

LA CORTE DETERMINÓ QUE EL PROTOCOLO DE MADRID CONSTITUYE UN INSTRUMENTO INTERNACIONAL COMPATIBLE CON LA PROTECCIÓN DEL AMBIENTE Y LOS PRINCIPIOS DE DERECHO INTERNACIONAL RECONOCIDOS POR LA CONSTITUCIÓN COLOMBIANA, DIRIGIDO A COMPLEMENTAR EL SISTEMA MULTILATERAL QUE PROTEGE LA REGIÓN ANTÁRTICA COMO UNA "RESERVA NATURAL DEDICADA A LA PAZ Y A LA CIENCIA"

V. EXPEDIENTE LAT-449 - SENTENCIA C-186 /19 (mayo 8)
M.P. Alberto Rojas Ríos

1. Norma objeto de revisión

LEY 1880 DE 2018 (enero 9), por medio de la cual se aprueba el "*Protocolo al Tratado Antártico sobre Protección del Medio Ambiente, su Apéndice y sus Anexos I, II, III y IV*", hecho en Madrid el 4 de octubre de 1991, su "*Anexo V*", adoptado en Bonn, el 17 de octubre de 1991 y su "*Anexo VI*", adoptado en Estocolmo, el 17 de junio de 2005.

El texto de la ley puede ser consultado en el Diario Oficial No. 50.471 del 9 de enero de 2019.

2. Decisión

Primero.- Declarar **EXEQUIBLE** el Protocolo al Tratado Antártico sobre Protección del Medio Ambiente, su Apéndice y sus Anexos I, II, III y IV, hecho en Madrid el 4 de octubre de 1991, su Anexo V, adoptado en Bonn, el 17 de octubre de 1991, y su Anexo VI, adoptado en Estocolmo, el 17 de junio de 2005.

Segundo.- Declarar **EXEQUIBLE** la Ley 1880 de 2018, "*Por medio de la cual se aprueba el «Protocolo al Tratado Antártico sobre Protección del Medio Ambiente, su Apéndice y sus Anexos I, II, III y IV», hecho en Madrid el 4 de octubre de 1991, su «ANEXO V», adoptado en Bonn, el 17 de octubre de 1991, y su «ANEXO VI», adoptado en Estocolmo, el 17 de junio de 2005».*

3. Síntesis de los fundamentos

En esta oportunidad, la Corte se ocupó de realizar el control de constitucionalidad de la Ley 1880 de 2018, *"Por medio de la cual se aprueba el «Protocolo al Tratado Antártico sobre Protección del Medio Ambiente, su Apéndice y sus Anexos I, II, III y IV», hecho en Madrid el 4 de octubre de 1991, su «ANEXO V», adoptado en Bonn, el 17 de octubre de 1991, y su «ANEXO VI», adoptado en Estocolmo, el 17 de junio de 2005"*.

3.1. Control formal

Para llevar a cabo dicha función, la Corte, en primer término, señaló que desde el punto de vista formal, la Ley 1880 de 2018 cumplió el procedimiento legislativo previsto en la Constitución Política de Colombia, en concordancia con la Ley 5ª de 1992. Esto, luego de realizar un recuento de la etapa prelegislativa y legislativa de la misma, a través del cual concluyó que el proyecto de ley cumplió con los requisitos de presentación y publicación antes de darle trámite en la comisión respectiva, surtió los debates reglamentarios, tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes. Se aprobó conforme a la Constitución.

3.2. Control material

Superado lo anterior, al efectuar el control material, la Corte sostuvo que la Constitución de 1991 establece la obligación del Estado de asegurar el derecho al ambiente sano, deber que encuentra correlación con la preocupación constante de los Estados a nivel mundial de proteger los ecosistemas, toda vez que de éstos depende el ejercicio de los derechos humanos⁷. Sobre este aspecto, reiteró que la Carta Política de 1991 es una Constitución ecológica⁸, pues integra un conjunto de disposiciones mediante las cuales se reconoce la importancia de un ambiente sano y se imponen precisas obligaciones al Estado.

A la luz del enfoque ecocentrista⁹ de la Constitución, a través del cual se reconoce el valor autónomo e intrínseco de la naturaleza y la necesidad de incentivar una defensa y protección más rigurosa en favor del ambiente y todos sus componentes, la Corte resaltó que la Antártida es un territorio geográficamente extendido por más de 14 millones de kilómetros cuadrados, en los cuales se encuentra el 90 por ciento de todo el hielo terrestre, aspecto que en términos ambientales constituye el 70 por ciento de toda el agua dulce del planeta y comprende el 26 por ciento de todas las zonas silvestres del mundo.

Precisamente, en atención a esa riqueza en materia de biodiversidad, la Corte recapituló que tras una década de discusiones sobre el futuro de la Antártida, el 1º de diciembre de 1959 se suscribió en Washington el Tratado Antártico¹⁰, matriz del Protocolo objeto de control. El artículo IV del Tratado Antártico suspendió las reclamaciones territoriales de los Estados, al tiempo que definió esta región como una zona de uso exclusivamente pacífico, científico y reservado para actividades en beneficio de toda la humanidad¹¹. Dicho instrumento

⁷ Sentencia T-528 de 1992.

⁸ En relación con los artículos que conforman la Constitución ecológica se pueden ver los siguientes: 58 (función ecológica de la propiedad), 66 (créditos agropecuarios por calamidad ambiental), 67 (educación para la protección del ambiente), 79 (derecho a un ambiente sano y participación en las decisiones ambientales), 80 (planificación del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales), 82 (deber de proteger los recursos culturales y naturales del país), 226 (internacionalización de las relaciones ecológicas), 268-7 (fiscalización de los recursos naturales y del ambiente), 317 y 294 (contribución de valorización para conservación del ambiente y los recursos naturales), 330-5 (Concejos de los territorios indígenas y preservación de los recursos naturales), 331 (Corporación del Río Grande de la Magdalena y preservación del ambiente), 332 (dominio del Estado sobre el subsuelo y los recursos naturales no renovables), 333 (limitaciones a la libertad económica por razones del medio ambiente), 334 (intervención estatal para la preservación de los recursos naturales y de un ambiente sano), 339 (política ambiental en el plan nacional de desarrollo), 340 (representación de los sectores ecológicos en el Consejo Nacional de Planeación), 366 (solución de necesidades del saneamiento ambiental y de agua potable como finalidad del Estado).

⁹ Sentencia C-048 de 2018.

¹⁰ Los 12 países originalmente signatarios Argentina, Australia, Bélgica, Chile, Estados Unidos Francia, Japón, Nueva Zelandia, Noruega, la Unión de África del Sur (hoy Sudáfrica), la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (hoy Federación Rusa), el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte.

¹¹ Algunos de los aspectos normativos más importantes del Tratado Antártico son los siguientes: (i) La Antártida se utilizará exclusivamente para fines pacíficos, prohibiendo toda medida de carácter militar, el establecimiento de bases militares, la realización de maniobras militares y los ensayos de toda clase de armas; (ii) Las Partes Contratantes acuerdan intercambiar observaciones y resultados científicos sobre la Antártida, los cuales estarán disponibles libremente; (iii) Ningún acto o actividad que se lleve a cabo mientras el Tratado se halle en vigencia, constituirá fundamento para hacer valer, apoyar o negar una reclamación de soberanía territorial en la Antártida, ni para crear derechos de soberanía en esta región; (iv) No se harán nuevas reclamaciones de soberanía territorial en la Antártida, ni se ampliarán las reclamaciones anteriormente hechas, mientras el Tratado se halle en vigencia, y; (v) A fin de promover los objetivos y procurar la observancia de las

internacional entró en vigor el 23 de junio de 1961 y en la actualidad cuenta con 53 Partes, de las cuales 29 tienen el estatus de Parte Consultiva con derecho a voz y voto, y 24 son Partes no Consultivas, es decir, invitadas a participar en las reuniones, pero sin tomar parte en la toma de decisiones¹². Colombia se adhirió al Tratado Antártico mediante Ley 67 de 1988 y en la actualidad es miembro con voz sin voto. Sobre la participación de Colombia en el seno del tratado, la Corte se pronunció en el sentido de que las decisiones de los estados parte con voz y voto, de conformidad con los artículos 9, 224 y 226 de la Carta Política no comprometen a Colombia salvo que exista consentimiento expreso por parte del Estado.

De esta manera, el Tratado Antártico es la base originaria de un sistema o conjunto de normas y acuerdos internacionales relacionados con la Antártida, conocido como el Sistema del Tratado Antártico. Este sistema está conformado principalmente por cinco instrumentos internacionales, a saber: (i) El Tratado Antártico de 1959; (ii) La Convención para la Conservación de Focas Antárticas de 1972; (iii) La Convención para la Conservación de Recursos Vivos Marinos Antárticos de 1980; (iv) La Convención para la Reglamentación de las Actividades sobre Recursos Minerales Antárticos de 1988; y, (v) El Protocolo al Tratado Antártico sobre Protección del Medio Ambiente de 1991.

Cada uno de estos instrumentos establece mecanismos para llevar a cabo acciones de conservación, investigación científica, cooperación y protección de los ecosistemas antárticos; todos regulan la actividad humana en el continente Antártico con el principal objetivo de prevenir su degradación en protección de la humanidad.

En ese contexto, al efectuar el examen de constitucionalidad del Protocolo al Tratado Antártico, su Apéndice y sus Anexos I, II, III IV, V y VI la Sala Plena encontró que estos conforman un conjunto de instrumentos multilaterales, mediante los cuales se designa a la Antártida como una *"reserva natural dedicada a la paz y a la ciencia"* (Art. 2) y se constituye como el acuerdo internacional que establece un marco de protección integral para el medioambiente antártico. A su vez, constató que la aprobación del Protocolo de Madrid incluye una prohibición por tiempo indefinido de toda actividad relativa a los recursos minerales que no sea para la investigación científica.

De esta manera, la Corte encontró que el Protocolo fue diseñado en torno a un conjunto de principios medioambientales, con una serie de anexos que establecen reglas y disposiciones más detalladas. Así, verificó que los principios centrales del Protocolo son los siguientes: (i) La designación de la Antártida como una "reserva natural consagrada a la paz y a la ciencia"; (ii) La prohibición de la minería y las actividades relativas a los recursos minerales en el Área del Tratado Antártico; (iii) La protección del medioambiente como consideración esencial requerida en la planificación y realización de todas las actividades antárticas; (iv) Un marco integral para evaluar los impactos ambientales en la Antártida, lo que incluye la evaluación previa de todas las actividades; (v) El requisito de establecer planes de contingencia y responder de forma rápida y efectiva ante emergencias ambientales en la Antártida; y, (vi) La creación del Comité para la Protección del Medio Ambiente.

3.2.1. El articulado del protocolo

Con respecto al contenido específico del Protocolo, la Sala Plena encontró que el artículo 1 establece algunas definiciones importantes en la comprensión del instrumento internacional, todas orientadas a aclarar el sentido de los términos utilizados. El artículo 2 consagra el objetivo del Protocolo el cual consiste en la *"protección global del medio ambiente antártico y los ecosistemas dependientes y asociados y, mediante el presente Protocolo, designan a la Antártida como reserva natural consagrada a la paz y a la ciencia"*. A su vez, el artículo 3 contempla los principios medioambientales que rigen el Protocolo y determina las acciones concretas que deben realizar los Estados Parte para respetar esos principios. En términos generales, se establece que la protección del medio ambiente antártico y el valor intrínseco de

disposiciones del Tratado, todas las regiones de la Antártida y todas las estaciones, instalaciones y equipos que allí se encuentren están abiertos en todo momento a la inspección de cualquier otro país signatario.

¹² El Gobierno de los Estados Unidos sirve como depositario del Tratado y la Secretaría del Tratado Antártico tiene sede en la ciudad de Buenos Aires, Argentina.

la Antártida deben ser consideraciones fundamentales para la planificación y realización de todas las actividades que se desarrollen en dicha zona.

Los artículos 4, 5 y 6 establecen que el Protocolo es complemento del Tratado Antártico y que los Estados Parte deberán cooperar con las partes contratantes de otros instrumentos internacionales en vigor dentro del sistema del Tratado Antártico y sus respectivas instituciones. Ello, con el fin de asegurar la realización de los objetivos y principios del Protocolo.

El artículo 7 establece una prohibición en relación con la utilización de los recursos minerales, salvo en lo atinente a la investigación científica. El artículo 8 prevé la obligación de hacer un estudio de impacto ambiental de todas las actividades que se vayan a llevar a cabo en la Antártida, incluido el turismo. El artículo 9 establece que los anexos hacen parte integrante del mismo. El artículo 10 es una previsión relativa a las Reuniones Consultivas del Tratado Antártico, en las cuales se definirá la política general para la protección global del medio ambiente antártico y sus ecosistemas. El artículo 11 crea el Comité de Protección Ambiental para el Continente, y el artículo 12 establece las funciones del mismo, entre las cuales se encuentran: (i) proporcionar asesoramiento, y (ii) formular recomendaciones a las Partes en relación con la aplicación del Protocolo. Los artículos 13 y 14 comprenden acciones y medidas de cumplimiento e inspección del Protocolo, con el fin de promover la protección del medio ambiente antártico y de sus ecosistemas. El artículo 15 hace un llamado a los Estados miembros para que estén preparados para las acciones de respuesta en casos de emergencia en la zona. Finalmente, el artículo 16 consagra que los Estados Parte se comprometen a elaborar normas y procedimientos relacionados con la responsabilidad derivada de daños provocados por actividades que se desarrollen en el área del Tratado Antártico y que se encuentren cubiertas por el Protocolo.

Los artículos 17 al 27 del Protocolo de Madrid regulan aspectos procedimentales propios de cualquier tratado. El artículo 17 contempla un informe anual que debe elaborar cada una de las Partes del tratado y en el cual se informarán las medidas adoptadas por los Estados para el cumplimiento del Protocolo. Por su parte, los artículos 18 y 19 son normas de solución de controversias. De esto, la Sala Plena puso en relieve que los Estados, al momento de expresar su consentimiento para obligarse a cumplir las provisiones del tratado, tienen la posibilidad de elegir si desean someter las controversias que surjan de dicho instrumento internacional ante la Corte Internacional de Justicia o a un tribunal de arbitraje.

En los artículos 21 y 22 se establece que el Protocolo estará abierto a la firma y sujeto a la ratificación, aceptación o aprobación de los Estados que sean Partes en la Convención, y quedará abierto a adhesión a partir del 4 de octubre de 1992. En complemento de lo anterior, el artículo 23 prevé que el Protocolo entrará en vigor el trigésimo día siguiente a la fecha de depósito de los instrumentos de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión de todos los Estados que sean Partes Consultivas del Tratado Antártico en la fecha en que se adopte el Protocolo.

De conformidad con el artículo 24, el Protocolo no admite reserva alguna. Adicionalmente, en virtud del artículo 25 el mismo podrá ser modificado en cualquier momento de conformidad con el procedimiento establecido en el Tratado Antártico. El artículo 26 establece las funciones del depositario y, finalmente, en el artículo 27 se indica que el Protocolo se redactó en español, francés, inglés y ruso, y cada una de esas versiones es igualmente auténtica.

Sobre el contenido dispositivo del articulado descrito, la Corte encontró, de una parte, que todas sus previsiones velan por la protección medioambiental de la Antártida, interés que se encuentra contemplado también a nivel nacional en el artículo 80 de la Constitución Política y ha sido objeto de pronunciamiento por parte de esta Corporación, la cual ha reconocido la importancia de ese concepto en tanto que *"admite el aprovechamiento de recursos en el presente, siempre que ello no implique que las generaciones futuras sean privadas de esa oportunidad."*¹³ Dicha concepción se constituye como piedra angular del derecho internacional

¹³ Sentencia C-389 de 2016.

de los derechos humanos en materia ambiental, toda vez que parte de la relación intrínseca que existe entre el ser humano y la naturaleza.

Y, de otra, la Corte Constitucional advirtió que las disposiciones que regulan aspectos como la firma, la ratificación, la entrada en vigor, el depositario, la prohibición de hacer reservas, así como las disposiciones sobre aprobación de enmiendas, entre otras, son aspectos meramente operativos y propios de cualquier instrumento internacional multilateral y que de ninguna manera son contrarias a la Constitución.

3.2.2. El Apéndice

El Apéndice del Protocolo contiene trece previsiones relacionadas con el procedimiento de arbitraje. Sobre el particular, se dispone que cada Parte tendrá derecho a designar tres árbitros, los cuales deberán ser expertos en asuntos antárticos. Al respecto, la Corte señaló que la determinación de mecanismos que faciliten la implementación, promoción y cumplimiento del Protocolo es una medida necesaria para asegurar la efectividad de los compromisos internacionales, y que además contribuye a la consecución pacífica del objetivo de dicho instrumento, cuestión que es completamente acorde a los principios de derecho internacional aceptados por Colombia, específicamente el de buena fe y el *pacta sunt servanda*.

3.2.3. Los anexos

El Protocolo de Madrid cuenta con seis anexos, los cuales constituyen parte fundamental e integral de aquel. Los Anexos 1 a 4 fueron adoptados en 1991 y entraron en vigor en 1998. El Anexo 5 fue aprobado en 1991 y entró en vigor en el 2002. Finalmente, el anexo 6 fue adoptado en 2005 y entrará en vigor al momento de ser aprobado por todas las Partes Consultivas. La Sala Plena constató que los anexos versan sobre los siguientes ejes temáticos: (i) Anexo 1. Evaluación del impacto sobre el medio ambiente; (ii) Anexo 2. Conservación de la fauna y flora antárticas; (iii) Anexo 3. Eliminación y tratamiento de residuos; (iv) Anexo 4. Prevención de la contaminación marina; (v) Anexo 5. Protección y gestión de zonas; y, Anexo 6. Responsabilidad emanada de emergencias ambientales.

En relación con todos los anexos, la Sala Plena determinó que el contenido de estos se ajusta de manera sistemática al ordenamiento superior, toda vez que la Constitución en los artículos 79, 80, 82, 268.7, 333, 334, 339 y 366 transversalmente contempla el medio ambiente como un elemento esencial para el desarrollo humano y, por consiguiente, la defensa del mismo es un objetivo del Estado Social de Derecho, de la internacionalización de las relaciones ecológicas, del principio de precaución y del principio “quien contamina paga”.

3.2.4. Conclusión

A partir de lo anterior, la Sala Plena concluyó que el conjunto de disposiciones contenidas en Protocolo, el apéndice y sus anexos al tener como fundamento el desarrollo de compromisos entre los Estados Parte, así como el reconocimiento de la Antártida como una reserva especial de paz destinada a la investigación científica, resulta acorde con la Constitución y a los principios de derecho internacional público aceptados por Colombia.

De conformidad con lo expuesto, la Corte Constitucional declaró exequibles el Protocolo al Tratado Antártico sobre Protección del Medio Ambiente, su apéndice y sus anexos, así como su ley aprobatoria 1880 de 2018.