eliminación deliberada de los desechos, en contravención con las normas del Convenio.

En el numeral 2 de dicho artículo se impone al Estado de exportación, en caso de un tráfico ilícito de desechos, como consecuencia de la conducta del exportador o del generador, la obligación de velar porque dichos desechos sean devueltos por éstos o por el mismo Estado de exportación, o si esto no fuere posible eliminados en forma ambientalmente racional en las condiciones allí previstas. Cuando el tráfico ilícito sea imputable a la conducta del importador o eliminador, el Estado de importación velara porque los desechos sean eliminados, como se indica antes, por éste o por aquéllos.

3.1.6. Cooperación internacional.

Se establecen en el Convenio (art. 10) diferentes mecanismos de cooperación entre los Estados, con acento especialmente en los países en desarrollo, para mejorar o conseguir el manejo ambientalmente racional de los desechos, consistentes en: Intercambio de información, vigilancia de los efectos del manejo de los desechos sobre la salud humana y el ambiente, desarrollo, aplicación y transferencia de nuevas tecnologías con miras a disminuir o eliminar la producción de desechos o para hacer más eficaz o eficiente su manejo, elaboración de directrices técnicas y/o códigos de práctica apropiados.

3.1.7. Consultas sobre la responsabilidad.

Se prevé en el artículo 12 la cooperación de las Partes con miras a adoptar cuanto antes un Protocolo que establezca las normas y procedimientos apropiados en lo que se refiere a la responsabilidad y la indemnización de los daños resultantes de movimientos transfronterizos y la eliminación de desechos.

3.1.8 Aspectos financieros.

Las Partes convienen, atendidas las necesidades de las diferentes regiones y subregiones, en que deben establecerse centros regionales de capacitación y transferencia de tecnología para el manejo de los desechos y la reducción al mínimo de su generación. Con tal fin se prevé la adopción de una decisión "sobre el establecimiento de mecanismos de financiación apropiado de carácter voluntario". Igualmente, las Partes pueden determinar la conveniencia de establecer un Fondo Rotatorio para prestar asistencia provisional en situaciones de emergencia con el fin de reducir los daños debidos a accidentes causados por el movimiento transfronterizo y la eliminación de desechos.

3.1.9. Conferencia de las Partes.

Se instituye en el Convenio una Conferencia de las Partes. La primera reunión de la Conferencia será convocada por el Director Ejecutivo de las Naciones Unidas para el Programa de Protección del Medio Ambiente a más tardar un año después de la entrada en vigor del Convenio. Las ulteriores reuniones ordinarias se celebraran con la periodicidad que determine la Conferencia en su primera reunión. Igualmente se prevén reuniones extraordinarias de la Conferencia.

3.1.10. La Secretaría.

Se crea una Secretaría con funciones coordinadoras, operativas y ejecutoras en diferentes aspectos atinentes a: organización de las reuniones de la Conferencia de las Partes, la preparación y transmisión de informe concernientes a la aplicación del Convenio; prestación de asistencia técnica a las Partes para determinar los casos de tráfico ilícito, o para asistir a los Estados en caso de situaciones de emergencia.

3.1. 11. Reservas y declaraciones.

Perentoriamente advierte el artículo 26 que no se podrán formular reservas ni excepciones al Convenio. Sin embargo ello no impide que “al firmar, ratificar, aceptar, aprobar o aprobar formalmente este Convenio, o el adherirse a él, un Estado o una organización de integración política y/o económica formule declaraciones o manifestaciones, cualesquiera que sean su redacción o título, con miras entre otras cosas, a la armonización de sus leyes y reglamentos con las disposiciones del Convenio, a condición de que no se interprete que esas declaraciones o manifestaciones excluyen o modifican los efectos jurídicos de las disposiciones del Convenio y su aplicación a ese Estado”.

3.1.12. Denuncia.

Se establece el mecanismo de denuncia del Convenio en el artículo 27, en el sentido de que ella puede ser presentada después de la expiración de un plazo de tres años contados desde la fecha de la entrada en vigor del presente Convenio respecto de una Parte y que ésta podrá denunciar el Convenio mediante notificación hecha por escrito al Depositario del Convenio, que lo es el Secretario General de las Naciones Unidas.

3.1.13. Anexos.

Como anexos que forman parte del Convenio se incluyen los siguientes: ANEXO I : Categorías de desechos que hay que controlar. ANEXO II : Categorías de desechos que requieren una consideración especial. ANEXO III : Lista de características peligrosas. ANEXO IV : Operaciones de eliminación. ANEXO VA : Información que hay que proporcionar con la notificación previa. ANEXO VB: Información que hay que proporcionar en el documento relativo al movimiento. ANEXO VI : Arbitraje.

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

3.2.1. Dada la naturaleza de la materia regulada por el Convenio, la Corte considera pertinente reiterar lo que expuso en la sentencia C-359/96 en relación con la repercusión internacional de los problemas ambientales, en los siguientes términos:

“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”.

“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. El inciso 1 del artículo 81 de la Constitución dice:

“Queda prohibida la fabricación, importación, posesión y uso de armas químicas, biológicas y nucleares, así como la introducción al territorio nacional de residuos nucleares y desechos tóxicos”.

Debe la Corte dilucidar si la regulación contenida en el Convenio, referente a la movilización transfronteriza de desechos peligrosos u otros, en cuanto puede conllevar la introducción al territorio nacional de residuos nucleares y desechos tóxicos, se opone a la prohibición contenida en el aparte normativo subrayado. En tal virtud, valen las siguientes consideraciones:

- Ninguna objeción constitucional encuentra la Corte a la motivación contenida en el Preámbulo del Convenio, que participa de la filosofía de que la generación, los movimientos transfronterizos y la eliminación de desechos, pueden causar daño a la salud humana y al ambiente, y que es necesario tomar medidas tendientes a erradicar o reducir a límites mínimos su producción o a buscar su destrucción, mediante el empleo de tecnologías

apropiadas. Igualmente, comparte la declaración que se hace de que “todo Estado tiene el derecho soberano de prohibir la entrada o la eliminación de desechos peligrosos u otros desechos ajenos en su territorio” y la necesidad de prohibir los movimientos transfronterizos de desechos en los países en desarrollo”. Tampoco, halla objeción en el establecimiento en el Convenio de normas dispositivas dirigidas a asegurar la realización de dichos principios.

- El Convenio reporta beneficios para el país, en cuanto a las precauciones que adoptan sus diferentes normas en la materia relativa a los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos o la negativa a dichos movimientos, a la erradicación o disminución de la producción de desechos y a su eliminación mediante el empleo de técnicas ambientalmente racionales, como a la prevención y represión del tráfico ilícito y a las responsabilidades a que da lugar el mismo, y a las diferentes formas de cooperación entre los Estados que en relación con dicha problemática se prevén.

Dichos beneficios son palpables para Colombia, entre otros casos, cuando se requiera hacer la reexportación o la eliminación de desechos introducidos al país en contravención de las normas del Convenio o de su ordenamiento jurídico.

- Considera la Corte que no podía pasar inadvertida la circunstancia de que lectores prevenidos de las normas del Convenio pensarán que éstas están dirigidas a permitir o hacer viable, en los Estados que procedan a su “ratificación, aceptación, confirmación formal o aprobación”, la exportación, la importación, el tránsito o la eliminación de los referidos desechos, en las diferentes modalidades de movimientos transfronterizos que en dichas normas se establecen. Y que en dichas condiciones, sus disposiciones serían contrarias, en principio, al mandato constitucional contenido en el inciso 1 del artículo 81, porque todas las formas de movilización de desechos peligrosos, previstas en el Convenio, podrían conducir a que de ser éste ratificado por Colombia se pueda permitir la introducción al país de desechos, que siendo peligrosos, puedan al mismo tiempo ser residuos nucleares o tóxicos, dado que no necesariamente todo desecho peligroso es residuo nuclear o tóxico. En efecto, el Convenio contempla la posibilidad de que Colombia pueda ser destinatario de residuos nucleares y desechos tóxicos, ya que para la realización de movimientos transfronterizos de desechos se clasifican a los estados, además de exportadores, en importadores y de tránsito de desechos, modalidades éstas dos últimas que se encuentran constitucionalmente prohibidas por implicar, como se dijo antes, la introducción al país de residuos nucleares y

desechos tóxicos.

No obstante, si se analiza con detenimiento el contenido del artículo 6 del Convenio, en armonía con otras de sus disposiciones, se concluye que los Estados de importación o de tránsito de desechos no están obligados a recibirlos, cuando de acuerdo con su derecho interno esté prohibida la introducción a su territorio nacional de determinados desechos, y a través de los mecanismos que el mismo Convenio prevé, se opongan a la introducción de los referidos desechos.

Dado que la norma constitucional antes transcrita perentoriamente prohíbe la introducción al país de desechos tóxicos o residuos nucleares, estima la Corte que Colombia, ante la imposibilidad de formular reservas, sólo puede adherirse al Convenio, formulando una declaración o manifestación en el sentido de que el artículo 81 de la Constitución prohíbe la introducción al territorio nacional de residuos nucleares y desechos tóxicos, acogiendo a lo que dispone el artículo 26 del Convenio, según el cual, se pueden formular declaraciones o manifestaciones, con el objetivo, entre otros, de armonizar su ordenamiento jurídico con las disposiciones del Convenio, a condición de que no se interprete que aquéllas excluyen o modifican sus efectos jurídicos y su aplicación en Colombia.

Es obvio, que la referida manifestación o declaración no afecta la normatividad del Convenio y su aplicación, porque si bien la Constitución prohíbe la introducción al país de residuos nucleares y desechos tóxicos, no prohíbe de modo general la introducción de desechos ni tampoco que Colombia pueda ser exportador de desechos. Además, la referida prohibición no impide que de hecho e ilícitamente se introduzcan a su territorio los referidos desechos.

En este orden de ideas, la Corte declarará que tanto el Convenio como la ley aprobatoria, son exequibles, con la condición de que el Gobierno haga la aludida declaración o manifestación.

V. DECISIÓN.

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

RESUELVE:

Primero: DECLARAR EXEQUIBLE el “Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación” hecho en Basilea el 22 de marzo de 1989 y la Ley 253 de 1995 aprobatoria del mismo, bajo la condición de que el Gobierno de Colombia, formule una declaración o manifestación, acogiendo al artículo 26 de dicho Convenio, en el sentido de que el artículo 81 de la Constitución prohíbe la introducción al territorio nacional de residuos nucleares y desechos tóxicos.

Segundo: ORDENAR la comunicación de la presente decisión a la Presidencia de la República y al Ministerio de Relaciones Exteriores, para los fines contemplados en el artículo 241, numeral 10, de la Constitución Política.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase, 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

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

MAGISTRADO

MARTHA SACHICA DE MONCALEANO

SECRETARIA GENERAL