

EL CONVENIO DE MINAMATA, CUYO OBJETO ES EL DE PROTEGER LA SALUD HUMANA Y EL MEDIO AMBIENTE DE LAS EMISIONES Y LIBERACIONES ANTROPÓGENAS DE MERCURIO Y COMPUESTOS DE MERCURIO, GUARDA COHERENCIA CON LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA, ENTRE OTROS PRECEPTOS, CON EL MANDATO DE PROTECCIÓN DEL DERECHO A LA SALUD Y LOS DEBERES QUE TIENEN TANTO LOS PARTICULARES, COMO LAS AUTORIDADES PÚBLICAS RELACIONADOS CON LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE Y LOS RECURSOS NATURALES

III. EXPEDIENTE LAT-450 - SENTENCIA C-275/19 (junio 19)
M.P. Diana Fajardo Rivera

1. Norma objeto de control

Revisión oficiosa de la **Ley 1892 de 2018**, por medio de la cual se aprueba el "*Convenio de Minamata sobre el Mercurio*", hecho en Kumamoto (Japón) el 10 de octubre de 2013. Su texto se puede consultar en el Diario Oficial 50.590 del 11 de mayo de 2019.

2. Decisión

Primero. Declarar **EXEQUIBLE** el "Convenio de Minamata sobre el Mercurio", hecho en Kumamoto (Japón) el 10 de octubre de 2013.

Segundo. Declarar **EXEQUIBLE** la Ley 1892 de 2018, por medio de la cual se aprueba el "Convenio de Minamata sobre el Mercurio", hecho en Kumamoto (Japón) el 10 de octubre de 2013.

3. Síntesis de la providencia

Con fundamento en el numeral 10º del artículo 241 de la Carta Política, la Corte Constitucional realizó el control previo e integral del "*Convenio de Minamata sobre el Mercurio*", hecho en Kumamoto (Japón) el 10 de octubre de 2013. El estudio se dividió en dos partes: (i) un *análisis formal*, que hace un escrutinio al proceso de formación del instrumento internacional, así como al 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.

Con respecto a lo primero, la Sala Plena concluyó que el Convenio de Minamata cumplió las exigencias requeridas por la Constitución, puesto que: (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; y (vi) fue enviado dentro del término constitucional a este Tribunal para su revisión integral.

Luego, al analizar la contenido del Convenio, la Corte comenzó por advertir la urgencia de actuar frente al desafío que significa el uso del mercurio en distintos procesos industriales; desde la generación de electricidad a partir del carbón, hasta en determinados tipos de cosméticos, amalgamas dentales, pilas, luces fluorescentes y técnicas de extracción del oro. De hecho, Colombia es el país que más mercurio libera *per cápita* (1,6 gramos por cada colombiano), y el tercero que más contamina en el mundo, en términos absolutos (entre 50 y 100 toneladas por año). Además, la Organización Mundial de la Salud (OMS) ha calificado el mercurio como uno de los diez productos químicos que plantean especiales problemas de salud pública para la humanidad.

El Convenio de Minamata regula todo el ciclo del mercurio, desde su obtención en fuentes primarias hasta su disposición final. Para una mejor comprensión y análisis, la Sala Plena dividió su articulado en cinco partes: (i) el *Preámbulo*, que trae las consideraciones que motivaron a la comunidad internacional a regular el mercurio, así como algunos principios orientadores; (ii) los *compromisos* (artículos 1 al 12), en donde se definen las principales fuentes de contaminación y se fijan los objetivos a cumplir por cada Estado parte, para eliminar o reducir el mercurio en distintos productos y procesos; (iii) los *mecanismos* (artículos 13 al 22) para cumplir los objetivos trazados y evaluar la eficacia de los compromisos adquiridos; (iv) el *andamiaje institucional* (artículos 23 al 28) que consagra los órganos de dirección del Convenio; y finalmente, (v) los *aspectos formales* (artículos 29 al 35) que regulan la forma en la que los Estados pueden vincularse a este Convenio.

La Corte determinó que el Convenio de Minamata, en su totalidad, guardaba coherencia con la Constitución Política; en particular, con el mandato constitucional del derecho a la salud (CP. Art. 49); así como con los deberes que tienen tanto los particulares, como las autoridades públicas, en relación con la protección del medio ambiente y los recursos naturales (CP. Arts. 8, 79 y 80). Igualmente, la Sentencia consideró que los múltiples compromisos que trae el Convenio, así como su estructura de funcionamiento, son compatibles con los criterios de libre

autodeterminación de los pueblos, equidad, reciprocidad y conveniencia nacional que deben orientar las relaciones internacionales del Estado colombiano (CP. Arts. 9, 226 y 227). Ello es posible, en buena medida, gracias al principio de "*responsabilidades compartidas pero diferenciadas*" que se consagra en el Preámbulo del Convenio y que permite contar con una unidad de propósito, aunque con distintas obligaciones y niveles de responsabilidad.

Dadas las particularidades del contexto colombiano, la sentencia hizo hincapié en el artículo 7º del Convenio de Minamata, referente al uso del mercurio en la extracción de oro, pues esta representa la mayor fuente de contaminación en nuestro país. La Corte advirtió que los mineros *informales*, y sus comunidades, están inmersos en apremiantes contextos de violencia, pobreza y exclusión, frente a los cuales la minería de oro se abre como una escapatoria, auspiciada por la demanda irreflexiva de este metal precioso en el comercio internacional. Precisamente, consciente de estas particularidades, la delegación colombiana expuso, en su momento, tal situación en el escenario internacional y llegó a los consensos que desembocaron en la Convención de Minamata, que la Corte Constitucional ahora encuentra razonables.

Por último, la Sala Plena concluyó que la suscripción del Convenio de Minamata no requería surtir el procedimiento de consulta previa, pues se trata de un instrumento que aplica para la generalidad de los colombianos, con respecto a una sustancia tóxica presente en una gran variedad de productos y procesos industriales, ajenos al *ethos* de las comunidades étnicas. No obstante lo anterior -y aunque su objeto central no sea regular la extracción de recursos naturales- la Corte encontró que para el caso colombiano adquiriría especial significado el artículo 7º del Convenio destinado a la minería artesanal y de pequeña escala, donde sí podría existir una afectación directa y diferenciada sobre estas comunidades. Es por ello que, aunque el Convenio en sí mismo no viola el derecho fundamental a la consulta previa, todo proyecto de implementación del mismo que en un futuro represente una afectación directa a las comunidades, habrá de ser consultado, en particular, lo que se relaciona con el Plan de Acción Nacional al que se refiere el artículo 7º del Convenio.