

Sentencia C-494/20

ENMIENDA DEL PROTOCOLO DE MONTREAL-Exequible

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA DE TRATADOS Y LEYES APROBATORIAS DE TRATADOS-Competencia de la Corte Constitucional

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LEY APROBATORIA DE TRATADO-Características

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA DE TRATADOS Y LEYES APROBATORIAS DE TRATADOS-Control formal y material

CONSULTA PREVIA COMO EXPRESION DEL PRINCIPIO DE DIVERSIDAD ETNICA Y CULTURAL-Reiteración de jurisprudencia

AFECTACION DIRECTA DE COMUNIDADES ETNICAS O TRIBALES-Deber de consulta previa frente a decisión legislativa y administrativa que las afecte directamente, incluso leyes aprobatorias de tratados internacionales y actos legislativos

CONSULTA PREVIA-Criterios utilizados para identificar en qué casos procede por existir una afectación directa de los grupos étnicos

(...) toda medida legislativa o administrativa, incluyendo la aprobación de tratados internacionales, está sujeta al deber de consulta previa cuando conlleve medidas susceptibles de afectar directamente a las comunidades étnicas. Para determinar lo anterior, (i) es importante comenzar por el tema general que regula el convenio o acuerdo internacional, pero ello no es suficiente. También es necesario atender los criterios que ha venido desarrollando la jurisprudencia sobre este punto, los cuales incluyen, entre otros, analizar si la medida: (ii) está vinculada con el ethos de los pueblos étnicos, (iii) impone cargas o beneficios a una comunidad; o si (iv) a pesar de tratarse de una medida general, a) ésta tiene mayores efectos en las comunidades indígenas que en el resto de la población, o b) regula sistemáticamente materias que conforman la identidad de dichas comunidades.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE TRATADOS INTERNACIONALES Y LEYES APROBATORIAS DE TRATADOS-Verificación de la realización de la consulta previa a las comunidades étnicas

ENMIENDA DE TRATADO INTERNACIONAL-Adhesión

LEY APROBATORIA DE TRATADO INTERNACIONAL-Control formal

LEYES APROBATORIAS DE TRATADOS INTERNACIONALES-Procedimiento de formación previsto para leyes ordinarias/LEYES APROBATORIAS DE TRATADOS INTERNACIONALES-Trámite legislativo

TRATADO INTERNACIONAL Y LEY APROBATORIA-Cumplimiento de requisitos constitucionales y legales en su trámite legislativo

TRATADO INTERNACIONAL Y LEY APROBATORIA-Control material

TRATADO INTERNACIONAL-Agotamiento de la capa de ozono y efectos

CONVENIO DE VIENA PARA PROTECCION DE LA CAPA DE OZONO-Adhesión

PROTOCOLO DE MONTREAL-Gases de efecto invernadero en la atmósfera

Los HFC son gases que contienen hidrógeno, flúor y carbono. Debido a que no agotan la capa de ozono, los HFC han sido utilizados como sustitutos de los clorofluorocarbonos y los hidroclorofluorocarbonos, sin embargo, sí son potentes gases de efecto invernadero. Estas sustancias son consideradas contaminantes climáticos de corta duración, teniendo una vida atmosférica media de quince años, siendo más breve que la vida del CO₂. La diferencia con otros contaminantes de este tipo es que los HFC son productos químicos manufacturados, sin ninguna fuente natural conocida, al contrario de sustancias como el metano y el carbón negro.

CONSTITUCION ECOLOGICA Y MEDIO AMBIENTE SANO-Protección

constitucional/CONSTITUCION ECOLOGICA Y MEDIO AMBIENTE SANO-Jurisprudencia constitucional/MEDIO AMBIENTE SANO-Triple dimensión

(...) la Corte Constitucional ha reconocido el valor intrínseco de la naturaleza y la necesidad imperiosa de incentivar una protección más rigurosa a favor de ésta y de los seres que la integran. La Constitución Ecológica es un llamado a reflexionar sobre la profunda interdependencia que ata el destino de la humanidad con el de la naturaleza y los demás seres que la habitan.

DESARROLLO SOSTENIBLE-Jurisprudencia constitucional/ DESARROLLO SOSTENIBLE-Alcance

(...) Las obligaciones que se desprenden del modelo de desarrollo sostenible se acompañan también con la función social y ecológica que debe cumplir la propiedad privada y los límites del alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social y el medio ambiente. En consecuencia, el compromiso de reducir el consumo y producción de los HFC resulta plenamente acorde con las normas constitucionales.

PRINCIPIO DE PRECAUCION Y PRINCIPIO DE PREVENCION AMBIENTAL-Elementos centrales y complementarios para asegurar protección del medio ambiente de manera previa a su afectación

ENMIENDA DEL PROTOCOLO DE MONTREAL RELATIVO A LAS SUSTANCIAS QUE AGOTAN LA CAPA DE OZONO-Principio de reciprocidad

(...) en cuanto al criterio de reciprocidad, ha dicho este tribunal que en materia de tratados ambientales no se examina una relación de costo/beneficio con otros países, pues el medio ambiente es una responsabilidad y un derecho de toda la comunidad internacional.

APLICACION PROVISIONAL DE TRATADO INTERNACIONAL-Jurisprudencia constitucional/TRATADO INTERNACIONAL-Ciáusula de aplicación provisional

(...) en varias oportunidades esta Corte ha declarado la constitucionalidad de normas que posibilitan la aplicación provisional del instrumento internacional que suscribe el Estado colombiano. Esto por cuanto se trata de cláusulas que no obligan a las partes a dar aplicación

provisional al correspondiente tratado, sino que únicamente las facultan para ello, respetando su normatividad interna. En estos casos la Corte no ha realizado el control de este tipo de provisiones a la luz el artículo 224 constitucional, por lo que no ha entrado a determinar si la norma se enmarca en un tratado de carácter comercial o económico, o si éste fue suscrito en el ámbito de un organismo internacional.

Referencia: Expediente LAT-460

Revisión oficiosa de la Ley 1970 de 2019, por medio de la cual se aprueba la “Enmienda de Kigali al Protocolo de Montreal”, adoptada el 15 de octubre de 2016, en Kigali, Ruanda.

Magistrada ponente:

DIANA FAJARDO RIVERA

Bogotá D.C., veintiséis (26) de noviembre de dos mil veinte (2020)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Alberto Rojas Ríos, quien la preside, Jorge Enrique Ibáñez Najar, Alejandro Linares Cantillo, Antonio José Lizarazo Ocampo, José Fernando Reyes Cuartas y Richard Steve Ramírez Grisales (e); y las magistradas Diana Fajardo Rivera, Gloria Stella Ortiz Delgado y Cristina Pardo Schlesinger, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión de constitucionalidad de la Ley 1970 de 2019, por medio de la cual se aprueba la “Enmienda de Kigali al Protocolo de Montreal”, adoptada el 15 de octubre de 2016, en Kigali, Ruanda.

I. ANTECEDENTES

1. De acuerdo con lo previsto en el numeral 10 del artículo 241 de la Constitución Política, el 18 de julio de 2019 la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República remitió a esta Corporación¹ una fotocopia autenticada de la Ley 1970 de 2019 para su revisión constitucional.

2. Mediante Auto del 15 de agosto de 2019,² la Magistrada sustanciadora avocó el conocimiento del proceso y dispuso la práctica de pruebas. En primer lugar, ofició a los secretarios generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes para que, dentro del término de los diez días siguientes a la notificación del proveído, enviaran a la Corte información expresa sobre: (i) las fechas de las publicaciones, las sesiones correspondientes, el quórum deliberatorio y decisorio, así como las mayorías y las votaciones con las cuales se discutió y aprobó el proyecto de ley en las distintas etapas, en comisiones y en plenarias, haciendo referencia a la modalidad de votación utilizada en cada una de las etapas del trámite legislativo; (ii) el día en que se efectuó el anuncio de votación, el día que se realizó la votación, así como el número y fecha de las actas y las gacetas del Congreso donde consten dichas actuaciones; y (iii) el día en que se efectuó la publicación y los números y fechas de las actas y las gacetas del Congreso correspondientes. En segundo lugar, ofició al Ministerio de Relaciones Exteriores para que, dentro de los diez días siguientes a la notificación del proveído, certificara quiénes suscribieron a nombre de Colombia el instrumento internacional materia de revisión, cuáles eran sus poderes y si sus actos fueron confirmados por el Presidente de la República.

3. Además, ordenó (i) correr traslado al Procurador General de la Nación una vez recibidas las pruebas; (ii) simultáneamente fijar en lista el proceso durante el término de 10 días; y (iii) comunicar la iniciación del proceso al Presidente de la República y al Presidente del Congreso para los fines del artículo 244 de la Constitución Política, así como a los ministros de Relaciones Exteriores; Ambiente y Desarrollo Sostenible; Comercio, Industria y Turismo; Minas y Energía; y Salud y Protección Social, para los fines señalados en el artículo 11 del Decreto Ley 2067 de 1991.

4. Finalmente, resolvió, para los efectos previstos en el artículo 13 del Decreto Ley 2067 de 1991, comunicar el proveído al Defensor del Pueblo, al Contralor General de la República, a los directores o quienes hagan sus veces del Instituto Alexander Von Humboldt, del Instituto Nacional de Salud, del Departamento Nacional de Planeación, de las corporaciones autónomas regionales de Antioquia, de Cundinamarca y del Valle; a la Asociación Nacional de Comerciantes (FENALCO), a la Asociación Nacional de Empresarios (ANDI); a las universidades de Antioquia, de los Andes, del Rosario, del Valle, Externado, Javeriana, y Nacional de Colombia; a la Interamerican Association of Environmental Defense (AIDA), a la World Wide Fund for Nature (WWF) Colombia y a Dejusticia.

5. Dado que para el 13 de noviembre de 2019 los Secretarios Generales del Senado de la República y la Cámara de Representantes no habían allegado la respectiva certificación del Secretario de la Comisión Segunda del Senado de la República, así como tampoco una copia de las gacetas del Congreso en las que constara (i) la publicación de la ponencia para primer debate en la Cámara, (ii) el anuncio para segundo debate del proyecto de ley en la Cámara de Representantes, y (iii) la discusión y aprobación en segundo debate del proyecto de ley en la Cámara de Representantes, la Magistrada sustanciadora insistió en los requerimientos probatorios realizados en el Auto del 15 de agosto 2019.³

6. El 28 de febrero de 2020, recibidas y calificadas las pruebas decretadas en el numeral segundo del Auto del 15 de agosto de 2019, la Magistrada sustanciadora remitió el expediente a la Secretaría General de la Corte para continuar con el trámite respectivo, de conformidad con lo previsto en el mencionado Auto.⁴ Así, el 4 de marzo de 2020, la Secretaría General de la Corte Constitucional fijó en lista el presente proceso por el término de diez días.

7. En virtud de la emergencia pública de salud derivada de la pandemia denominada COVID-19, el Consejo Superior de la Judicatura adoptó los Acuerdos PCSJA20-11517, PCSJA20-11518, PCSJA20-11519, PCSJA20-11521, PCSJA20-11526, PCSJA20-11532, PCSJA20-11546 de 2020, PCSJA20-11549 de 2020, PCSJA20-11556 de 2020 y PCSJA20-11567, los cuales suspendieron -con algunas excepciones- los términos judiciales en el territorio nacional “hasta el 30 de junio de 2020”. No obstante, a través del Acuerdo PCSJA20-11581 de 27 de junio de 2020, decidió mantener “(...) suspendidos los términos en la Corte Constitucional para decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad y la eventual revisión de acciones de tutela hasta el 30 de julio de 2020 (...)”.⁵

8. Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de juicios, y previo concepto del Procurador General de la Nación, procede la Corte a realizar el estudio de constitucionalidad del instrumento internacional y de su ley aprobatoria.

II. TEXTO DE LA NORMA BAJO EXAMEN

9. A continuación, se transcribe el texto completo de la ley aprobatoria de la enmienda que se revisa:⁶

LEY 1970 DE 2019

(julio 12)

Diario Oficial No. 51.012 de 12 de julio 2019

PODER PÚBLICO - RAMA LEGISLATIVA

Por medio de la cual se aprueba la “Enmienda de Kigali al Protocolo de Montreal”, adoptada el 15 de octubre de 2016, en Kigali, Ruanda.

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Visto el texto de la “Enmienda de Kigali al Protocolo de Montreal”, adoptada el 15 de octubre de 2016, en Kigali, Ruanda.

Se adjunta copia fiel y completa del texto en español del precitado instrumento internacional, certificada por la coordinadora del Grupo Interno de Trabajo de Tratados de la Dirección de Asuntos Jurídicos internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores, documento que reposa en el Archivo del Grupo Interno de Trabajo de Tratados y consta de cinco (5) folios.

El presente proyecto de ley consta de dieciséis (16) folios.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 195 DE 2018

por medio de la cual se aprueba la “Enmienda de Kigali al Protocolo de Montreal”, adoptada el 15 de octubre de 2016, en Kigali, Ruanda.

El Congreso de la República

Visto el texto de la “Enmienda de Kigali al Protocolo de Montreal”, adoptada el 15 de octubre de 2016, en Kigali, Ruanda.

Se adjunta copia fiel y completa del texto en español del precitado instrumento internacional, certificada por la Coordinadora del Grupo Interno de Trabajo de Tratados de la Dirección de Asuntos Jurídicos Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores, documento que reposa en el Archivo del Grupo Interno de Trabajo de Tratados y consta en cinco (5) folios.

El presente Proyecto de Ley consta de dieciséis (16) folios.

La Enmienda de Kigali (2016): Enmienda del Protocolo de Montreal acordado por la Vigésima Octava Reunión de las Partes (Kigali, 10 a 15 de octubre 2016)

Artículo I: Enmienda

Artículo 1, párrafo 4

En el párrafo 4 del artículo 1 del Protocolo, sustitúyase:

“el anexo C o el anexo E” por:

“el anexo C, el anexo E o el anexo F”

Artículo 2, párrafo 5

En el párrafo 5 del artículo 2 del Protocolo, sustitúyase:

“y en el artículo 2H” por:

“y en los artículos 2H y 2J”

Artículo 2, párrafos 8 a), 9 a) y 11

En los párrafos 8 a) y 11 del artículo 2 del Protocolo, sustitúyase:

“los artículos 2A a 2I” por:

“los artículos 2A a 2J”

Al final del apartado a) del párrafo 8 del artículo 2 del Protocolo, añádase lo siguiente:

“Todo acuerdo de esa naturaleza podrá ampliarse para que incluya las obligaciones relativas al consumo o la producción dimanantes del artículo 2J, siempre que la suma total de los niveles calculados de consumo o producción de las Partes no supere los niveles establecidos en el artículo 2J”.

En el apartado a) i) del párrafo 9 del artículo 2 del Protocolo, después de:

“esos ajustes;”

suprímase:

“y”

Reenumérese el apartado a) ii) del párrafo 9 del artículo 2 del Protocolo como apartado a) iii).

Después del apartado a) i) del párrafo 9 del artículo 2 del Protocolo, añádase lo siguiente como apartado a ii):

“Se deberán efectuar ajustes en los potenciales de calentamiento atmosférico especificados en el grupo I de los anexos A, C y F, y de ser así, indicar cuáles serían esos ajustes; y”

Artículo 2j

Después del artículo 21 del Protocolo, insértese el artículo siguiente:

“Artículo 2j: Hidrofluorocarbonos

a) 2019 a 2023: 90%

b) 2024 a 2028: 60%

c) 2029 a 2033: 30%

d) 2034 a 2035: 20%

e) 2036 y años posteriores: 15%

2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo 1 del presente artículo, las Partes podrán decidir que una Parte velará por que en el período de 12 meses contados a partir del 1 de enero de 2020, y en adelante en cada período sucesivo de 12 meses, su nivel calculado de consumo de las sustancias controladas del anexo F, expresado en equivalentes de CO₂, no supere el porcentaje fijado para la respectiva serie de años especificados en los apartados a) a e) como se indica a continuación, de la media anual de sus niveles calculados de consumo de las sustancias controladas del anexo F para los años 2011, 2012 y 2013, más el 25% de su nivel

calculado de consumo de sustancias controladas del grupo I del anexo C, como se establece en el párrafo 1 del artículo 2F, expresado en equivalentes de CO2:

a) 2020 a 2024: 95%

b) 2025 a 2028: 65%

c) 2029 a 2033: 30%

d) 2034 a 2035: 20%

e) 2036 y años posteriores: 15%

3. Cada Parte que produzca sustancias controladas del anexo F velará por que durante el período de 12 meses contados a partir del 1 de enero de 2019, y en cada período sucesivo de 12 meses, su nivel calculado de producción de las sustancias controladas del anexo F, expresado en equivalentes de CO2, no supere el porcentaje fijado para la respectiva serie de años especificados en los apartados a) a e) que se indican a continuación, de la media anual de sus niveles calculados de producción de las sustancias controladas del anexo F para los años 2011, 2012 y 2013, más el 15% de su nivel calculado de producción de sustancias controladas del grupo I del anexo C, como se establece en el párrafo 2 del artículo 2F, expresado en equivalentes de CO2:

a) 2019 a 2023: 90%

b) 2024 a 2028: 60%

c) 2029 a 2033: 30%

d) 2034 a 2035: 20%

e) 2036 y años posteriores: 15%

4. Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo 3 del presente artículo, las Partes podrán decidir que una Parte que produzca sustancias controladas del anexo F velará por que en el período de 12 meses contados a partir del 1 de enero de 2020, y en cada período sucesivo de 12 meses, su nivel calculado de producción de las sustancias controladas del anexo F, expresado en equivalentes de CO₂, no supere el porcentaje fijado para la respectiva serie de años especificados en los apartados a) a e) como se indica a continuación, de la media anual de sus niveles calculados de producción de sustancias controladas del anexo F para los años 2011, 2012 y 2013, más el 25% de su nivel calculado de producción de sustancias controladas del grupo I del anexo C, como se establece en el párrafo 2 del artículo 2F, expresado en equivalentes de CO₂:

a) 2020 a 2024: 95%

b) 2025 a 2028: 65%

c) 2029 a 2033: 30%

e) 2036 y años posteriores: 15%

5. Los párrafos 1 a 4 del presente artículo se aplicarán en la medida en que las Partes decidan permitir el nivel de producción o consumo que sea necesario para satisfacer los usos exentos que hayan acordado las Partes.

6. Cada Parte que fabrique sustancias del grupo I del anexo C o del anexo F velará por que durante el período de 12 meses contados a partir del 1 de enero de 2020, y en cada período sucesivo de 12 meses, sus emisiones de sustancias del grupo II del anexo F generadas en cada planta de producción que fabrique sustancias del grupo I del anexo C o del anexo F sean destruidas, en la medida de lo posible, utilizando la tecnología aprobada por las Partes en ese mismo período de 12 meses.

7. Cada Parte velará por que en toda destrucción de sustancias del grupo II del anexo F generadas en instalaciones que produzcan sustancias del grupo I del anexo C o del anexo F se utilicen solamente las tecnologías que aprueben las Partes.

Artículo 3

Sustitúyase el preámbulo del artículo 3 del Protocolo por lo siguiente:

“1. A los fines de los artículos 2, 2A a 2J y 5, cada Parte determinará, respecto de cada grupo de sustancias que figura en el anexo A, el anexo B, el anexo C, el anexo E o el anexo F, sus niveles calculados de:

Sustitúyase el punto y coma final del párrafo a) i) del artículo 3 del Protocolo por:

“, a menos que se especifique otra cosa en el párrafo 2;”

Al final del artículo 3 del Protocolo, añádase el siguiente texto:

“; y

d) Emisiones de sustancias del grupo II del anexo F generadas en cada instalación que produzca sustancias del grupo I del anexo C o del anexo F mediante la inclusión, entre otras cosas, de las cantidades emitidas debido a fugas de equipos, orificios de ventilación en los procesos y dispositivos de destrucción, pero excluyendo las cantidades capturadas para su uso, destrucción o almacenamiento.

Artículo 4, párrafo 1 sept

Después del párrafo 1 sex del artículo 4 del Protocolo, insértese el siguiente párrafo:

“1 sept. Tras la entrada en vigor del presente párrafo, cada Parte prohibirá la exportación de las sustancias controladas del anexo F a cualquier Estado que no sea Parte en el presente Protocolo”.

Artículo 4, párrafo 2 sept

Después del párrafo 2 sex del artículo 4 del Protocolo, insértese el siguiente párrafo:

“2 sept. Tras la entrada en vigor del presente párrafo, cada Parte prohibirá la exportación de las sustancias controladas del anexo F a cualquier Estado que no sea Parte en el presente Protocolo”.

Artículo 4, párrafos 5, 6 y 7

En los párrafos 5, 6 y 7 del artículo 4 del Protocolo, sustitúyanse:

“los anexos A, B, C y E” por:

“los anexos A, B, C, E y F”

Artículo 4, párrafo 8

En el párrafo 8 del artículo 4 del Protocolo, sustitúyanse:

“los artículos 2A a 2I”

por:

“los artículos 2A a 2J”

Artículo 4B

Después del párrafo 2 del artículo 4B del Protocolo, insértese el párrafo siguiente:

“2 bis. Cada Parte establecerá y aplicará, a partir del 1 de enero de 2019 o en el plazo de tres meses a partir de la fecha de entrada en vigor del presente párrafo para ella, la que sea posterior, un sistema de concesión de licencias para la importación y exportación de las sustancias controladas nuevas, usadas, recicladas y regeneradas del anexo F. Toda Parte que opere al amparo del párrafo 1 del artículo 5 que decida que no está en condiciones de establecer y aplicar dicho sistema para el 1 de enero de 2019 podrá aplazar la adopción de esas medidas hasta el 1 de enero de 2021”.

Artículo 5

En el párrafo 4 del artículo 5 del Protocolo, sustitúyase:

“2”

por:

“2J”

En los párrafos 5 y 6 del artículo 5 del Protocolo, sustitúyase:

“el artículo 2I”

por:

“los artículos 2I y 2J”

En el párrafo 5 del artículo 5 del Protocolo, antes de:

“toda medida de control”

insértese:

“con”

Después del párrafo 8 ter del artículo 5 del Protocolo, insértese el siguiente párrafo:

“8 qua

a) Toda Parte que opere al amparo del párrafo 1 del presente artículo, con sujeción a cualquier ajuste introducido en las medidas de control del artículo 2J de conformidad con el párrafo 9 del artículo 2, tendrá derecho a retrasar su cumplimiento con las medidas de control establecidas en los apartados a) a e) del párrafo 1 del artículo 2J y en los apartados a) a e) del párrafo 3 del artículo 2J y a modificar esas medidas como se indica a continuación:

i) 2024 a 2028: 100%

ii) 2029 a 2034: 90%

iii) 2035 a 2039: 70%

iv) 2040 a 2044: 50%

v) 2045 y años posteriores: 20%

b) Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado a) precedente, las Partes podrán decidir que una Parte que opere al amparo del párrafo 1 del presente artículo, con sujeción a cualquier ajuste introducido en las medidas de control del artículo 2J de conformidad con el párrafo 9 del artículo 2, tendrá derecho a retrasar su cumplimiento de las medidas de control establecidas en los apartados a) a e) del párrafo 1 del artículo 2J y los apartados a) a e) del párrafo 3 del artículo 2J y a modificarlas como se indica a continuación:

i) 2028 a 2031: 100%

ii) 2032 a 2036: 90%

iii) 2037 a 2041: 80%

iv) 2042 a 2046: 70%

v) 2047 y años posteriores: 15%

c) Cada Parte que opere al amparo del párrafo 1 del presente artículo, a los fines de cálculo de su nivel básico de consumo conforme al artículo 2J, tendrá derecho a utilizar la media de sus niveles calculados de consumo de las sustancias controladas del anexo F para los años 2020, 2021 y 2022, más el 65% de su nivel de base del consumo de sustancias controladas del grupo I del anexo C, como se estipula en el párrafo 8 ter del presente artículo.

d) Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado c) precedente, las Partes podrán decidir que, a los fines del cálculo de su nivel de base del consumo conforme al artículo 2J, una Parte que opera al amparo del párrafo 1 del presente artículo tendrá derecho a utilizar la media de sus niveles calculados de consumo de sustancias controladas del anexo F para los años 2024, 2025 y 2026, más el 65% de su nivel de base del consumo de sustancias controladas del grupo I del anexo C, como se estipula en el párrafo 8 ter del presente artículo.

e) Cada Parte que opere al amparo del párrafo 1 del presente artículo y produzca sustancias controladas del anexo F, a los fines de cálculo de su nivel de base de la producción conforme al artículo 2J, tendrá derecho a utilizar la media de sus niveles calculados de producción de sustancias controladas del anexo F para los años 2020, 2021 y 2022, más el 65% de su nivel de base de la producción de sustancias controladas del grupo I del anexo C, como se estipula en el párrafo 8 ter del presente artículo.

f) Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado e) precedente, las Partes podrán decidir que una Parte que opera al amparo del párrafo 1 del presente artículo y produzca las sustancias controladas del anexo F, a los fines del cálculo de su nivel de base de la producción conforme al artículo 2J, tendrá derecho a utilizar la media de sus niveles calculados de producción de las sustancias controladas del anexo F para los años 2024, 2025 y 2026, más el 65% de su nivel de base de la producción de sustancias controladas del grupo I del anexo C, como se estipula en el párrafo 8 ter del presente artículo.

g) Los apartados a) a f) del presente párrafo se aplicarán a los niveles calculados de producción y consumo salvo en la medida en que se aplique una exención para altas temperaturas ambiente basada en los criterios que decidan las Partes”.

Artículo 6

En el artículo 6 del Protocolo, sustitúyanse:

“los artículos 2A a 2I”

por:

“los artículos 2A a 2J”

Artículo 7, párrafos 2, 3 y 3 ter

En el párrafo 2 del artículo 7 del Protocolo, a continuación del texto que dice “- enumeradas

en el anexo E, correspondientes al año 1991”, insértese el texto siguiente:

“- en el anexo F, para los años 2011 a 2013, a menos que las Partes que operan al amparo del párrafo 1 del artículo 5 proporcionen esos datos para los años 2020 a 2022, pero las Partes que operan al amparo del párrafo 1 del artículo 5 a las que se apliquen los apartados d) y f) del párrafo 8 qua del artículo 5 proporcionarán esos datos en relación con los años 2024 a 2026”;

En los párrafos 2 y 3 del artículo 7 del Protocolo, sustitúyanse:

“C y E”

por:

“C, E y F”

Después del párrafo 3 bis del artículo 7 del Protocolo, añádase el párrafo siguiente:

“3 ter. Cada Parte proporcionará a la Secretaría datos estadísticos de sus emisiones anuales de sustancias controladas del grupo II del anexo F, sustancias controladas por cada instalación, de conformidad con el párrafo 1d) del artículo 3 del Protocolo”.

Artículo 7, párrafo 4

En el párrafo 4 del artículo 7, después de:

“datos estadísticos sobre” y “proporciona datos sobre”

añádase:

“producción,”

Artículo 10, párrafo 1

En el párrafo 1 del artículo 10 del Protocolo, sustitúyase:

“y el artículo 2I”

por:

“, el artículo 2I y el artículo 2J”

Al final del párrafo 1 del artículo 10 del Protocolo, insértese el siguiente texto:

Artículo 17

En el artículo 17 del Protocolo, sustitúyanse:

“los artículos 2A a 2I” por:

“los artículos 2A a 2J”

Anexo A

Sustitúyase el cuadro del grupo I del anexo A del Protocolo por el que figura a continuación:

Anexo C y anexo F

Sustitúyase el cuadro del grupo I del anexo C del Protocolo por el que figura a continuación:

* Cuando se indica una gama de PAO, a los efectos del Protocolo se utilizará el valor más alto de dicha gama. Los PAO enumerados como un valor único se determinaron a partir de cálculos basados en mediciones de laboratorio. Los enumerados como una gama se basan en estimaciones y, por consiguiente, tienen un grado mayor de incertidumbre. La gama comprende un grupo isomérico. El valor superior es la estimación del PAO del isómero con el PAO más elevado, y el valor inferior es la estimación del PAO del isómero con el PAO más bajo.

** Identifica las sustancias más viables comercialmente. Los valores de PAO que las acompañan se utilizarán a los efectos del Protocolo.

*** En el caso de las sustancias para las que no se indica el PCA, se aplicará por defecto el valor 0 hasta tanto se incluya un valor de PCA mediante el procedimiento previsto en el párrafo 9 a) ii) del artículo 2.

Después del anexo E del Protocolo, añádase el anexo siguiente:

“Anexo F: Sustancias controladas

Artículo II: Relación con la Enmienda de 1999

Ningún Estado u organización de integración económica regional podrá depositar un instrumento de ratificación, aceptación o aprobación o adhesión a esta Enmienda a menos que, con anterioridad o simultáneamente, haya depositado tal instrumento a la Enmienda

adoptada en la 11 Reunión de los Partes en Beijing, celebrada el 3 de diciembre de 1999.

Artículo III: Relación con la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y su Protocolo de Kyoto

La finalidad de la presente Enmienda no es exceptuar los hidrofluorocarbonos del ámbito de los compromisos que figuran en los artículos 4 y 12 de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y en los artículos 2, 5, 7 y 10 de su Protocolo de Kyoto.

Artículo IV: Entrada en vigor

1. Con excepción de lo indicado en el párrafo 2 a continuación, la presente Enmienda entrará en vigor el 1 de enero de 2019, a condición de que al menos 20 instrumentos de ratificación, aceptación o aprobación de la Enmienda hayan sido depositados por Estados u organizaciones de integración económica regional que sean Partes en el Protocolo de Montreal relativo a las Sustancias que Agotan la Capa de Ozono. En caso de que para esa fecha no se haya cumplido esta condición, la Enmienda entrará en vigor al nonagésimo día posterior a la fecha en que se haya cumplido.

2. Los cambios en el artículo 4 del Protocolo, Control del comercio con Estados que no sean Partes, que se estipulan en el artículo I de la presente Enmienda entrarán en vigor el 1 de enero de 2033, siempre y cuando los Estados o las organizaciones de integración económica regional que son Partes en el Protocolo de Montreal relativo a las Sustancias que Agotan la Capa de Ozono hayan depositado al menos 70 instrumentos de ratificación, aceptación o aprobación de la Enmienda. En caso de que para esa fecha no se haya cumplido esta condición, la Enmienda entrará en vigor al nonagésimo día posterior a la fecha en que se haya cumplido.

3. A los efectos de los párrafos 1 y 2, ningún instrumento de esa índole depositado por una organización de integración económica regional se contará como adicional a los depositados por los Estados miembros de esa organización.

4. Tras la entrada en vigor de la presente Enmienda, como está previsto en los párrafos 1 y 2, la Enmienda entrará en vigor para cualquier otra Parte en el Protocolo el nonagésimo día posterior a la fecha del depósito de su instrumento de ratificación, aceptación o aprobación.

Artículo V: Aplicación provisional

Cualquier Parte, en cualquier momento antes de la entrada en vigor de la presente Enmienda para ella, podrá declarar que aplicará con carácter provisional cualesquiera de las medidas de control estipuladas en el artículo 2J y las obligaciones correspondientes en materia de presentación de informes con arreglo al artículo 7, en espera de dicha entrada en vigor.

DECRETA:

Artículo 1º. Apruébese la “Enmienda de Kigali al Protocolo de Montreal”, adoptada el 15 de octubre de 2016, en Kigali, Ruanda.

Artículo 2º. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1º de la Ley 7 de 1944 la “Enmienda de Kigali al Protocolo de Montreal”, adoptada el 15 de octubre de 2016, en Kigali, Ruanda, que por el artículo primero de esta ley se aprueba, obligará al país a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto de la misma.

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

III. INTERVENCIONES

1. Ministerio de Relaciones Exteriores

10. La Directora de Asuntos Jurídicos Internacionales(e), Lucía Solano Ramírez, presentó escrito en el presente proceso. En este, mencionó que ni el Presidente de la República ni su Ministro de Relaciones Exteriores realizaron acto de suscripción alguno, por lo que tampoco se confirieron plenos poderes a ningún funcionario para tales efectos. La Enmienda de Kigali no fue abierta a firmas, dado que fue adoptada por la Decisión XXVIII/1 de la Reunión de las Partes del “Protocolo de Montreal Relativo a las Sustancias que agotan la Capa de Ozono”, y sujeta al procedimiento establecido en el artículo 9 del “Convenio de Viena para la Protección

de la Capa de Ozono”, así como a lo establecido en el artículo 4 de la propia Enmienda. Manifestó que, en consecuencia, no se requería de la firma de ningún Estado, pues en virtud de esos artículos se entiende que todo Estado Parte del Convenio o su Protocolo puede ratificar, aceptar o aprobar la Enmienda, de acuerdo con los requisitos legales internos.⁷

11. Por otro lado, la Directora de Asuntos Jurídicos Internacionales, Alejandra Valencia Gartner, envió virtualmente la intervención formal, donde presentó las razones del Ministerio por las cuales la Ley 170 de 2019, “Por medio de la cual se aprueba la Enmienda de Kigali al Protocolo de Montreal”, debe ser declarada constitucional. Recordó que la protección colectiva internacional de la capa de ozono se remonta al Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono de 1985. El mencionado instrumento sirvió como punto de partida para la creación del marco internacional que actualmente regula la producción y consumo de sustancias que afectan la capa de ozono y, en consecuencia, el medio ambiente y la salud humana. Posteriormente, los países miembros adoptaron el Protocolo de Montreal relativo a las Sustancias Agotadoras de la Capa de Ozono en 1987, mediante el cual se desarrollaron de manera específica las obligaciones de carácter general que estaban contenidas en el Convenio.

12. Manifestó que el objetivo principal de la Enmienda es reducir gradualmente la producción y el consumo de los hidrofluorocarbonos (HFC), para prevenir un incremento de la temperatura global en 0,5 grados centígrados, aportando a la finalidad del Acuerdo de París de disminuir el aumento del calentamiento global por encima de 1,5 grados centígrados. La necesidad de ratificación del instrumento también se evidencia porque, con ella, el país podrá acceder a asistencia técnica y financiera para apoyar la implementación de proyectos nacionales orientados a la reconversión tecnológica industrial que utiliza HFC en su producción. Además, destacó que la Enmienda es la manera de armonizar las obligaciones establecidas bajo el Acuerdo de París, las del Convenio de Viena y el Protocolo de Montreal, todos pilares de la lucha contra el cambio climático.

13. Finalmente, argumentó que el contenido del Tratado está ajustado a los preceptos constitucionales del ordenamiento colombiano. Ello, pues “no solo se encuentra en línea con las disposiciones esenciales que dirigen las relaciones internacionales (arts. 9 y 226), sino que además desarrolla disposiciones constitucionales específicas en materia ambiental, tales como el Artículo 49 sobre la obligación de saneamiento ambiental, el Artículo 78 relativa a los derechos colectivos y el Artículo 79 sobre el derecho a un medio ambiente sano.”⁸ Hizo referencia a la Sentencia C-379 de 1993, la cual analizó la constitucionalidad de la Ley 29 de 1992, “Por medio de la cual se aprueba el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias agotadoras de la Capa de Ozono”, para resaltar que en aquella oportunidad la Corte Constitucional estableció que ni el Protocolo ni sus enmiendas desconocen los preceptos de la Constitución Política, por el contrario, se fundamentan en ella.⁹

2. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

14. La Jefe de la Oficina Asesora Jurídica, Ivette Lorena Sanabria Gaitán, indicó que no fueron parte en el escrito de defensa ni en la sustentación ante la Corte Constitucional respecto de la Ley 1970 de 2019, pues es un tema que corresponde al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.¹⁰

3. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

15. El Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible para el momento en que se presentó la intervención, Ricardo José Lozano Picón, solicitó la exequibilidad de la Ley 1970 de 2019. Mencionó que Colombia aprobó el Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono y el Protocolo de Montreal relativo a las Sustancias Agotadoras de la Capa de Ozono junto con sus enmiendas. La aprobación de estos instrumentos obedece al desarrollo constitucional existente sobre las obligaciones del Estado colombiano frente al manejo del medio ambiente y su preservación, cuestiones a las que el Constituyente les atribuyó una importancia máxima en la Constitución Política de 1991. Mencionó que es evidente que los objetivos de la Enmienda de Kigali encajan dentro del contexto de “Constitución Ecológica”, pues desarrolla de manera concreta mandatos superiores. Además, el instrumento internacional es acorde a los preceptos constitucionales que se relacionan con el manejo de las relaciones internacionales y la suscripción de tratados con otros Estados y organismos de derecho internacional.

17. Manifestó que la ratificación de esta Enmienda conllevará importantes beneficios, como (i) la ventaja competitiva en el mercado cuando las Partes adopten nuevas tecnologías para implementar la Enmienda; (ii) el apoyo financiero adicional para ayudar a los países en desarrollo a iniciar la reducción de los HFC; (iii) la flexibilidad para priorizar la problemática de los HFC, teniendo en cuenta las necesidades específicas y las circunstancias nacionales; y (iv) el respaldo de las actividades para el fortalecimiento institucional, la concesión de licencias y cupos de importación y exportación. Además, señaló que la Enmienda observa los criterios que la Constitución establece para el manejo de las relaciones internacionales y es respetuosa con los principios de soberanía nacional, equidad, y reciprocidad, aplicables a las relaciones entre sujetos del derecho internacional.

18. Finalmente, dispuso que gracias a la implementación del Protocolo de Montreal el país ha logrado eliminar cerca de 3.000 toneladas métricas de sustancias con potencial de agotamiento de la capa de ozono, reduciendo las afectaciones de salud y el ambiente. En

definitiva, el Protocolo ha logrado que la capa de ozono se esté recuperando, mitigando así el cambio climático. Además, señaló que Colombia ha mostrado su compromiso con el Tratado, como cuando ejerció la copresidencia de la 31ª Reunión de las Partes al Protocolo de Montreal en 2019, en la que se discutieron medidas para la implementación de la Enmienda de Kigali.¹¹

4. Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca

19. Remberto Quant González, en calidad de apoderado de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, solicitó declarar exequible la Ley 1970 del 19 de julio de 2019, dado que la misma se ajusta a los artículos 8, 79, 80 y 224 de la Constitución Política, así como a los postulados de la Convención de Viena de 1985. Mencionó que la materia que regula la Enmienda es acorde (i) al artículo 8 de la Constitución Política, porque se pretende impulsar el desarrollo sostenible y fortalecer la protección del ambiente y los recursos naturales, logrando un equilibrio entre el medio ambiente, la sociedad y la economía; (ii) al artículo 9 constitucional, dado que el instrumento internacional se enmarca dentro del respeto a la soberanía nacional y al reconocimiento de los principios del derecho internacional; y (iii) a los artículos 79 y 80 de la Carta Política, pues el tratado refuerza la idea del derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano y acentúa el deber del Estado de proteger y planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales renovables para su conservación, restauración o sustitución.¹²

5. Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI)

20. El representante legal de la organización, Bruce Mac Master, solicitó la exequibilidad de la Enmienda de Kigali junto con la Ley 1970 de 2019 que la aprobó. Señaló que la ANDI no observó ningún vicio respecto de la adhesión de Colombia a la Enmienda, ni en relación al trámite del proyecto de ley en el Congreso de la República. Mencionó que, como lo ha dicho la Corte Constitucional en relación con otras enmiendas al Protocolo de Montreal (Sentencias C-146 de 1997 y C-240 de 2006), la Enmienda de Kigali no requería ser suscrita por el Gobierno colombiano, sino aprobada por éste, tal y como ocurrió el 13 de marzo de 2018. Además, el trámite en el Congreso de la República cumplió con todos los requisitos de presentación, discusión y aprobación por las Comisiones y la Plenaria del Senado y la Cámara de Representantes, así como de publicación de anuncio y texto aprobado. Finalmente, argumentó que la Enmienda es conveniente para Colombia y compatible con las disposiciones constitucionales, pues comparte lo dispuesto en los artículos 79 y 80 superiores, relacionados con el derecho a gozar de un medio ambiente sano y a garantizar un desarrollo sostenible.¹³

6. Universidad del Rosario

21. El profesor de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario y abogado internacionalista Walter Arévalo Ramírez, solicitó la exequibilidad de la ley aprobatoria del tratado. Explicó que el contenido y las motivaciones de la referida ley son constitucionales y cumplen con el procedimiento típico de enmienda de tratados de carácter ambiental, los cuales requieren de manera constante su actualización para que los Estados Parte puedan ejecutar sus compromisos relacionados con amenazas ambientales cambiantes, como los son las sustancias que afectan la capa de ozono.

22. Adicionalmente, mencionó que la Corte ha declarado la constitucionalidad de las diferentes enmiendas al Protocolo de Montreal. En estas providencias se ha reiterado lo dispuesto en la Sentencia C-146 de 1997 respecto a la importancia de proteger el medio ambiente. Esta nueva Enmienda también refleja los fines del Estado en materia ecológica, especialmente la internalización de las relaciones ecológicas bajo la equidad, reciprocidad internacional y conveniencia nacional. Además, este instrumento internacional es consistente con los propósitos constitucionales medioambientales consignados en materia ecológica, la conservación, la protección del medio ambiente y la cooperación internacional.

23. Por último, realizó un análisis del artículo 5: aplicación provisional. Señaló que, si bien esta norma depende de la entrada en vigor del Tratado, situación que en el presente caso ocurrió en el 2019, es necesario que la Corte estime que, de acuerdo con su reiterada jurisprudencia, esta figura no es aplicable en el caso de la Enmienda de Kigali porque no corresponde con las normas nacionales en materia de aplicación provisional de los tratados. De conformidad con la Sentencia C-280 de 2014, el Presidente puede poner en marcha provisionalmente el instrumento internacional si (i) el acuerdo tiene un contenido económico y comercial; (ii) el instrumento fue negociado y suscrito en el ámbito de un organismo internacional; y (iii) el tratado prevé expresamente su aplicación anticipada. Estos requisitos no se cumplen en el tratado objeto de revisión, por lo que no habría podido aplicarse provisionalmente. Sin embargo, indica el interviniente que el referido artículo 5 no debe declararse inexecutable. Al respecto explica: “en tanto la oportunidad para utilizar el Art. V ya no es posible pues el tratado se encuentra en vigor y esta aplicación provisional se refería a una provisionalidad de las medidas ambientales anticipándose a la entrada en vigor del instrumento y no una aplicación provisional para adelantarse a los procedimientos de ratificación en el orden interno, salvo mencionar esta consideración en el examen constitucional, la Corte no requiere considerar esta norma de la LAT como inexecutable.”¹⁴

7. Grupo de Investigación en Derecho del Medio Ambiente de la Universidad Externado de Colombia

24. María del Pilar García Pachón y Juan David Ubajo Osso, Directora e Investigador del Departamento de Derecho del Medio Ambiente, consideraron que la ratificación de la Enmienda de Kigali al Protocolo de Montreal se ajusta a la Constitución Política, en específico a los principios, deberes y derechos en ella establecidos. Señalaron que el Constituyente de 1991 reflejó una preocupación importante frente a los problemas ecológicos del país, por lo que la Constitución incorporó varios preceptos relativos al medio ambiente, constituyendo lo que se denomina como la “Constitución ecológica” o la “Constitución verde”.

26. Reconocieron que la protección de la capa de ozono es un problema que concierne a todos los países del mundo, por lo que las acciones que se deben adoptar tienen que ser globales. La ratificación de esta Enmienda es necesaria para lograr una acción colectiva que permita la cooperación entre naciones. Lo anterior, conforme al artículo 226 de la Constitución Política que impulsa la internacionalización de las relaciones ecológicas sobre la equidad, reciprocidad y conveniencia nacional. La imposición de los mencionados límites al uso de los HFC que establece la Enmienda se enmarca en el principio de prevención, y se convierte en un balance entre el desarrollo de actividades económicas y la salvaguarda del derecho a un medio ambiente sano de las generaciones presentes y futuras. Es decir, pretende alcanzar el desarrollo sostenible por medio de la sustitución gradual y progresiva de estas sustancias, dado que es fundamental continuar con la importación y exportación de productos con HFC para evitar un impacto negativo en la industria colombiana.¹⁵

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

27. En ejercicio de las competencias previstas en los artículos 242, numeral 2°, y 278, numeral 5°, del texto constitucional, así como el artículo 7 del Decreto 2067 de 1991, el Procurador General de la Nación, Fernando Carrillo Flórez, presentó concepto dentro del trámite de la referencia, en el cual solicita a la Corte Constitucional la declaración de exequibilidad de la Ley 1970 de 2019 mediante la cual se aprobó la Enmienda de Kigali al Protocolo de Montreal.

28. En primer lugar, el Procurador realizó un análisis formal del trámite de aprobación de la norma y concluyó que la Enmienda se encuentra ajustada a la Constitución, debido a que cumplió con los procedimientos en la etapa pre-parlamentaria y la parlamentaria. En segundo término, en lo que respecta a la materia del Convenio, el Jefe del Ministerio Público lo encuentra plenamente ajustado a la Constitución Política, en especial porque Colombia ya había adoptado el Protocolo de Montreal, mediante la aprobación de la Ley 29 de 1992, y teniendo en cuenta que el país es parte del Convenio de Viena para la Protección de la Capa

de Ozono. Este último estableció la obligación internacional de implementar medidas adecuadas para proteger la salud humana y el medio ambiente de los efectos derivados de las actividades humanas que impactan negativamente la capa de ozono.

29. Resaltó que “innumerables investigaciones científicas han demostrado que varias actividades humanas implican la emisión de sustancias (como los hidrofluorocarbonos) que desgastan la capa de ozono y este desgaste genera riesgos y peligros para la salud humana y para el medio ambiente. En efecto, en el Protocolo se plantea la eliminación progresiva de las sustancias agotadoras de la capa de ozono -SAO-, teniendo en cuenta las realidades sociales, económicas y ambientales de los países firmantes, por lo que se otorga 10 años de gracia a los países en vía de desarrollo para el inicio de la implementación de los compromisos que se adquirieron.”¹⁶ Añadió que las medidas del Protocolo de Montreal han disminuido en un 98% la producción y uso de sustancias dañinas para la atmósfera, permitiendo su recuperación. Esto es de suma importancia, dado que el deterioro de la capa de ozono “es una de las mayores preocupaciones internacionales, por lo que los diferentes países se han unido para tomar medidas tendientes a mitigar los daños e implementar técnicas productivas, industriales y de tratamiento de residuos que no atenten contra el medio ambiente ni contra la salud de los seres vivos.”

30. Finalmente, sobre el artículo 5 de la Enmienda, en el que se establece que las partes podrán aplicar provisionalmente cualquiera de las medidas de control de que trata el artículo 2J, así como cumplir con las obligaciones sobre la presentación de informes en concordancia con el artículo 7 del mismo instrumento, aclaró que esta disposición no alude a la aplicación provisional de tratados, prevista en el artículo 224 constitucional, en tanto “no se refiere a la aplicación del tratado sin que se agoten los procedimientos internos para la ratificación, sino a la aplicación provisional de las medidas ambientales de control y la presentación de informes, razón por la cual la prerrogativa no presenta una contradicción con la Constitución.”¹⁷

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

31. En virtud del numeral 10º del artículo 241 de la Carta Política, la Corte Constitucional es competente para ejercer el control integral de los tratados internacionales y de las leyes que los aprueben. De acuerdo con lo expresado en reiterada jurisprudencia, dicho control es:

“(i) previo al perfeccionamiento del tratado, pero posterior a la aprobación del Congreso y a la sanción gubernamental;

(ii) automático, pues debe ser enviada directamente por el Presidente de la República a la Corte Constitucional dentro de los seis días siguientes a la sanción gubernamental;

(iv) tiene fuerza de cosa juzgada;

(v) es una condición sine qua non para la ratificación del correspondiente acuerdo;

(vi) cumple una función preventiva, pues su finalidad es garantizar tanto la supremacía de la Constitución como el cumplimiento de los compromisos internacionales del Estado colombiano.”¹⁸

32. La adopción de tratados internacionales por el Estado colombiano es un acto complejo, en el que intervienen las tres ramas del poder público. Dentro de este esquema, el control a cargo de la Corte se divide en dos grandes partes: (i) un análisis formal: que hace un escrutinio al proceso de formación del instrumento internacional, así como el trámite legislativo adelantado en el Congreso de la República; y (ii) un análisis material: que coteja las disposiciones del tratado y de la ley con el marco constitucional colombiano, para de esta manera determinar si se ajustan o no al ordenamiento superior. Por tanto, se trata de un estudio eminentemente jurídico que no se ocupa de revisar las ventajas u oportunidades prácticas del tratado a nivel económico o social, ni tampoco su conveniencia política.

33. En consecuencia, corresponde a la Corte resolver los siguientes problemas jurídicos: (i) ¿la Enmienda de Kigali al Protocolo de Montreal y la Ley 170 de 2019, mediante la cual se aprobó dicho instrumento internacional, satisfacen los requisitos formales previstos en la Constitución Política y en la Ley 5 de 1992?; (ii) ¿la Enmienda de Kigali al Protocolo de Montreal y la Ley 170 de 2019, mediante la cual se aprobó dicho instrumento internacional, resultan compatibles con la Constitución Política?

34. Hechas las anteriores precisiones, pasa la Corte a examinar la constitucionalidad del tratado internacional objeto de estudio y de su ley aprobatoria, tanto en su aspecto formal como material.

2. Cuestión previa: la Enmienda de Kigali no requería agotar el proceso de consulta previa

35. Antes de realizar el análisis formal y material de la Enmienda de Kigali, es preciso verificar si en esta oportunidad era necesario realizar el proceso de consulta previa como

expresión del derecho fundamental a la participación de los grupos étnicos.

36. La consulta previa ocupa un lugar destacado en el ordenamiento nacional. Colombia se constituye como una República democrática, participativa y pluralista (artículo 1 de la Constitución), que reconoce y protege la diversidad étnica y cultural como un valor constitucional (artículos 7 y 70 de la Constitución), en el que las comunidades étnicas gozan de plenos derechos fundamentales.¹⁹ Es claro que la Carta Política de 1991 propugna “por un modelo de Estado que se reconoce como culturalmente heterogéneo”;²⁰ y para ello, resulta indispensable una herramienta como la consulta previa, que propicia espacios de diálogo -guiados por el principio de la buena fe y el respeto por el otro- en el que se integran saberes distintos y formas de vivir y sentir radicalmente diversas.

37. Como lo ha resaltado la jurisprudencia constitucional,²¹ la diversidad étnica y cultural está íntimamente relacionada “con las representaciones de vida y concepciones del mundo que la mayoría de las veces no son sincrónicas con las costumbres dominantes o el arquetipo mayoritario en la organización política, social, económica, productiva o incluso de religión, raza, lengua, etc.”²² Es así que, para prevenir que la imposición del arquetipo mayoritario anule la diversidad presente en la sociedad, se ha previsto el mecanismo de consulta, el cual aboga por un diálogo sincero y respetuoso de la diferencia.

38. En la determinación de si es o no obligatoria la consulta previa, “no es relevante la diferencia entre leyes, actos legislativos y tratados, puesto que en relación con todos estos tipos de medida legislativas se ha aplicado la misma doctrina constitucional.”²³ La consulta previa irradia las distintas medidas administrativas o legislativas, de todo tipo, que ejecute el Estado. De ahí que la revisión integral de una ley aprobatoria de un tratado internacional suponga también el examen del derecho fundamental a la consulta previa. La omisión del deber de consultar a las comunidades se erige en un vicio de trámite con repercusiones sustanciales.²⁴

2.1. La consulta previa en las leyes aprobatorias de tratados

39. En el caso de las leyes aprobatorias de tratados internacionales el requisito de la consulta y su correspondiente verificación constitucional es relativamente reciente.²⁵ Inicia con la Sentencia C-750 de 2008,²⁶ donde la Corte revisó el ‘Acuerdo de promoción comercial entre la República de Colombia y los Estados Unidos de América’, sus ‘cartas adjuntas’ y sus ‘entendimientos’, suscritos en Washington el 22 de noviembre de 2006.” La Sala Plena concluyó que no se requería adelantar la consulta por cuanto el Acuerdo, en particular el capítulo sobre medio ambiente, contenía normas de manera uniforme para la generalidad de los colombianos, y no contenía disposiciones que impusieran restricciones o beneficios a los

grupos étnicos. Es decir, no generaban una afectación directa. Ello no fue óbice para que la Corte advirtiera también que “las disposiciones de orden legislativo o administrativo que se expidan en desarrollo y aplicación del Acuerdo surtan la consulta previa obligatoria respecto de las comunidades indígenas y tribales si alguna de ellas es susceptible de afectarles de manera específica y directa.”

40. A partir de esta providencia, la Corte ha venido examinando oficiosamente el requisito de consulta en la revisión del trámite de aprobación de los tratados internacionales. Al igual que ocurre con el análisis de otro tipo de medidas legislativas o administrativas, el estudio se centra en determinar si existe una afectación directa sobre las comunidades étnicas, pues solo en estos escenarios se activa el deber de adelantar la consulta previa; con independencia de que se trate de un tratado bilateral o multilateral.²⁷

41. El Convenio No. 169 de la Organización Internacional del Trabajo señala algunos casos puntuales en los que se entiende que puede haber una afectación directa -beneficiosa o no para las comunidades- y que, por lo tanto, exigen el proceso de consulta.²⁸ Pero dichos ejemplos claramente no agotan la descripción de todos los escenarios posibles que requieren consulta. Ha sido la jurisprudencia constitucional la que para el contexto colombiano ha venido interpretando el alcance de este derecho fundamental. La obligación de adelantar un “procedimiento distinto a los escenarios generales y concretos de participación”²⁹ resulta exigible “cuando la materia del proyecto está relacionada con aspectos que tienen una vinculación intrínseca con la definición de la identidad étnica de dichos grupos”;³⁰ lo que se ha entendido como el ethos de las comunidades indígenas y afrodescendientes.³¹ Recientemente, la Sala Plena resumió³² -sin pretender hacer un listado taxativo y acabado- que existe una afectación directa cuando:

“(i) La medida que regula se trata de aquellas contempladas constitucionalmente en el artículo 330, es decir, cuando se refieren al territorio ancestral, al uso del suelo o a la extracción de recursos naturales³³;

(ii) Se trata de una disposición que está vinculada con el ethos o la identidad étnica de alguna comunidad étnica, luego altera negativa o positivamente su vida política, económica, social y cultural como elementos definitorios de su identidad³⁴;

(iii) Impone cargas o atribuciones de beneficios a una comunidad, de tal manera que modifique su situación o posición jurídica³⁵;

(iv) El objeto principal de la regulación es una o varias comunidades étnicas o pueblos tribales o el desarrollo específico de un derecho previsto en el Convenio 169 de 1989 de la OIT³⁶; y

(v) “Cuando a pesar de tratarse de una medida general, (a) ésta tiene mayores efectos en las comunidades indígenas que en el resto de la población, o (b) regula sistemáticamente materias que conforman la identidad de dichas comunidades, por lo que puede generarse bien una posible afectación, un déficit de protección de sus derechos o una omisión legislativa relativa que las discrimine.”³⁷

42. Tratándose de leyes aprobatorias de tratados y siguiendo el primer criterio del anterior listado, es importante recordar que hay un conjunto de temas en los que, prima facie, se activa el deber de consulta. Por ejemplo, frente a medidas relacionadas con la explotación y manejo de recursos naturales en los territorios indígenas (artículo 330 constitucional) y la delimitación de las entidades territoriales indígenas (artículo 329 constitucional). Esto ha servido para que, en algunos casos, la Corte realice un análisis abreviado que descarte el deber de consulta, cuando se trata de temas que son claramente ajenos a los intereses y preocupaciones de los pueblos étnicos.

43. Lo anterior no significa que la temática general del tratado o del acuerdo internacional sea suficiente para determinar el deber de consulta. Es necesario analizar, más allá del título, “el contenido y el alcance de la medida para poder establecer si existe un impacto en los derechos de las comunidades y de ser así cuál es su magnitud.”³⁸ Así como no todo instrumento internacional que regule aspectos relacionados con las comunidades (v.gr. explotación de recursos naturales) exige necesariamente la consulta previa; tampoco el hecho que se trate de un asunto distinto a los que usualmente se asocian con la consulta, significa el rechazo automático de este mecanismo.

44. En resumen, toda medida legislativa o administrativa, incluyendo la aprobación de tratados internacionales, está sujeta al deber de consulta previa cuando conlleve medidas susceptibles de afectar directamente a las comunidades étnicas. Para determinar lo anterior, (i) es importante comenzar por el tema general que regula el convenio o acuerdo internacional, pero ello no es suficiente. También es necesario atender los criterios que ha venido desarrollando la jurisprudencia sobre este punto, los cuales incluyen, entre otros, analizar si la medida: (ii) está vinculada con el ethos de los pueblos étnicos, (iii) impone cargas o beneficios a una comunidad; o si (iv) a pesar de tratarse de una medida general, a) ésta tiene mayores efectos en las comunidades indígenas que en el resto de la población, o b) regula sistemáticamente materias que conforman la identidad de dichas comunidades.

2.2. Análisis del caso concreto

46. La Enmienda tampoco desconoce el derecho fundamental de consulta previa, en tanto no introduce ningún beneficio, restricción o gravamen para las comunidades étnicas, pues la materia de este instrumento se circunscribe a los daños que a la salud y al medio ambiente se puedan ocasionar por el deterioro de la capa de ozono, derivado de los gases efecto invernadero que surgen con la producción y consumo de sustancias como los hidrofluorocarbonos.

47. En consecuencia, no era necesario agotar el requisito mencionado para proceder con el trámite legislativo de la Enmienda de Kigali.

3. Análisis formal: la suscripción de la Enmienda de Kigali al Protocolo de Montreal y su aprobación por parte del Congreso de la República cumplieron el procedimiento constitucional

48. La revisión del aspecto formal del tratado internacional y de su ley aprobatoria se dirige a examinar los siguientes aspectos: la validez de la representación del Estado Colombiano en las fases de negociación, celebración y firma del acuerdo internacional, así como el cumplimiento de las reglas de trámite legislativo en la formación de la ley aprobatoria.

3.1. La Enmienda del Protocolo Montreal relativa a las sustancias que agotan la capa de ozono adoptada en Kigali, Ruanda y Aprobada en la Treinta y una Reunión de las Partes sólo requiere de su aprobación por parte del Estado

49. El análisis de este acápite corresponde a la fase previa gubernamental de la Enmienda Kigali al Protocolo de Montreal. En concreto se analizará: (i) la adhesión a la enmienda y las reglas que justifican por qué, en esta ocasión, no se requería agotar el trámite de negociación, celebración y firma del tratado internacional; y (ii) la orden de someterlo a consideración del Congreso de la República por parte del Presidente de la República (artículo 189, numeral 2 de la Constitución).

50. En las sentencias C-146 de 1997,³⁹ C-671 de 2001⁴⁰ y C-240 de 2006,⁴¹ las cuales analizaron la constitucionalidad de anteriores enmiendas al Protocolo de Montreal, la Corte

Constitucional, haciendo referencia al artículo 39 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969,⁴² estableció que un tratado puede ser enmendado tan solo por acuerdo entre las partes.

51. Adicionalmente, en la Sentencia C-240 de 2006,⁴³ esta Corporación dispuso que, “según el artículo 40 del mismo ordenamiento, aplicable a las enmiendas de los tratados multilaterales, todo Estado facultado para llegar a ser parte en el tratado estará facultado para llegar a ser parte en el mismo en su forma enmendada. El artículo 15 *ibídem* consagra que el consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado se manifestará mediante la adhesión cuando así lo disponga el correspondiente tratado. En el caso del Protocolo de Montreal, así se estableció de manera expresa en su artículo 16. La regla admitida para el Tratado es aplicable también para las enmiendas, pues según el artículo 39 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, al acuerdo de enmienda se aplicarán las mismas normas enunciadas en la Parte II, que contempla lo ya dicho en materia de adhesión, salvo que el Tratado estipule otra cosa, lo que no acontece en el presente caso.”⁴⁴

52. En consecuencia, la Enmienda de Kigali al Protocolo de Montreal no requería ser suscrita por el Gobierno colombiano, sino simplemente se necesitaba la aceptación del Gobierno y la aprobación del Congreso para adherir a ella, como en efecto ocurrió, dado que el Presidente de la República Juan Manuel Santos Calderón impartió la respectiva Aprobación Ejecutiva a la Enmienda de Kigali el día 13 de marzo de 2018, y en el mismo acto, en cumplimiento de los trámites constitucionales, ordenó someterla a consideración del Congreso de la República, el cual por medio de la Ley 1970 de 2019 la aprobó.

3.2. Examen del trámite de la Ley 1970 de 2019 ante el Congreso de la República

53. Las leyes aprobatorias de tratados internacionales no disponen de un procedimiento legislativo especial, por lo que el trámite que debe seguirse es el de las leyes ordinarias, salvo por dos requisitos especiales: (i) el debate debe iniciarse en el Senado de la República, por tratarse de asuntos relativos a relaciones internacionales (artículo 154 de la Constitución); y (ii) una vez ha sido sancionada la ley por el Presidente de la República, deberá remitirla a la Corte Constitucional dentro de los 6 días siguientes, para efectos de la revisión integral (artículo 241, numeral 10, de la Constitución).⁴⁵

54. Teniendo en cuenta el procedimiento que guía las leyes ordinarias, especialmente lo previsto en los artículos 150 a 169 de la Carta y en la Ley 5ª de 1992, la Sala Plena ha resumido las etapas del trámite legislativo que revisa la Corte, así:

“(i) Inicio del trámite de la ley aprobatoria en el Senado de la República (artículo 154 de la Constitución).

(ii) Publicación del proyecto de ley antes de darle curso en la comisión respectiva (artículo 157, numeral 1, de la Constitución).

(iii) Aprobación en primer debate en las comisiones respectivas de Senado y Cámara, y en segundo debate en las plenarios de esas corporaciones (artículo 157, numeral 2 y 3, de la Constitución).

(iv) Publicación y reparto del informe de ponencia previo a los cuatro debates correspondientes y del texto aprobado en cada uno de ellos (artículos 144, 156 y 157 de la Ley 5ª de 1992).

(v) Anuncio previo en el que se informe de la sesión en que se efectuará la discusión y votación del proyecto en cada uno de los cuatro debates correspondientes, según el inciso final del artículo 160 de la Constitución Política adicionado por el artículo 8 del Acto Legislativo 01 de 2003 la cual ordena que: 1) la fecha de votación de los proyectos de ley sea previamente anunciada; 2) el anuncio de tal votación se realice en sesión distinta a la de la sesión en que es sometido a su aprobación; y 3) la votación se efectúe el día en que fue anunciada. La Corte ha señalado, además, que, si bien no es exigible una fórmula específica para realizar el anuncio, sí deben utilizarse expresiones de las que sea posible inferir con claridad para qué se convoca a los congresistas y que se haga para una sesión posterior, es decir, para “una fecha futura prefijada y determinada, o por lo menos, determinable.”

(vi) Quórum decisorio al momento de la aprobación del proyecto en cada uno de los cuatro debates correspondientes. Tratándose de proyectos de ley aprobatoria de tratados internacionales aplica la regla general prevista en el artículo 145 de la Constitución, según la cual se exige la presencia de la mayoría de los integrantes de la respectiva comisión o plenaria.

(vii) Votación en debida forma en cada uno de los respectivos debates. Al respecto, el artículo 133 superior establece que, salvo las excepciones previstas en la ley, la votación de los proyectos de ley debe efectuarse de manera nominal y pública. El artículo 129 de la Ley 5ª de 1992 (modificado por el artículo 1º de la Ley 1431 de 2011), establece las hipótesis en que, para hacer efectivo el principio de celeridad de los procedimientos, puede exceptuarse esta regla general para admitir la votación ordinaria.

(viii) Aprobación en cada uno de los respectivos debates por la regla de mayoría correspondiente. Para el caso de leyes aprobatorias de tratados internacionales, la aprobación requiere la mayoría de los votos de los asistentes (mayoría simple), de acuerdo con lo establecido en el artículo 146 superior.

(ix) Cumplimiento de la regla de lapso entre debates prevista en el artículo 160 de la Constitución, según la cual entre el primero y el segundo debate en cada cámara deberá mediar un lapso no inferior a ocho (8) días, y entre la aprobación del proyecto en una de las cámaras y la iniciación del debate en la otra, habrán de transcurrir no menos de quince (15) días.

(x) Que se haya surtido el trámite de conciliación, en caso de existir discrepancias entre los textos aprobados en el Senado y la Cámara de Representantes, y la publicación del texto aprobado por las plenarios de Senado y Cámara (artículo 161 de la Constitución).

(xi) Que el trámite del proyecto no haya excedido dos legislaturas (artículo 162 de la Constitución).

(xii) Que el proyecto reciba sanción del Gobierno y, en caso de objeciones, que se haya surtido el trámite correspondiente (artículos 165 a 168 de la Constitución).

(xiii) Remisión oportuna del tratado y de su ley aprobatoria a la Corte Constitucional (artículo 241 núm. 10, de la Constitución).”⁴⁶

55. A la luz de estos pasos que orientan la discusión y aprobación de un tratado internacional al interior de la Congreso de la República, entra la Corte a examinar el procedimiento adelantado en el caso específico de la “Enmienda de Kigali al Protocolo de Montreal”.

1. Trámite en el Senado de la República

56. Inicio. En cumplimiento del artículo 154 superior y tratándose de una enmienda a un tratado internacional, el trámite de aprobación comenzó en el Senado de la República, donde se le asignó el número 195 de 2018. Así consta en la Gaceta del Congreso 83 del 21 de marzo de 2018, en la que obra la publicación oficial del proyecto y la correspondiente

exposición de motivos.⁴⁷

57. Ponencia para primer debate. La ponencia para primer debate fue elaborada por los senadores José David Name Cardozo e Iván Leónidas Name Vásquez, quienes rindieron concepto favorable. Documento publicado en la Gaceta del Congreso 178 del 20 de abril de 2018.⁴⁸

58. Anuncio para primer debate. El Proyecto de Ley 195 de 2018 Senado fue anunciado para primer debate en la Comisión Segunda del Senado en la sesión ordinaria del martes 24 de abril de 2018, indicando que la discusión y votación de este se llevaría a cabo “en la próxima sesión de la Comisión Segunda”.⁴⁹ Luego, en las sesiones del miércoles 25 de abril de 2018 y miércoles 2 de mayo de 2018, se anunció la discusión y votación de este proyecto para “la próxima sesión de la Comisión”.⁵⁰ Es importante recordar en este punto que la jurisprudencia constitucional no exige el uso de fórmulas sacramentales, pues lo importante es que el anuncio, o los sucesivos anuncios, tengan la entidad suficiente para transmitir inequívocamente la intención de someter a votación un determinado proyecto en una fecha determinada o determinable.⁵¹

59. Discusión y aprobación. Consta en el Acta 23 del martes 8 de mayo de 2018 de la Comisión Segunda, contenida en la Gaceta 465 del 21 de junio de 2018, que el referido proyecto de ley se discutió y aprobó en primer debate con votación nominal y pública, de 10 votos a favor y 0 en contra, respecto de la proposición final, el articulado, su título y el querer de los Senadores de que el proyecto tuviera segundo debate. Allí mismo se dispuso que el Proyecto siguiera su curso, y se nombró a los mismos senadores, José David Name Cardozo e Iván Leónidas Name Vásquez, como ponentes para segundo debate.⁵² El mecanismo y los resultados de la votación fueron ratificados por la certificación enviada por el Secretario de la Comisión Segunda, Diego Alejandro González González, a la Corte Constitucional.⁵³

60. Ponencia para segundo debate. El 16 de agosto de 2018, la Mesa Directiva de la Comisión Segunda del Senado modificó el ponente del proyecto y designó al senador Antonio Sanguino Páez. En Gacetas 256 del 15 de mayo de 2018⁵⁴ y 619 del 27 de agosto de 2018,⁵⁵ se publicó el informe de ponencia, donde se propuso surtir segundo debate al Proyecto de Ley 195 de 2018 ante la Plenaria del Senado de la República.

61. Anuncio para segundo debate. El Proyecto de la referencia fue anunciado para “discusión y aprobación en la siguiente sesión plenaria”, en las sesiones plenarias del 17 de mayo de 2018, 18 de mayo de 2018, 22 de mayo de 2018, 30 de mayo de 2018, 5 de junio de 2018, 6 de junio de 2018, 7 de junio de 2018, 12 de junio de 2018, 13 de junio de 2018, 18 de junio de 2018, 19 de junio de 2018, 20 de junio de 2018, 28 de agosto de 2018, 2 de octubre de

2018, 9 de octubre de 2018, 16 de octubre de 2018, 23 de octubre de 2018, y 27 de marzo de 2019.⁵⁶

62. Discusión y aprobación. Consta en el Acta 45 de la sesión plenaria del martes 2 de abril de 2019⁵⁷ que después de discutir el proyecto, la Presidencia del Senado sometió a consideración de la Plenaria la proposición positiva con que termina el informe de la ponencia al Proyecto de Ley 195 de 2018. A través de votación nominal y pública con registro electrónico se dio como resultado 82 votos favorables de un total de 82 votos. Posteriormente, la Presidencia del Senado abrió la votación de la omisión de la lectura del articulado, el articulado en bloque, el título y sobre el trámite del Proyecto en la Cámara de Representantes. Mediante votación nominal y pública con registro electrónico, el resultado fue 84 votos por el sí de un total de 84 votos.⁵⁸ Este último resultado es consistente con la certificación que remitió a la Corte Constitucional el Secretario General del Senado de la República, en el que detalla que, en la sesión plenaria del martes 2 de abril de 2019 se realizó votación nominal y pública con los resultados ya descritos.⁵⁹

63. Publicación definitiva. En la Gaceta del Congreso 314 del 7 de mayo de 2019 se realizó la publicación del texto definitivo del Proyecto de Ley 195 de 2018, aprobado en la sesión plenaria del martes 2 de abril de 2019.⁶⁰

64. Lapso entre debates. En cumplimiento del artículo 160 superior, entre el primer y el segundo debate en el Senado transcurrió un lapso no inferior a ocho días, pues el debate en Comisión Segunda tuvo lugar el día 8 de mayo de 2018, y en Plenaria el día 2 de abril de 2019. Adicionalmente, como se evidencia a continuación, entre la aprobación en el Senado y la iniciación del debate en la Cámara de Representantes transcurrió más de un mes.

3.2.2. Trámite en la Cámara de Representantes

65. Ponencia para primer debate. La Gaceta 361 del 17 de mayo de 2019 contiene el informe de ponencia y texto propuesto para primer debate al proyecto de ley mencionado, que en la Cámara se le asignó el número 369 de 2019. Esta fue realizada por el representante, miembro de la Comisión Segunda, Germán Alcides Blanco Álvarez, quien rindió concepto favorable y solicitó a la Comisión dar primer debate al Proyecto.⁶¹ Teniendo en cuenta que la ponencia favorable fue presentada el 15 de mayo de 2019, se satisfacen ampliamente los tiempos de espera entre las cámaras del Congreso de la República, que consagra el artículo 160 superior.

66. Anuncio para primer debate. El Proyecto de Ley 369 de 2019 Cámara fue anunciado en la sesión ordinaria de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes el día 21 de mayo de 2019 para ser discutido y votado en primer debate. Así consta el Acta número 18 de 2019.⁶²

67. Discusión y aprobación. En la siguiente sesión, ocurrida el 22 de mayo de 2019, efectivamente tuvo lugar la discusión del citado Proyecto. Según consta en el Acta número 19 de 2019, incluida en la Gaceta del Congreso 861 del 10 de septiembre de 2019, la ponencia favorable fue sometida a discusión y votación. La proposición con que termina el informe de ponencia fue aprobada, a través de votación nominal y pública, con 14 votos a favor. El articulado se aprobó con 14 votos a favor. Finalmente, se sometió a votación el título del Proyecto y la posibilidad de que surta el segundo debate, obteniendo nuevamente 14 votos.⁶³ Estos resultados fueron corroborados con la certificación que el Secretario General de la Comisión Segunda envió a la Corte.⁶⁴

68. Ponencia para segundo debate. Le correspondió nuevamente al representante Germán Alcides Blanco rendir ponencia sobre el Proyecto de Ley 369 de 2019, esta vez ante la Plenaria de la Cámara de Representantes. Según el informe publicado en la Gaceta del Congreso 416 del 29 de mayo de 2019, el representante presentó ponencia favorable y solicitó dar segundo debate al proyecto.⁶⁵

69. Anuncio para segundo debate. El proyecto de ley analizado fue anunciado en la sesión ordinaria del día 10 de junio de 2019, como consta en el Acta 63, contenida en la Gaceta del Congreso 1100 de 2019.⁶⁶

70. Discusión y aprobación. En cumplimiento del anuncio realizado, el Proyecto de Ley 369 de 2019 fue discutido y votado en la sesión plenaria del martes 11 de junio de 2019. Consta en la Gaceta 64 del 17 de febrero de 2020 que el informe de ponencia, el articulado, el título y la pregunta: ¿quiere la Plenaria que este proyecto sea ley de la República?, fueron aprobados por la Cámara de Representantes. El informe con que termina la ponencia fue aprobado con 81 votos electrónicos por el sí y 12 votos manuales, para un total de 93 votos a favor. El articulado fue aprobado con 84 votos electrónicos y 7 manuales por el sí, es decir 91 votos a favor. Finalmente, el título y la pregunta sobre el proyecto de ley fue aprobada con 81 votos electrónicos y 12 manuales, sumando 93 votos por el sí.⁶⁷ Estos resultados son consistente con la certificación que remitió a la Corte Constitucional el Secretario General de la Cámara de Representantes, en la que detalla que, en la sesión plenaria del martes 11 de junio de 2019 se realizó votación nominal y pública con los resultados ya descritos.⁶⁸

71. Publicación definitiva. En la Gaceta del Congreso 571 del 18 de junio de 2019 se publicó el texto definitivo aprobado del Proyecto de Ley 369 de 2019 en la Plenaria de la Cámara de

Representantes.⁶⁹ Durante la aprobación de este proyecto no surgieron discrepancias entre lo aprobado en el Senado de la República y la Cámara de Representantes, por lo que no hubo lugar al trámite de conciliación.

72. Lapsos entre debates. En cumplimiento del artículo 160 superior, entre el primer y el segundo debate en la Cámara de Representantes transcurrió un lapso no inferior a ocho días, pues el debate en Comisión Segunda tuvo lugar el día 22 de mayo de 2019 y en Plenaria el día 11 de junio de 2019.

73. Trámite del proyecto sin exceder dos legislaturas: El proyecto de ley fue tramitado sin que superara dos legislaturas, toda vez que fue radicado en el Senado en marzo de 2018 y su trámite finalizó el 11 de junio de 2019.

3.2.3. Sanción y remisión

74. El 12 de julio de 2019 el Presidente de la República, Iván Duque Márquez, sancionó la Ley 1970 de 2019. Así mismo, firmaron el ministro de Relaciones Exteriores, Carlos Holmes Trujillo; la ministra de Minas y Energía, María Fernanda Suárez Londoño; el ministro de Comercio, Industria y Turismo, José Manuel Restrepo Abondano; y el ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ricardo José Lozano Picón.⁷⁰ A continuación, y siguiendo el procedimiento constitucional para las leyes aprobatorias de tratados internacionales, el 18 de julio de 2019, la Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República, Clara María González Zabala, remitió a la Corte Constitucional copia auténtica de la Ley 1970 de 2019, “por medio de la cual se aprueba la Enmienda de Kigali al Protocolo de Montreal”, para su revisión integral y previa. La remisión se efectuó dentro del término previsto en el numeral 10 del artículo 241 de la Constitución Política, esto es, dentro de los seis días siguientes a la sanción de ésta.⁷¹

3.3. Conclusión del análisis formal

75. El Proyecto de la Ley aprobatoria de la Enmienda de Kigali al Protocolo de Montreal cumplió las exigencias requeridas por la Constitución: (i) surtió los cuatro debates de aprobación con el quórum exigido y las mayorías necesarias; (ii) contó con las publicaciones del proyecto y las ponencias para cada debate; (iii) recibió los anuncios previos a cada votación; (iv) cumplió los términos obligatorios entre las votaciones en comisión y Plenaria de ambas cámaras, y entre Senado y Cámara de Representantes; (v) su trámite no excedió dos legislaturas, toda vez que el proyecto de ley aprobatoria fue radicado en el Senado en marzo

de 2018 y finalizó el 11 de junio de 2019; y (vi) fue enviado dentro del término constitucional a este Tribunal para su revisión integral.

4. Análisis material: la Enmienda de Kigali al Protocolo de Montreal es compatible con la Constitución Política de 1991

4.1. El contenido de la Enmienda de Kigali

76. La Enmienda de Kigali al Protocolo de Montreal fue adoptado en la Vigésima Octava Reunión de la Partes, celebrada en Kigali, Ruanda, del 10 al 15 de octubre de 2016. El Congreso de la República aprobó la enmienda por medio de la Ley 1970 de 2019. A través de este instrumento las Partes llegaron a un acuerdo para reducir el consumo y la producción de hidrofluorocarbonos (HFC) que se utilizan como sustitutos de las sustancias que agotan el ozono. Si bien los HFC no son sustancias que agotan por si mismas la capa de ozono, sí son poderosos gases con efecto invernadero que tienen un potencial de calentamiento atmosférico importante. De esta manera, las Partes buscan continuar en el proceso de mitigación del cambio climático que se ha logrado con el Protocolo de Montreal, ya que el objetivo es que por medio de la reducción de la producción y el consumo de HFC, se evite el aumento de 0,5 de grados centígrados de la temperatura del planeta para finales de siglo.⁷² La enmienda tiene cinco artículos, los cuales se describen a continuación.

77. El artículo 1º contiene las modificaciones que se incluirán en el Protocolo de Montreal. Allí se establecen las principales obligaciones que surgen para las Partes que ratifiquen la enmienda. Las Partes se comprometen a reducir la producción y consumo de los HFC enunciados en el anexo F, para lo cual se fijan una serie de porcentajes del nivel calculado de consumo de estas sustancias relacionado a un periodo de años. Para estos efectos, las Partes que operan al amparo del párrafo 1º del artículo 5º del Protocolo de Montreal⁷³ y las que no operan al amparo de ese artículo, se dividen respectivamente en dos grupos con diferentes años de referencia y calendarios de reducción. De otra parte, se indica que los sistemas de concesión de licencias para la importación y exportación HFC deben entrar en vigor el 1º de enero de 2019, exceptuando a las Partes que operen al amparo del párrafo 1º del artículo 5º, quienes tienen plazo hasta el 1 de enero de 2021.

78. El artículo 2º establece que ningún Estado podrá ratificar la Enmienda de Kigali sin haber ratificado la Enmienda de Beijing de 1999.

79. El artículo 3º aclara que con la Enmienda de Kigali no se exceptúan los HFC del ámbito de

los compromisos que figuran en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático⁷⁴ y en el Protocolo de Kyoto.⁷⁵

80. El artículo 4º se refiere a la entrada en vigor de la Enmienda de Kigali. Señala que ésta empezará a regir desde el 1º de enero de 2019, condicionada a que por lo menos 20 Estados u organizaciones de integración económica regional hayan ratificado la enmienda. En caso de que el 1º de enero de 2019 no se cumpla esta condición, entrará en vigor 90 días después a la fecha en que ésta se cumpla. En relación con los cambios relativos al control del comercio con Estados que no sean Partes, se indica que éstos entrarán en vigor el 1º de enero de 2033, condicionado a que la enmienda se haya ratificado al menos por 70 Estados u organizaciones de integración económica regional. En caso de que el de 1º de enero de 2033 no se cumpla esta condición, entrará en vigor 90 días después de que ésta se cumpla.

81. Por último, el artículo 5º faculta a las Partes a aplicar provisionalmente, antes de la entrada en vigor de la enmienda, las medidas de control estipuladas en el artículo 2J y las obligaciones correspondientes en materia de presentación de informes con arreglo al artículo 7º del Protocolo de Montreal.

4.2. El contenido de la Ley 1970 de 2019

82. La Ley 1970 de 2019, “por medio de la cual se aprueba la ‘Enmienda de Kigali al Protocolo de Montreal’, adoptada en Kigali el 15 de octubre de 2016”, se compone de tres artículos. El artículo 1º dispone la aprobación de la enmienda. El artículo 2º establece que, de conformidad con el artículo 1º de la Ley 7 de 1944, la enmienda obligará a la República de Colombia a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional. Finalmente, el artículo 3º ordena la vigencia de la ley a partir de la fecha de su publicación.

4.3. Antecedentes y finalidades de la Enmienda de Kigali

83. En el año de 1985, ante la preocupación común de varios Estados frente al deterioro de la capa de ozono y el consecuente impacto nocivo sobre la salud humana y el medio ambiente, surgió la necesidad de actuar conjuntamente para hacer frente a este nuevo peligro. Fue así como un gran número de Estados suscribieron el Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono, al cual Colombia se adhirió el 16 de julio de 1990, previa la aprobación del Congreso de la República contenida en la Ley 30 de 1990. Este fue el primer convenio internacional sobre esta materia,⁷⁶ y aunque las causas del agotamiento de la capa de ozono no estaban claras en ese entonces, se acogió dicho instrumento internacional como una herramienta para cooperar con la investigación y el seguimiento de este tema, compartir información sobre la producción y las emisiones de gases contaminantes y aprobar

84. En desarrollo del Convenio de Viena se aprobó el Protocolo de Montreal en 1987, relativo a las sustancias agotadoras de la capa de ozono, al cual nuestro país también adhirió y fue aprobado por el Congreso de la República mediante la Ley 29 de 1992, junto con sus enmiendas, aprobadas en Londres el 29 de junio de 1990 y en Nairobi el 21 de junio de 1991. Estos instrumentos fueron declarados exequibles por la Corte Constitucional en la sentencia C-379 de 1993.⁷⁸ Este Protocolo es un instrumento internacional que busca la eliminación de las sustancias que agotan el ozono a través de la implementación de sustitutos de éstas que tengan bajo potencial de calentamiento atmosférico, de manera que no tengan efectos negativos en el cambio climático.

85. Además de las anotadas enmiendas de Londres y Nairobi, el Protocolo de Montreal ha sido objeto de otras modificaciones. El 25 de noviembre de 1992 se adoptó la Enmienda de Copenhague, la cual fue aprobada por el Congreso de la República por medio de la Ley 306 de 1996 y declarada exequible a través de Sentencia C-146 de 1997.⁷⁹ En este instrumento se fijan plazos máximos para la eliminación de la producción y el consumo de las sustancias que agotan y destruyen la capa de ozono identificadas hasta la fecha, además, se incluyeron nuevas sustancias dañinas, como los hidroclorofluorocarbonos, hidrobromofluorocarbonos y metilbromuro.

86. El 17 de septiembre de 1997 fue adoptada la Enmienda de Montreal, incluida en nuestro ordenamiento jurídico por medio de la Ley 618 del 2000 y declarada exequible por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-671 de 2001.⁸⁰ A través de este instrumento se estableció un sistema de licencias para la importación de las sustancias agotadoras de la capa de ozono y se adoptaron medidas de control al consumo y comercio del bromuro de metilo.

87. Posteriormente se adoptó la Enmienda de Beijing, el 3 de diciembre de 1999, aprobada por el Congreso de la República mediante la Ley 960 de 2005 y declarada exequible por la Corte Constitucional en la Sentencia C-240 de 2006.⁸¹ Esta enmienda introdujo nuevos elementos al listado de sustancias dañinas a ser sustituidas por sustancias menos nocivas para la capa de ozono y se adoptaron medidas para controlar su utilización. Además, se limitó el uso de los hidroclorofluorocarbonos y del bromoclorometano y se señalaron nuevas disposiciones en relación con el control del bromuro de metilo.

4.4. Introducción al objeto de la Enmienda de Kigali: los hidrofluorocarbonos y su impacto en el cambio climático

88. Antes de entrar a revisar la Enmienda de Kigali es necesario hacer una breve descripción sobre los hidrofluorocarbonos (HFC), su surgimiento, usos y efectos en el cambio climático. Ello resulta indispensable para entender los debates que rodearon la aprobación de este instrumento internacional y el significado de la regulación propuesta.

89. Los HFC son gases que contienen hidrógeno, flúor y carbono. Debido a que no agotan la capa de ozono, los HFC han sido utilizados como sustitutos de los clorofluorocarbonos y los hidroclorofluorocarbonos, sin embargo, sí son potentes gases de efecto invernadero.⁸² Estas sustancias son consideradas contaminantes climáticos de corta duración,⁸³ teniendo una vida atmosférica media de quince años, siendo más breve que la vida del CO₂. La diferencia con otros contaminantes de este tipo es que los HFC son productos químicos manufacturados, sin ninguna fuente natural conocida, al contrario de sustancias como el metano y el carbón negro.⁸⁴

90. Los HFC tienen muchos usos en la vida diaria. Las principales fuentes de emisión de estos gases son aires acondicionados residenciales y comerciales, aires acondicionados de vehículos y refrigeración doméstica. Otras fuentes de emisión lo constituyen el transporte refrigerado, productos de espuma, aerosoles, sistemas de protección contra incendios y solventes. El uso de los HFC ha aumentado rápidamente en las últimas décadas como resultado del desarrollo económico global y el incremento de la población, lo que ha ocasionado una mayor demanda de algunos productos como refrigeradores, aires acondicionados y carros.⁸⁵ El consumo y producción de los HFC aumenta a nivel mundial alrededor del 10 a 15% anual, siendo uno de los gases de efecto invernadero de mayor crecimiento en los últimos años.⁸⁶

91. Al día de hoy, los HFC se encuentran en pequeñas cantidades en la atmósfera de la tierra. Para el año 2017 constituían solo el 1.5% del total de los gases de efecto invernadero producidos por el hombre,⁸⁷ sin embargo, como se dijo, se ha venido produciendo un crecimiento significativo en el uso de éstos, particularmente en los países desarrollados. Por lo tanto, se estima que, si no se toman medidas al respecto, las emisiones de HFC serán del 9 al 19% del total de emisiones para el 2050.⁸⁸

92. Ahora bien, Colombia es considerado como un país particularmente vulnerable al cambio climático, debido a su ubicación geográfica y a los cambios de sus ecosistemas por los usos inapropiados de la tierra. Al respecto, ha señalado la ONU que “las últimas investigaciones del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM) calculadas para el país muestran un aumento en la temperatura promedio de 0.13 ° C entre 1971 y 2000 y el conjunto multimodelo de escenarios de cambio climático, cambios climáticos proyectados en

la temperatura promedio del aire en el país. Tales aumentos son relativos al mismo período de referencia entre 1971-2000: 1.4 ° C para 2011-2040, 2.4 ° C a 3.2 ° C de 2041 a 2070 y 3.2 ° C para 2071 a 2100. A lo largo del siglo, los volúmenes de precipitación disminuirán entre 15 % y 36% para grandes áreas de las regiones del Caribe y los Andes. La precipitación aumentaría hacia el centro y el norte de la región del Pacífico. Por esta razón, se han observado muchos cambios en el clima y, por lo tanto, se ha examinado un gran número de impactos sobre la biodiversidad y los ecosistemas. Los sectores productivos, a su vez, están representados por una menor contribución al crecimiento económico del país.”⁸⁹

93. El caso de los HFC en Colombia y su impacto en el cambio climático es preocupante debido a que el uso de estas sustancias ha ido en aumento. Del año 2008 al 2012 se pasó de un uso de 760 toneladas a 1.350 toneladas, lo que representa una tasa de crecimiento promedio de aproximadamente el 15% anual.⁹⁰ Lo anterior en razón al proceso de eliminación del consumo de los clorofluorocarbonos y los hidroclorofluorocarbonos, lo que ha convertido a los HFC en una sustancia esencial para diversas materias. El mercado de HFC en Colombia se refleja en los siguientes sectores industriales: refrigeración y aire acondicionado, fabricación de inhaladores de dosis media, tratamiento superficial de botellas de vidrio, disolventes, aerosoles y extinción de incendios. La mayoría de HFC son usados en los mercados de refrigeración y aire acondicionado. Para el 2014 el consumo de HFC en Colombia se representaba de la siguiente manera: aires acondicionados (32%), refrigeración doméstica (25%), refrigeración comercial e industrial (21%), aire acondicionado móvil (19%), otros usos, como transporte de refrigeración, equipos de fabricación de vidrios, extinción de incendios, solventes, (3%).⁹¹

94. A través de la Enmienda de Kigali se inicia la fase de eliminación de los HFC, con lo cual se espera disminuir aún más la emisión de gases de efecto invernadero. Debido a las características anteriormente mencionadas de los HFC, se espera que esta eliminación gradual tenga una incidencia a corto plazo, dada la reducida vida atmosférica de estas sustancias, lo que puede ser una de las formas más rápidas y efectivas para mitigar el cambio climático a corto plazo. Esta es pues una de las principales oportunidades a nivel mundial de frenar el calentamiento global en nuestro siglo, ya que los resultados esperados de la implementación de estas medidas son la mitigación entre 70 y 100 billones de toneladas de HFC para 2050, lo que podría evitar un incremento en la temperatura de la tierra de 0.5°C para el año 2100.⁹²

4.5. Análisis del articulado de la Enmienda de Kigali

95. La “Enmienda de Kigali al Protocolo de Montreal”, adoptada en Kigali el 15 de octubre de 2016, y que ahora le corresponde a la Corte Constitucional revisar integralmente, consta de cinco artículos, a saber: artículo 1º (enmienda), artículo 2º (relación con la Enmienda de 1999), artículo 3º (relación con la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y su Protocolo de Kyoto), artículo 4º (entrada en vigor) y artículo 5º (aplicación

provisional). Para una mejor comprensión y análisis, la Sala Plena dividirá el estudio de constitucionalidad de la enmienda en tres partes. En primer lugar, se ocupará del artículo 1º, seguidamente se analizarán los artículos 3º y 4º y, finalmente, se abordarán los artículos 4º y 5º.

4.5.1. La enmienda (artículo 1º)

96. El artículo 1º se ocupa de desarrollar las modificaciones que se incluirán en el Protocolo de Montreal, las cuales, como ya se advirtió, consisten en agregar los HFC a la lista de sustancias controladas por el Protocolo y establecer el compromiso para todas las Partes de reducir su consumo y producción. Este propósito es consecuente con los mandatos constitucionales del derecho a la salud (artículo 49 de la Constitución) y la función social y ecológica de las empresas (artículos 58 y 333 de la Constitución), así como con los deberes que tiene el Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente (artículo 79 de la Constitución), garantizar el desarrollo sostenible y prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental (artículo 80 de la Constitución).

97. Como ya se advirtió, en los años noventa se empezó a promover el uso de los HFC en reemplazo de los CFC y los HCFC, ya que, en su momento, se concibieron como una buena opción para lograr el objetivo del Protocolo. Sin embargo, años más tarde se descubrió que los HFC son potentes gases de efecto invernadero. Según las estimaciones, pueden llegar a contribuir con cerca del 20% del calentamiento global previsto para el 2050. Por tanto, tal como se advierte en la exposición de motivos de la Ley 1970 de 2019, “esta circunstancia, no prevista cuando se promovió el uso de los HFC en el marco del Protocolo es la que origina la necesidad de una enmienda que permita la sustitución de estas sustancias por alternativas que de la misma manera no afecten la capa de ozono pero que tampoco contribuyan a agravar la problemática del cambio climático.”

98. En consecuencia, los objetivos de la Enmienda de Kigali encajan correctamente en el concepto de Constitución Ecológica⁹³ que ha venido construyendo la jurisprudencia de la Corte a partir de las múltiples disposiciones constitucionales que se refieren al tema.⁹⁴ La Carta Política de 1991 es una Constitución ‘verde’ o ‘ecológica’, como lo expresó la Corte Constitucional por primera vez en la Sentencia T-411 de 1992.⁹⁵ Uno de los cambios que este concepto ha traído consigo es la reconfiguración de la naturaleza, como una entidad con un valor intrínseco, que es digna de protección no solo por su utilidad para el ser humano. En la jurisprudencia han coexistido tres concepciones que dan cuenta de esta discusión y de la progresiva reconfiguración del lugar que ocupa la naturaleza en el ordenamiento: (i) el antropocéntrico, (ii) el biocéntrico y (iii) el ecocentrista.⁹⁶

99. Siguiendo esta última aproximación, la Corte Constitucional ha reconocido el valor intrínseco de la naturaleza y la necesidad imperiosa de incentivar una protección más rigurosa a favor de ésta y de los seres que la integran.⁹⁷ La Constitución Ecológica es un llamado a reflexionar sobre la profunda interdependencia que ata el destino de la humanidad con el de la naturaleza y los demás seres que la habitan.⁹⁸ También es una invitación a contemplar, en el marco del pluralismo democrático,⁹⁹ distintas aproximaciones a los elementos de la naturaleza, y entender que estos son dignos de “protegerse per se y no, simplemente, porque sean útiles o necesarios para el desarrollo de la vida humana.”¹⁰⁰ En este orden de ideas, “la naturaleza y el medio ambiente son un elemento transversal al ordenamiento constitucional colombiano. Su importancia recae por supuesto en atención a los seres humanos que la habitan y la necesidad de contar con un ambiente sano para llevar una vida digna y en condiciones de bienestar, pero también en relación a los demás organismos vivos con quienes se comparte el planeta, entendidas como existencias merecedoras de protección en sí mismas. Se trata de ser conscientes de la interdependencia que nos conecta a todos los seres vivos de la tierra; eso es reconocernos como partes integrantes del ecosistema global -biósfera-, antes que a partir de categorías normativas de dominación, simple explotación o utilidad.”¹⁰¹

100. En el mismo sentido, la jurisprudencia constitucional ha desarrollado el concepto de “desarrollo sostenible”, contenido en el artículo 80 constitucional, el cual implica, entre otras cosas, armonizar el desarrollo socioeconómico de un país con la protección del medio ambiente y el equilibrio ecológico.¹⁰² Al respecto ha indicado la Corte que este concepto comprende “la posibilidad de obtener un crecimiento económico basado en políticas de sostenibilidad y expansión de la base de recursos ambientales”¹⁰³ y, por tanto, implica “un ejercicio de planificación económica y de asunción de responsabilidad en materia ambiental en el modelo de desarrollo.”¹⁰⁴ Las obligaciones que se desprenden del modelo de desarrollo sostenible se acompañan también con la función social y ecológica que debe cumplir la propiedad privada¹⁰⁵ y los límites del alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social y el medio ambiente.¹⁰⁶ En consecuencia, el compromiso de reducir el consumo y producción de los HFC resulta plenamente acorde con las normas constitucionales.

101. De igual manera, el artículo 1º de la enmienda responde a los principios de prevención y precaución acogidos por la jurisprudencia constitucional. Al respecto basta señalar que éstos tienen su fundamento en el deber constitucional de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental (artículo 80 de la Constitución), mandato que, como se indicó, es desarrollado por el instrumento internacional que se analiza. La Sentencia C-703 de 2010 señaló sobre los referidos principios:

“Los principios que guían el derecho ambiental son los de prevención y precaución, que persiguen, como propósito último, el dotar a las respectivas autoridades de instrumentos para actuar ante la afectación, el daño, el riesgo o el peligro que enfrenta el medio ambiente,

que lo comprometen gravemente, al igual que a los derechos con él relacionados. Así, tratándose de daños o de riesgos, en los que es posible conocer las consecuencias derivadas del desarrollo de determinado proyecto, obra o actividad, de modo que la autoridad competente pueda adoptar decisiones antes de que el riesgo o el daño se produzcan, con el fin de reducir sus repercusiones o de evitarlas, opera el principio de prevención que se materializa en mecanismos jurídicos tales como la evaluación del impacto ambiental o el trámite y expedición de autorizaciones previas, cuyo presupuesto es la posibilidad de conocer con antelación el daño ambiental y de obrar, de conformidad con ese conocimiento anticipado, a favor del medio ambiente; en tanto que el principio de precaución o tutela se aplica en los casos en que ese previo conocimiento no está presente, pues tratándose de éste, el riesgo o la magnitud del daño producido o que puede sobrevenir no son conocidos con anticipación, porque no hay manera de establecer, a mediano o largo plazo, los efectos de una acción, lo cual tiene su causa en los límites del conocimiento científico que no permiten adquirir la certeza acerca de las precisas consecuencias de alguna situación o actividad, aunque se sepa que los efectos son nocivos.”¹⁰⁷

102. Aunado a lo anterior, encuentra la Corte que los derechos y obligaciones consagrados en la Enmienda de Kigali son compatibles con los criterios de soberanía, equidad y reciprocidad que deben orientar las relaciones internacionales del Estado colombiano, no sólo en materia política, económica y social, sino ecológica, según lo expresa el artículo 226 de la Constitución. Resulta claro el cumplimiento del criterio de soberanía al ser una decisión soberana y libre del Estado colombiano que materializa los compromisos constitucionales con la salud y el medio ambiente. De otra parte, debe precisarse que, como lo señaló la Corte en relación con la Enmienda de Beijing al Protocolo de Montreal,¹⁰⁸ las disposiciones de la enmienda que se examina extienden a la nueva sustancia que se controla las condiciones especiales reconocidas en el Protocolo de Montreal a los países en desarrollo (artículo 5º, párrafo 1º) para el cumplimiento de las obligaciones que allí se establecen en materia de reducción de consumo y producción de los HFC, lo que responde al presupuesto de equidad al que alude el citado artículo 226 constitucional.

103. Finalmente, en cuanto al criterio de reciprocidad, ha dicho este tribunal que en materia de tratados ambientales no se examina una relación de costo/beneficio con otros países, pues el medio ambiente es una responsabilidad y un derecho de toda la comunidad internacional. Al respecto dijo la Corte:

“Esta responsabilidad en asuntos ambientales, además, no está sujeta a la reciprocidad¹⁰⁹ con la que actúen otros estados frente a Colombia. La Carta Política de 1991 es una Constitución ‘verde’ o ‘ecológica’; lo que no es una mera declaración retórica sin contenido normativo específico.¹¹⁰ El Estado Colombiano está obligado a proteger el medio ambiente y los recursos naturales porque así lo dispone su Carta Política, con independencia del nivel de compromiso que asuman los demás estados.¹¹¹ Luego, la reciprocidad debe matizarse en materia de tratados ambientales, y darle mayor importancia al principio de la equidad, en

aras de impulsar un orden justo¹¹² de protección ambiental, no solo a nivel local sino también internacional.”¹¹³

104. Por todo lo anterior, es claro que el artículo 1º de la Enmienda de Kigali no sólo respeta el texto constitucional, sino que desarrolla principios y deberes consagrados en la Constitución Política de 1991.

4.5.2. La Relación de la Enmienda de Kigali con la Enmienda de Beijing y la Convención sobre el Cambio Climático y su Protocolo de Kyoto (artículos 2 y 3)

105. El artículo 2º establece que ningún Estado podrá ratificar la Enmienda de Kigali sin haber ratificado la Enmienda de Beijing, mientras que el artículo 3º aclara que con la Enmienda de Kigali no se exceptúan los HFC del ámbito de los compromisos que figuran en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y en el Protocolo de Kyoto. La Corte no encuentra ningún reparo a la constitucionalidad de estas disposiciones. El artículo 2º se atiene al principio de reciprocidad en materia de relaciones internacionales, en tanto impone idénticas condiciones a todos los Estados u organizaciones parte de la enmienda en cuanto a la imposibilidad de adherirse a ésta sin previamente haberlo hecho en relación con la Enmienda de 1999. El artículo 3º satisface los principios de soberanía y reciprocidad, pues las disposiciones de la Enmienda de Kigali no afectan los compromisos y derechos adquiridos por el Estado colombiano en el marco de la Convención sobre el Cambio Climático y el Protocolo de Kyoto, instrumentos que fueron suscritos y ratificados por el Estado colombiano y declarados exequibles por esta Corte mediante las sentencias C-073 de 1995¹¹⁴ y C-860 de 2001.¹¹⁵

4.5.3. La entrada en vigor y la aplicación provisional de la Enmienda de Kigali (artículos 4º y 5º)

106. Finalmente, la Enmienda de Kigali delimita los aspectos procedimentales de dicho instrumento, los cuales no vulneran precepto constitucional alguno. Por lo general, la Corte no entra a hacer un análisis detenido sobre este asunto, pues suelen incluirse cláusulas que “reflejan aspectos operativos y técnicos propios de cualquier instrumento internacional multilateral.”¹¹⁶ Así, el artículo 4º establece la entrada en vigor de la enmienda, ofreciendo un plazo razonable para que todo Estado parte se prepare con antelación, de manera que pueda honrar los compromisos allí adquiridos, mientras que el artículo 5º dispone que las partes pueden aplicar provisionalmente, antes de la entrada en vigor de la enmienda, las medidas de control estipuladas en el artículo 2J y las obligaciones correspondientes en materia de presentación de informes con arreglo al artículo 7º del Protocolo de Montreal.

107. Ahora bien, dado que uno de los intervinientes, si bien no solicitó la inexecutable del artículo 5º de la enmienda, sí consideró que esta norma no podría aplicarse porque no se ajusta a la jurisprudencia constitucional en materia de aplicación provisional de los tratados, la Corte estima necesario hacer algunas precisiones sobre este punto.

108. El artículo 224 de la Constitución señala que los tratados internacionales deben ser aprobados por el Congreso, “sin embargo, el Presidente de la República podrá dar aplicación provisional a los tratados de naturaleza económica y comercial acordados en el ámbito de organismos internacionales, que así lo dispongan.” La Sentencia C-280 de 2014117 se refirió a la figura de la aplicación provisional de los tratados. Allí se distinguió el parámetro de control constitucional que debe aplicarse en los casos en los que se estudia un tratado que prevé este tipo de cláusulas, como sucede en la presente oportunidad, de aquellos en los que se analiza la constitucionalidad de la norma que da aplicación provisional a un tratado, como acontecía aquella vez. Al respecto dijo la Corte:

“En definitiva, como en otros fallos el control constitucional recae sobre cláusulas que prevén genéricamente la figura de la aplicación provisional del instrumento internacional, dejando a discreción de las partes, y con sujeción del derecho interno de cada uno, la posibilidad de ordenar este tipo de aplicación, mientras que en este caso el control versa sobre una disposición del Presidente de la República de aplicar provisionalmente un tratado, el examen difiere en una y otra hipótesis: en la primera, el análisis se orienta a establecer si la facultad discrecional contraviene alguna cláusula constitucional, mientras que en la segunda se encamina a determinar si la orden específica de anticipar la entrada en vigencia se ajusta a los requerimientos del Artículo 224 de la Carta Política, relacionados con la naturaleza comercial y económica del acuerdo, y con su suscripción en el marco de una organización internacional. Se trata entonces de preceptos con un sentido, alcance y efectos jurídicos diversos, cuyos parámetros de constitucionalidad son igualmente distintos.”¹¹⁸

109. En razón a lo anterior, en varias oportunidades esta Corte ha declarado la constitucionalidad de normas que posibilitan la aplicación provisional del instrumento internacional que suscribe el Estado colombiano.¹¹⁹ Esto por cuanto se trata de cláusulas que no obligan a las partes a dar aplicación provisional al correspondiente tratado, sino que únicamente las facultan para ello, respetando su normatividad interna. En estos casos la Corte no ha realizado el control de este tipo de previsiones a la luz el artículo 224 constitucional, por lo que no ha entrado a determinar si la norma se enmarca en un tratado de carácter comercial o económico, o si éste fue suscrito en el ámbito de un organismo internacional.

110. En consecuencia, teniendo en cuenta que el artículo 5º de la enmienda tan solo posibilita a las Partes a aplicar provisionalmente las medidas de control estipuladas en el

artículo 2J y las obligaciones relativas a la presentación de informes estipuladas en el artículo 7º del Protocolo de Montreal, no corresponde en esta oportunidad confrontar el contenido de esta cláusula con el artículo 224 de la Constitución Política. Por tanto, no encuentra la Corte ningún reparo a la constitucionalidad de esta norma, pues se inscribe en los principios de soberanía, equidad y reciprocidad que guían las relaciones internacionales del Estado colombiano.

5. Conclusión

111. La “Enmienda de Kigali al Protocolo de Montreal” fue adoptada con el objetivo de reducir el consumo y la producción de los HFC, ya que se ha demostrado que estas sustancias son gases de efecto invernadero que tienen una incidencia negativa importante en el calentamiento global. Esta enmienda es consecuente con el mandato constitucional del derecho a la salud (artículo 49 de la Constitución); así como con los deberes que tienen tanto los particulares como las autoridades públicas en relación con la protección del medio ambiente y la garantía del desarrollo sostenible (artículos 79 y 80 de la Constitución). De igual manera, los derechos y obligaciones que consagra la Enmienda de Kigali son compatibles con los criterios de soberanía, equidad y reciprocidad que deben orientar las relaciones internacionales del Estado colombiano (artículos 9, 226 y 227 de la Constitución).

112. De conformidad con lo expuesto, la Corte Constitucional concluye que, tanto la “Enmienda de Kigali al Protocolo de Montreal” como su ley aprobatoria, Ley 1970 de 2019, son plenamente respetuosas de las normas constitucionales.

VI. DECISIÓN

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

RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar EXEQUIBLE la “Enmienda de Kigali al Protocolo de Montreal”, adoptada el 15 de octubre de 2016, en Kigali, Ruanda.

SEGUNDO.- Declarar EXEQUIBLE la Ley 1970 de 2019, por medio de la cual se aprueba la “Enmienda de Kigali al Protocolo de Montreal”, adoptada el 15 de octubre de 2016, en Kigali, Ruanda.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, cúmplase y publíquese.

ALBERTO ROJAS RÍOS

Presidente

RICHARD S. RAMÍREZ GRISALES

Magistrado (e)

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

Ausente con permiso

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Mediante Oficio OFI19-00082000/IDM1201000. Folio 1 del cuaderno principal (en adelante, cuando se haga alusión a un folio del expediente, se entenderá que se hace referencia al cuaderno principal, salvo que se diga algo distinto).

2 Folios 123 a 124.

3 Folios 164 a 165.

4 Folio 175.

5 Consejo Superior de la Judicatura. Acuerdo PCSJA20-11581 de 27 de junio de 2020. http://actosadministrativos.ramajudicial.gov.co/GetFile.ashx?url=%7E%2FApp_Data%2FUpload%2FPCSJA20-11581.pdf

6 Secretaria del Senado del Senado de la República, Ley 1970 de 2019. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1970_2019.html

7 Folios 130 a 131.

8 Intervención Ministerio de Relaciones Exteriores, folio 6. <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=14503>

9 Intervención Ministerio de Relaciones Exteriores, folios 1 a 8. <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=14503>

10 Folio 202.

11 Folios 206 a 208.

12 Intervención Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, folios 1 a 15. <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=17200>

13 Folios 203 a 205.

14 Intervención Universidad del Rosario, folios 1 a 7. <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=13967>

15 Intervención Departamento de Derecho del Medio Ambiente, Facultad de Derecho de la Universidad Externado de Colombia, folios 1 a 9.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=17074>

16 Concepto del Procurador General de la Nación, folio 9.
<https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=19038>

17 Concepto del Procurador General de la Nación, folios 1 a 14.
<https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=19038>

18 Sentencia C-048 de 2018. M.P. Cristina Pardo Schlesinger. Citando, a su vez, las sentencias C-468 de 1997. M.P. Alejandro Martínez; C-378 de 1996. M.P. Hernando Herrera; C-682 de 1996. M.P. Fabio Morón; C-400 de 1998. M.P. Alejandro Martínez; C-924 de 2000. M.P. Carlos Gaviria; C-576 de 2006. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; y C-332 de 2014. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

19 Sentencia SU-123 de 2018. MM.PP. Alberto Rojas Ríos y Rodrigo Uprimny Yepes.

20 Sentencia C-366 de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

21 Sentencia C-1051 de 2012. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

22 Sentencia T-129 de 2011. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

23 Sentencia C-196 de 2012. M.P. María Victoria Calle Correa.

24 Sentencias C-702 de 2010. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y C-048 de 2018. M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

25 Para ver un resumen de la línea jurisprudencial sobre este tema, ver sentencias C-1051 de 2012. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez y C-214 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

26 M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

27 Al respecto, la Sentencia C-1051 de 2012 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez) explicó que: “La propia jurisprudencia ha destacado que el carácter bilateral o multilateral del tratado internacional puede tener alguna incidencia en la forma como debe llevarse a cabo la consulta a las comunidades étnicas // Para el caso de los tratados bilaterales, en especial aquellos de naturaleza comercial, la etapa de negociación suele realizarse en diversas rondas, a lo largo de las cuales se discuten capítulos específicos del acuerdo. Bajo ese esquema, cuando quiera que se aborden asuntos que afecten directamente a los grupos étnicos, éstos deberán ser consultados, pudiendo darse la consulta durante las respectivas rondas, o, como ya se anotó, cuando se cuente con un texto aprobado por las partes // Frente a los tratados de naturaleza multilateral, el proceso de negociación suele operar a la manera de las asambleas parlamentarias o congresos nacionales, a través de la celebración de conferencias que tienen lugar, en la mayoría de los casos, en el seno de las respectivas organizaciones internacionales. Así, una vez es convocada la conferencia internacional, se acostumbra conformar comisiones encargadas de revisar determinadas materias, cuyos textos aprobados deberán ser luego sometidos a la respectiva plenaria. Conforme con ello, la Corte ha considerado que la consulta previa a las comunidades indígenas puede tener lugar “al momento de construir la posición negociadora colombiana ante el respectivo foro

internacional, con el propósito de que las minorías aporten valiosos elementos de juicio al respecto y como expresión del cambio de paradigma respecto de las relaciones de los Estados con las minorías étnicas existentes dentro de su territorio; pero en todo caso la consulta obligatoria será la que se realice con posterioridad a la suscripción del acuerdo pero antes de la aprobación congresional, con el propósito de que los parlamentarios conozcan las consecuencias que, en materia de preservación de los derechos de las minorías, puede implicar la aprobación del tratado internacional.”

28 Sentencia C-077 de 2017 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva): “117. Aunque el Convenio 169 indica que los pueblos indígenas y tribales deben ser consultados “cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente”, contempla, también, un catálogo de medidas respecto de las cuales la consulta debe agotarse siempre. Dentro de ese catálogo se encuentran aquellas que: i) involucran la prospección o explotación de los recursos existentes en las tierras de los pueblos indígenas o tribales ; ii) las que implican su traslado o reubicación de las tierras que ocupan ; iii) las relativas a su capacidad de enajenar sus tierras o de transmitir sus derechos sobre estas fuera de su comunidad ; iv) las relacionadas con la organización y el funcionamiento de programas especiales de formación profesional ; v) la determinación de las condiciones mínimas para crear instituciones de educación y autogobierno y vi) las relacionadas con la enseñanza y la conservación de su lengua.”

29 Sentencia C-175 de 2009. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

30 *Ibíd.*

31 Ver sentencias C-175 de 2009. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; C-366 de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva y C-073 de 2018. M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

32 Sentencia C-073 de 2018. M.P. Cristina Pardo Schlesinger, reiterando las sentencias C-068 de 2013. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez; C-366 de 2011; C-175 de 2009. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; C-063 de 2010. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; y C-030 de 2008. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

33 Constitución Política, artículos 329 y 330 (parágrafo); Sentencia C-068 de 2013. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

34 Sentencias C-389 de 2016. M.P. María Victoria Calle Correa; C-196 de 2012. M.P. María Victoria Calle Correa; C-366 de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; C-175 de 2009. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; y C-030 de 2008. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

35 Sentencia C-077 de 2017. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

36 Sentencia C-077 de 2017. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva: “117. Aunque el Convenio 169 indica que los pueblos indígenas y tribales deben ser consultados “cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente”, contempla, también, un catálogo de medidas respecto de las cuales la consulta debe agotarse siempre. Dentro de ese catálogo se encuentran aquellas que: i) involucran la prospección o explotación de los recursos existentes en las tierras de los pueblos indígenas o tribales ; ii)

las que implican su traslado o reubicación de las tierras que ocupan ; iii) las relativas a su capacidad de enajenar sus tierras o de transmitir sus derechos sobre estas fuera de su comunidad ; iv) las relacionadas con la organización y el funcionamiento de programas especiales de formación profesional ; v) la determinación de las condiciones mínimas para crear instituciones de educación y autogobierno y vi) las relacionadas con la enseñanza y la conservación de su lengua.”

37 Sentencia C-068 de 2013. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez, reiterando las sentencias C-366 de 2011 y C-175 de 2009. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; y C-063 de 2010. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, reiterando la Sentencia C-030 de 2008. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

38 Sentencia C-073 de 2018. M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

39 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

40 M.P. Jaime Araújo Rentería.

41 M.P. Álvaro Tafur Galvis.

42 Esta fue aprobada por la Ley 32 de 1985 y entró en vigor para Colombia el 10 de mayo de ese mismo año.

43 M.P. Álvaro Tafur Galvis.

44 Sentencia C-240 de 2006. M.P. Álvaro Tafur Galvis.

45 Sentencia C-011 de 2010. M.P. Juan Carlos Henao Pérez. Ver también Sentencia C-214 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

46 Sentencia C-144 de 2018. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo. Cita original con pies de página.

48 Página web del Congreso de la República, Gaceta 178 del 20 abril de 2018, y folios 35 a 44 del cuaderno 2.

49 Página web del Congreso de la República, Gaceta 425 del 14 de junio de 2018.

50 Página web del Congreso de la República, Gaceta 426 del 14 de junio de 2018, y folios 87 y 91 del Cuaderno 2.

51 Jurisprudencia sistematizada en la Sentencia C-533 de 2008. M.P. Clara Inés Vargas Hernández, reiterada en sentencias C-305 de 2010. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; C-982 de 2010. M.P. María Victoria Calle Correa; C-214 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado y C-144 de 2018. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

52 Folios 95 a 96 del Cuaderno 2.

53 Folios 4 y 5 del Cuaderno 2.

54 Folios 50 a 57 del Cuaderno 2.

55 Página web del Congreso de la República, Gaceta 619 del 27 de agosto de 2018, y folios 58 a 61.

56 Página web del Congreso de la República: Gacetas 655 del 7 de septiembre de 2018, 755 del 25 de septiembre de 2018, 656 del 7 de septiembre de 2018, 756 del 25 de septiembre de 2018, 784 del 2 de octubre de 2018, 821 del 9 de octubre de 2018, 837 del 12 de octubre de 2018, 961 del 9 de noviembre de 2018, 902 del 26 de octubre de 2018, 963 del 9 de noviembre de 2018, 785 del 2 de octubre de 2018, 1104 del 7 de septiembre de 2018, 105 del 7 de septiembre de 2018, 1106 del 7 de diciembre de 2018, 1107 del 7 de diciembre de 2018, 1052 del 28 de noviembre de 2018, y 584 del 21 de junio de 2019. Folio 141.

57 Folio 141.

58 Página web del Congreso de la República, Gaceta 821 del 9 de septiembre de 2019, y folio 162.

59 Folio 163.

60 Página web del Congreso de la República, Gaceta 314 del 7 de mayo de 2019, y folio 141.

61 Página web del Congreso de la República, Gaceta 361 del 17 de mayo de 2019.

62 Página web del Congreso de la República, Gaceta 861 del 10 de septiembre de 2019 y folios 146 a 149.

63 Página web del Congreso de la República, Gaceta 861 del 10 de septiembre de 2019 y folios 149 a 160.

64 Folios 144 y 145.

65 Página web del Congreso de la República, Gaceta 416 del 29 de mayo de 2019, folio 132.

66 Folio 172.

67 Página web del Congreso de la República, Gaceta 64 del 17 de febrero de 2020, folio 174.

68 Folio 134.

69 Folio 133.

70 Folios 21 y 40.

71 Folio 1.

73 El párrafo 1º del artículo 5º del Protocolo de Montreal establece: "Toda Parte que sea un

país en desarrollo y cuyo nivel calculado de consumo anual de las sustancias controladas que figuran en el anexo A sea inferior a 0,3 kg per cápita en la fecha en que el Protocolo entre en vigor para dicha Parte, o en cualquier otra fecha a partir de entonces hasta el 1º de enero de 1999, tendrá derecho, para satisfacer sus necesidades básicas internas, a aplazar por diez años el cumplimiento de las medidas de control enunciadas en los artículos 2A a 2E, siempre que cualquier ulterior enmienda de los ajustes o la Enmienda adoptados en Londres, el 29 de junio de 1990, por la Segunda Reunión de las Partes se aplique a las Partes que operen al amparo de este párrafo cuando haya tenido lugar el examen previsto en el párrafo 8 del presente artículo y a condición de que tal medida se base en las conclusiones de ese examen.”

74 La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático fue adoptada el 9 de mayo de 1992 en Nueva York. Colombia aprobó dicha Convención por medio de la Ley 164 de 1994, declara exequible por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-073 de 1995. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

75 El Protocolo de Kioto fue adoptado en 1998 por los Estados que ya eran Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Fue introducido a nuestro ordenamiento jurídico por medio de la Ley 629 del 2000, declarada exequible por la Corte Constitucional a través de la Sentencia C-860 de 2001. M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

76 Al Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono le han seguido otros tratados internacionales que también propugnan por la protección de la capa de ozono y combaten el cambio climático, distintos al Protocolo de Montreal, como por ejemplo: (i) el Protocolo de Kioto aprobado en el año 1997, el cual busca reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en el planeta y promueve el crecimiento sustentable de los países en desarrollo. Este Protocolo fue modificado por la Enmienda de Doha en el año 2012, mientras que sus compromisos fueron ajustados en las Conferencias de las Partes celebradas en Nairobi, Kenia, en el año 2006 y en Cancún, México, en el año 2010; y (ii) el Acuerdo de París aprobado en el año 2015, mediante el que se pretende combatir el cambio climático.

77 Secretaría del Ozono del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Manual del Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono (1985). Décima edición. Nairobi, Kenia. 2016. Disponible en: <https://ozone.unep.org/sites/default/files/VC-Handbook-2016-Spanish.pdf>

78 M.P. Antonio Barrera Carbonell.

79 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

80 M.P. Jaime Araújo Rentería.

81 M.P. Álvaro Tafur Galvis.

82 United Nation Environment Programme. HFCs: A Critical Link in Protecting Climate and the Ozone Layer. United Nations Environment Programme. 2011. Disponible en: http://www.unep.org/dewa/Portals/67/pdf/HFC_report.pdf. “Los gases efecto invernadero son

aquellos componentes de la atmósfera, tanto naturales como antropogénicos, que absorben y emiten radiación a longitudes de onda específicas dentro del espectro de radiación infrarroja térmica emitida por la superficie de la Tierra, la atmósfera y las nubes. Esta propiedad provoca el efecto invernadero.” United Nations Statistics Division. Environmental indicators: GHGs Greenhouse gas emissions. Julio 2010. Disponible en: https://unstats.un.org/unsd/environment/air_greenhouse_emissions.htm

83 Los contaminantes climáticos de corta duración son “sustancias, como el metano, el carbono negro, el ozono troposférico y algunos hidrofluorocarbonos, que tienen un impacto significativo en el cambio climático de corto plazo y una duración relativamente breve en la atmósfera en comparación con el dióxido de carbono y otros gases de vida más prolongada.” Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial; Fundación Climateworks. El desarrollo adaptado al cambio climático: La suma de los beneficios derivados de las medidas que contribuyen a generar prosperidad, poner fin a la pobreza y combatir el cambio climático. Vol. 2. 2014.

84 ZAELKE, Durwood, ANDERSEN, Stephen O.,

BORGFORD-PARNELL, Nathan. Strengthening Ambition for Climate Mitigation: The Role of the Montreal Protocol in Reducing Short-lived Climate Pollutants. *Reciel: Review of European Community & International Environmental Law*. Vol. 21. Issue 3. 2012.

85 United Nation Environment Programme. HFCs: A Critical Link in Protecting Climate and the Ozone Layer. United Nations Environment Programme. 2011. Disponible en: http://www.unep.org/dewa/Portals/67/pdf/HFC_report.pdf

86 Climate and Clear Air (CCA); Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC). Estrategias integradas en contaminantes climáticos de vida corta para mejorar la calidad del aire y reducir el impacto al cambio climático: Apoyo a la planeación nacional para reducir contaminantes climáticos de vida corta. México. 2019. Disponible en: <http://cambioclimatico.gob.mx:8080/xmlui/handle/publicaciones/337>

87 HÖGLUND-ISAKSSON, Lena; PUROHIT, Pallav; AMANN, Markus; BERTOK, Imrich; RAFAJ, Peter; SCHÖPP, Wolfgang y BORKEN-KLEEFELD, Jens. Cost estimates of the Kigali Amendment to phase-down hydrofluorocarbons. *Environmental Science and Policy*. Vol. 75. Lexenbug, Austria. 2017.

88 Climate and Clear Air (CCA); United Nation Environment Programme. National hydrofluorocarbon (HFC) inventories: A summary of the key findings from the first tranche of studies. 2016.

89 National Ozone Unit of Colombia; Ministry of Environment and Sustainable Development; United Nations Development Programme (UNDP). Study of the Hydrofluorocarbons (HFCs) Market in Colombia. Final Report. Bogotá. 2014.

90 Climate and Clear Air (CCA); United Nation Environment Programme. National hydrofluorocarbon (HFC) inventories: A summary of the key findings from the first tranche of studies. 2016.

91 National Ozone Unit of Colombia; Ministry of Environment and Sustainable Development; United Nations Development Programme (UNDP). Study of the Hydrofluorocarbons (HFCs) Market in Colombia. Final Report. Bogotá. 2014.

92 ROBERTS, Mark. Finish the job: The Montreal Protocol moves to phase down hydrofluorocarbons. Review of European Comparative & International Environmental Law. Vol. 26-3. 2017.

93 Esta denominación ha sido reiterada en diferentes sentencias, entra las que se cuentan: C-431 de 2002. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa; C-750 de 2008. M.P. Clara Inés Vargas Hernández; C-595 de 2010. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; C-123 de 2014. M.P. Alberto Rojas Ríos; C-449 de 2015. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; C-041 de 2017. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo y Jorge Iván Palacio Palacio; C-219 de 2017. M.P. (e) Iván Humberto Escrucerà Mayolo; C-664 de 2017. M.P. Alejandro Linares Cantillo y C-048 de 2018. M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

94 En pocas palabras, en el marco constitucional de 1991, el ambiente sano tiene una triple dimensión: “es un principio que irradia todo el orden jurídico correspondiendo al Estado proteger las riquezas naturales de la Nación; es un derecho constitucional (fundamental y colectivo) exigible por todas las personas a través de diversas vías judiciales; y es una obligación en cabeza de las autoridades, la sociedad y los particulares, al implicar deberes calificados de protección. Además, la Constitución contempla el “saneamiento ambiental” como servicio público y propósito fundamental de la actividad estatal (arts. 49 y 366 superiores).” Sentencia C-664 de 2017. M.P. Alejandro Linares Cantillo, citando las sentencias C-449 de 2015. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio y C-041 de 2017. MM.PP. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo y Jorge Iván Palacio Palacio.

95 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

96 Sentencia C-664 de 2017. M.P. Alejandro Linares Cantillo.

97 Sentencia C-048 de 2018. M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

98 Sentencia C-449 de 2015. MP. Jorge Iván Palacio Palacio.

“[P]ara la Corte que el humano es un ser más en el planeta y depende del mundo natural, debiendo asumir las consecuencias de sus acciones. No se trata de un ejercicio ecológico a ultranza, sino de atender la realidad sociopolítica en la propensión por una transformación respetuosa con la naturaleza y sus componentes. Hay que aprender a tratar con ella de un modo respetuoso. La relación medio ambiente y ser humano acogen significación por el vínculo de interdependencia que se predica de ellos.”

100 Sentencia C-666 de 2010. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

101 Sentencia T-622 de 2016. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio. En el mismo sentido se ha pronunciado recientemente la Corte Interamericana de Derechos Humanos, quien dio cuenta de un giro regional en la concepción de la naturaleza, que apunta hacia una protección más integral y armónica con el medio ambiente. Al respecto señaló dicho Tribunal: “Esta Corte considera importante resaltar que el derecho al medio ambiente sano como derecho

autónomo, a diferencia de otros derechos, protege los componentes del medio ambiente, tales como bosques, ríos, mares y otros, como intereses jurídicos en sí mismos, aún en ausencia de certeza o evidencia sobre el riesgo a las personas individuales. Se trata de proteger la naturaleza y el medio ambiente no solamente por su conexidad con una utilidad para el ser humano o por los efectos que su degradación podría causar en otros derechos de las personas, como la salud, la vida o la integridad personal, sino por su importancia para los demás organismos vivos con quienes se comparte el planeta, también merecedores de protección en sí mismos. En este sentido, la Corte advierte una tendencia a reconocer personería jurídica y, por ende, derechos a la naturaleza no solo en sentencias judiciales sino incluso en ordenamientos constitucionales. // De esta manera, el derecho a un medio ambiente sano como derecho autónomo es distinto al contenido ambiental que surge de la protección de otros derechos, tales como el derecho a la vida o el derecho a la integridad personal.” CIDH (2017). Opinión Consultiva. OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017 solicitada por la República de Colombia.

102 La jurisprudencia constitucional ha definido el desarrollo sostenible como “el modelo de desarrollo que permite satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas propias.” Sentencia C-137 de 1996. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Así mismo, se ha señalado que el desarrollo sostenible tiene cuatro aristas: “(i) la sostenibilidad ecológica, que exige que el desarrollo sea compatible con el mantenimiento de la diversidad biológica y los recursos biológicos, (ii) la sostenibilidad social, que pretende que el desarrollo eleve el control que la gente tiene sobre sus vidas y se mantenga la identidad de la comunidad, (iii) la sostenibilidad cultural, que exige que el desarrollo sea compatible con la cultura y los valores de los pueblos afectados, y (iv) la sostenibilidad económica, que pretende que el desarrollo sea económicamente eficiente y sea equitativo dentro y entre generaciones.” Sentencia T-574 de 1996. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

103 Sentencia T-063 de 2019. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo. SPV. Gloria Stella Ortiz Delgado.

104 Sentencia C-644 de 2017. M.P. Diana Fajardo Rivera. AV. Alejandro Linares Cantillo, Antonio José Lizarazo Ocampo, Alberto Rojas Ríos y Diana Fajardo Rivera.

105 El artículo 58 constitucional establece que “la propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica.”

106 El artículo 333 de la Constitución advierte que “la actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común (...). La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación.”

107 Sentencia C-703 de 2010. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. SPV. Mauricio González Cuervo.

108 Sentencia C-240 de 2006. M.P. Álvaro Tafur Galvis.

109 En materia de reciprocidad la Corte Constitucional ha señalado que “debe entenderse en

dos sentidos, uno estricto, que se explica como la exigencia de ventajas para dar así concesiones. En su acepción amplia, que puede calificarse como reciprocidad multilateralizada, se acepta que toda preferencia será extendida a todos los participantes creándose así una relación de mutuo beneficio entre cada uno de los partícipes.” Sentencia C-564 de 1992. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, reiterada en la Sentencia C-048 de 2018. M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

110 Sentencia C-389 de 2016. M.P. María Victoria Calle Correa.

111 Constitución Política, artículos 8, 79 y 80.

112 Constitución Política, artículo 2.

113 Sentencia C-275 de 2019. M.P. Diana Fajardo Rivera.

114 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

115 M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

116 Sentencia C-048 de 2018. M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

117 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez. SV. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. SPV. María Victoria Calle Correa. AV. Mauricio González Cuervo.

118 Sentencia C-284 de 2014. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez. En dicha Sentencia se analizó la constitucionalidad del Decreto 1513 de 2013, “por el cual se da aplicación provisional al Acuerdo Comercial entre Colombia y el Perú, por una parte, y la Unión Europea y sus Estados Miembros, por otra, firmado en Bruselas, Bélgica, el 26 de junio de 2012”.

119 Al respecto pueden consultarse, entre otras, las siguientes sentencias: C-1314 de 2000 (M.P. Álvaro Tafur Galvis), mediante la cual se estudió el “Acuerdo sobre el Programa Internacional para la Conservación de Delfines”; C-536 de 2002 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), mediante la cual se revisó la “Convención sobre la Pronta Notificación de Accidentes Nucleares”; C-248 de 2009 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva) en la que se juzgó la constitucionalidad del “Protocolo Adicional al Tratado de Libre Comercio entre Colombia, México y Venezuela”; C-446 de 2009 (M.P. Mauricio González Cuervo), mediante la cual se analizó el “Tratado de Libre Comercio suscrito entre Colombia y el Salvador, Guatemala y Honduras”; C-196 de 2012 (M.P. María Victoria Calle Correa), en la que se estudió el “Convenio Internacional de Maderas Tropicales”; C-910 de 2013 (M.P. Alberto Rojas Ríos) en la que se revisó la “Convención sobre Municiones en Racimo”; C-089 de 2014 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio), mediante la cual se analizó el “Acuerdo Internacional del Café.”