



Bogotá, D.C., 23 ABR 2019

Señores
MAGISTRADOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL
E. S. D.

REF: Revisión constitucional de la Ley 1926 del 24 de julio de 2018, "Por medio de la cual se aprueba el 'Protocolo de Nagoya - Kuala Lumpur sobre Responsabilidad y Compensación Suplementario al Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología', adoptado en Nagoya el 15 de octubre de 2010".

Magistrada Ponente: DIANA FAJARDO RIVERA

Expediente: LAT-454

Concepto 6558

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 242-2 y 278-5 de la Constitución Política, así como en el artículo 7 del Decreto 2067 de 1991, rindo concepto dentro del proceso de revisión oficiosa de constitucionalidad de la Ley 1926 de 2018¹, aprobatoria del protocolo suplementario de tratado internacional.

1. Antecedentes

La Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República remitió a la Corte Constitucional el oficio OFI18-00084570/JMSC 110200 del 27 de julio de 2018, en el que allegó copia auténtica de la Ley 1926 del 24 de julio de 2018 por medio de la cual se aprobó el instrumento público internacional de la referencia, en cumplimiento del artículo 241-10 de la Constitución.

El Magistrado sustanciador avocó el examen de constitucionalidad del caso y ordenó la práctica de las pruebas que consideró conducentes a través de auto del 13 de agosto de 2018.

En atención a que el control constitucional que ejerce la Corte sobre los tratados internacionales y sus leyes aprobatorias es integral, pues comprende tanto el análisis de los aspectos formales del proceso, como el relacionado con los contenidos materiales del acuerdo, y de la ley aprobatoria, el concepto de la Procuraduría versará sobre estos dos aspectos.

2. Análisis formal

¹ Publicada en el Diario Oficial 50.664 de 24 de julio de 2018.



Concepto 6558

Como el asunto se ocupa del análisis formal de una ley aprobatoria de un tratado internacional, este debe incluir tanto la fase del trámite legislativo, como aquella previa a la radicación del proyecto de ley a cargo del Ejecutivo.

2.1. Etapa pre-legislativa

Un primer aspecto objeto de revisión es la competencia del funcionario que suscribió el *“Protocolo de Nagoya - Kuala Lumpur sobre Responsabilidad y Compensación Suplementario al Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología”*² (en adelante protocolo suplementario). En efecto, “[l]a Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia ha señalado que el deber constitucional de revisar los tratados internacionales, así como las leyes que los aprueben, incluye el examen de las facultades del Ejecutivo respecto de la negociación y firma del instrumento internacional respectivo”³.

En concordancia con el numeral 2 del artículo 189 de la Constitución Política, “[c]orresponde al Presidente de la República (...) [d]irigir las relaciones internacionales[,] (...) [c]elebrar con otros Estados y entidades de derecho internacional tratados o convenios que se someterán a aprobación del Congreso”. Lo anterior, sin perjuicio de que dicha facultad pueda ser ejercida por el jefe de la cartera de relaciones exteriores, quien también está facultado para este fin, o en su defecto cualquier otro ministro al que el Presidente otorgue plenos poderes.

La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, incorporada al ordenamiento jurídico colombiano a través de la Ley 32 de 1985, dispone en el numeral 1 del artículo 7° que “(...) para la adopción o la autenticación del texto de un tratado o para manifestar el consentimiento del Estado en obligarse por un tratado, se considerará que una persona representa a un Estado: a) si presenta los adecuados plenos poderes, se considerará que representan a su Estado: a) los Jefes de Estado, Jefes de Gobierno y Ministros de relaciones exteriores, para la ejecución de todos los actos relativos a la celebración de un tratado”.

En el presente caso está acreditado que el Gobierno Nacional confirió plenos poderes al entonces Embajador Extraordinario y Plenipotenciario adscrito a la Misión Permanente de Colombia ante la Organización de las Naciones Unidas — ONU— el 2 de marzo de 2011, para que en su nombre suscribiera el instrumento internacional de la referencia⁴.

² Sobre la importancia de la competencia del funcionario que suscribe el tratado internacional, pueden verse las sentencias C-615 de 2009 (M.P. Humberto Sierra Porto) y C-910 de 2013 (M.P. Alberto Rojas Ríos).

³ Corte Constitucional, Sentencia C-781 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁴ Según da cuenta el oficio S-GTAJI-18-048497 del 21 de agosto de 2018, suscrito por la doctora Alejandra Valencia Gartner, Directora de Asuntos Jurídicos Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores.



Concepto 6558 499

Por otra parte, se observa que a través de Aprobación Ejecutiva del 4 de julio de 2012, el Presidente de la República dispuso someter a consideración del Congreso de la República el *Protocolo Suplementario* para su discusión y aprobación, en atención a lo señalado en el artículo 150-16 de la Carta Política⁵.

Por lo tanto, el Ministerio Público concluye que las actuaciones previas al inicio de la fase legislativa en el proceso de incorporación del Acuerdo al ordenamiento jurídico interno, se hizo de conformidad con lo dispuesto por la Constitución y la Convención de Viena, ratificada por Colombia.

2.2. Trámite en el Senado de la República

Como el trámite legislativo de las leyes aprobatorias de tratados internacionales sigue las mismas reglas de las leyes ordinarias, con la salvedad de que su proceso de aprobación debe iniciar en el Senado de la República (artículo 154 C.P.), y tienen control constitucional automático e integral (artículo 241-10 *ibídem*), en el presente proceso, debe verificarse el cumplimiento de lo previsto para las leyes ordinarias en los artículos 157, 158, 160 y 165 de la Carta Política.

Luego de analizar los documentos que obran en el expediente, el Ministerio Público concluye que el trámite dado al proyecto de ley radicado con los números 247 de 2017 en el Senado y 156 de 2017 en la Cámara se desarrolló conforme a lo previsto en las normas constitucionales, como pasa a explicarse.

En el expediente remitido a la Procuraduría General de la Nación y en la revisión de la página web de la Corte Constitucional están probados los siguientes hechos:

2.2.1. El proyecto de ley fue radicado por el Gobierno Nacional ante el Senado de la República el 10 de mayo de 2017, por medio de la Ministra de Relaciones Exteriores, el Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministro de Salud y Protección Social. El texto original del proyecto, con su respectiva exposición de motivos, fue publicado en la Gaceta del Congreso Nro. 333 del 12 de mayo de 2017. Con estas actuaciones se cumplieron los requisitos constitucionales de presentación e inicio del trámite del proyecto (artículo 154 C.P.), y de su publicación antes de darle trámite en la comisión respectiva (artículo 157-1 *ibídem*).

2.2.2. La ponencia favorable para primer debate en la Comisión Segunda del Senado fue presentada por el Senador Jimmy Chamorro Cruz, conforme se evidencia en la Gaceta del Congreso Nro. 444 del 7 de junio de 2017.

⁵ Según da cuenta la Gaceta del Congreso 333 del 12 de mayo de 2017 p. 17.



Concepto 6558

2.2.3. El Proyecto de Ley fue anunciado el 7 de junio de 2017, según consta en acta número 26, publicada en la Gaceta del Congreso Nro. 763 del 5 de septiembre de 2017. (Conforme a lo dispuesto en el artículo 8 del Acto Legislativo 01 de 2003).

2.2.4. En efecto, el proyecto de ley fue aprobado válidamente el 13 de junio de 2017, según consta en el Acta Nro. 27 de esta fecha, publicada en la Gaceta del Congreso Nro. 763 del 5 de septiembre de 2017. Según certificación del 1 de octubre de 2018, suscrita por el Secretario General de la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado, la votación se realizó conforme al Acto Legislativo Nro. 1 de 2009, obteniendo la proposición final, la omisión de la lectura del articulado y el articulado del proyecto, 9 votos a favor y ninguno en contra. Por su parte, el título del proyecto y la voluntad de la comisión para que el proyecto tuviera segundo debate en la Plenaria del Senado alcanzó 9 votos positivos y ninguno negativo.

2.2.5. El texto definitivo aprobado en primer debate por la Comisión Segunda del Senado de la República, fue publicado en la Gaceta del Congreso Nro. 515 del 27 de junio de 2017.

2.2.6. La ponencia positiva para segundo debate en el Senado de la República fue presentada por el senador Jimmy Chamorro Cruz, publicada en la Gaceta del Congreso Nro. 515 del 27 de junio de 2017.

2.2.7. Posteriormente, el Proyecto de Ley fue anunciado conforme al Acto Legislativo 01 de 2003, el 12 de septiembre de 2018, tal y como se observa en el acta número 15, publicada en la Gaceta del Congreso Nro. 52 del 22 de febrero de 2018.

2.2.8. Efectivamente, el proyecto fue debatido y aprobado mediante votación nominal y pública en la sesión plenaria que se llevó a cabo el día 13 de septiembre de 2017, arrojando como resultado 59 votos a favor y ninguno contra la proposición positiva con que termina el informe; 56 votos positivos y ninguno negativo sobre la omisión de la lectura del articulado, el bloque del articulado, el título del proyecto y el querer de la plenaria de que el proyecto surtiera su tránsito en la Cámara de Representantes. Lo anterior, conforme se evidencia en el acta número 16 contenida en la Gaceta 53 del 22 de febrero de 2018.

2.2.9. El texto definitivo del proyecto de ley aprobado en la plenaria del Senado de la República fue publicado en la Gaceta del Congreso 935 del 13 de octubre de 2017.

2.3. Trámite en la Cámara de Representantes



Concepto 8558

En el expediente remitido a la Procuraduría General de la Nación y en la revisión de la página web de la Corte Constitucional están probados los siguientes hechos:

2.3.1. Los Representantes Efraín Torres Monsalvo (Coordinador) y Tatiana Cabello Flórez presentaron ponencia favorable según consta en la Gaceta del Congreso Nro. 985 del 27 de octubre de 2017.

2.3.2. El proyecto fue anunciado el 18 de abril de 2018, según consta en el acta de comisión Nro. 22 publicada en la Gaceta del Congreso Nro. 271 del 16 de mayo del mismo año, en la que se indica “[a]nuncio de proyectos para discusión y votación para primer debate, (...). Proyectos para la próxima sesión de Comisión donde se sometan a discusión y votación proyectos de ley para dar cumplimiento al artículo 8° del Acto Legislativo número 01 de 2003. Proyecto de ley número 156 de 2017- Cámara, 247 de 2017 Senado”.

2.3.3. Posteriormente, fue debatida y aprobada la ponencia positiva del proyecto de ley en estudio, con un quórum deliberatorio y decisorio de 13 Representantes, tal y como consta en el Acta Nro. 23 del 24 de abril de 2018, publicada en la Gaceta del Congreso Nro. 399 del 8 de junio de 2018, mediante votación nominal y pública conforme al artículo 130 de la Ley 5ª de 1992 y la Ley 1431 de 2011. Según se desprende de lo consignado en esta gaceta y en la certificación expedida por la Secretaria General de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes del 4 de septiembre de 2018, en la que señala que la proposición con que termina el informe de ponencia para primer debate, el articulado del proyecto, el título y el deseo que este tenga segundo debate, registraron 10 votos a favor, 11 votos a favor y 11 votos a favor respectivamente sin votos en contra.

2.3.4. El texto definitivo aprobado en primer debate por la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes, fue publicado en la Gaceta del Congreso Nro. 360 de 2018.

2.3.5. La ponencia positiva para segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes fue presentada por los Representantes Efraín Torres Monsalvo y Tatiana Cabello Florez, y se publicó en la Gaceta del Congreso Nro. 360 del 5 de junio de 2018.

2.3.6. El proyecto fue anunciado el 19 de junio de 2018, en el acta número 296 contenida en la Gaceta Nro. 912 del 29 de octubre de 2018, según certificación S.G.2-1696/2018 suscrita por el Secretario General de la Cámara de Representantes el 30 de agosto de 2018.

2.3.7. El 21 de junio de 2018 con un quórum deliberatorio y decisorio de 123 Representantes a la Cámara se sometió a discusión y aprobación la ponencia



Concepto 558

positiva, como consta en el Acta de Plenaria Nro. 297 de la misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso Nro. 811 del 21 de junio de 2018, mediante votación nominal y pública conforme al artículo 130 de la Ley 5ª de 1992 (Ley 1431 de 2011). Tal y como se desprende de lo consignado en esta gaceta y en la certificación expedida por el Secretario General de la Cámara de Representantes del 30 de agosto de 2018, en la que señala que la proposición con que termina el informe de ponencia arrojó como resultado 85 votos a favor y 0 en contra; el articulado del proyecto obtuvo 88 votos positivos y 0 negativo; el título y la pregunta "*quiere la Plenaria que este proyecto sea ley de la República*" registró 84 votos por el SI y 1 por el NO.

2.3.8. El texto definitivo aprobado en plenaria de la Cámara de Representantes, fue publicado en la Gaceta del Congreso Nro. 498 del 5 de julio de 2018.

2.4. Conclusiones relativas a la revisión formal del proyecto de ley

A partir del recuento del trámite legislativo hecho anteriormente, la Procuraduría concluye que se respetaron los parámetros constitucionales, legales, como pasa a explicarse.

- El proyecto de ley fue publicado en la Gaceta del Congreso previamente al inicio del trámite legislativo, de conformidad con lo previsto en el artículo 144 de la Ley 5 de 1992 y 157, numeral 1, de la Constitución Política.
- El proyecto de ley aprobatoria del tratado internacional inició su trámite en la Comisión Segunda del Senado de la República, por lo que se respetó la competencia temática determinada en el artículo 2o de la Ley 3 de 1992, y se dio cumplimiento al artículo 154 constitucional, que señala el deber de que las leyes referentes a relaciones internacionales inicien su trámite en el Senado.
- En todas las sesiones se respetó tanto el quórum deliberatorio como el decisorio, y la aprobación del proyecto se hizo según la mayoría requerida (artículos 145 y 146 de la Constitución Política, y 118 de la Ley 5 de 1992).
- El deber de anuncio previo, establecido en el artículo 160 de la Constitución Política, también se respetó. De esta forma, se cumplió con el requisito constitucional, toda vez que: i) el proyecto fue discutido y votado en la sesión previamente anunciada, y ii) el anuncio se hizo en sesión distinta a la que se realizó la votación.
- La aprobación del proyecto de ley se dio dentro del término de dos legislaturas, según lo previsto en el artículo 162 constitucional.



Concepto 6558

- El Congreso de la República actuó dentro de sus competencias respecto de la aprobación de leyes que incorporan tratados internacionales al ordenamiento interno, puesto que no modificó el contenido del Acuerdo.
- Luego de la aprobación por parte del órgano legislativo, el 24 de julio de 2018, el Presidente de la República sancionó la ley aprobatoria del instrumento internacional objeto de examen, convirtiéndose en la **Ley 1926 de 2018** y la remitió a la Corte Constitucional, para lo de su competencia, el día 30 del mismo mes y año, esto es, al sexto día siguiente a la sanción, de manera que la remisión se realizó dentro del término de seis (6) días, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 10, de la Constitución.

3. Análisis material

3.1. Aspectos materiales de la Ley 1926 del 24 de julio de 2018

La Ley 1926 de 2018, "[p]or medio de la cual se aprueba el <<Protocolo de Nagoya-Kuala Lumpur sobre responsabilidad y compensación suplementario al Protocolo de Cartagena sobre seguridad de la Biotecnología>> adoptado en Nagoya el 15 de octubre de 2010", contiene tres artículos, en los que se aprueba el protocolo suplementario, y se dispone que las obligaciones adquiridas por Colombia en dichos instrumentos rigen a partir del perfeccionamiento del vínculo internacional. Finalmente, se establece la vigencia del instrumento.

En estos términos, no se encuentra reparo constitucional alguno en relación con los aspectos materiales de la Ley 1926 de 2018.

3. Revisión material de constitucionalidad del Protocolo Suplementario y de la Ley 1926 de 2018.

La protección a la diversidad biológica, al medio ambiente y en general a los recursos naturales es un asunto que ha cobrado mayor importancia los últimos años. En la Declaración de Río (1992), así como en otros instrumentos similares, se han plasmado acuerdos orientados a proteger el medio ambiente, reconociendo la importancia de que los Estados ajusten la normatividad interna, con el propósito de garantizar esa protección.

Ahora bien, en el marco del desarrollo científico se han alcanzado avances significativos que permiten por ejemplo modificar organismos para hacerlos resistentes a algunos pesticidas. Dichos organismos se conocen como Organismos Vivos Modificados (en adelante OVM). No obstante, según lo sostenido en la exposición de motivos del proyecto de ley aprobatoria del Protocolo Suplementario,



Concepto 5558

relativo al derecho de recurso, el Protocolo Suplementario señala que no existe limitación o restricción alguna de los derechos de indemnización que pudieren tener lugar; y, por último, el derecho de las partes a establecer garantías financieras en el marco de las obligaciones internacionales existentes.

Los artículos 11 y 12 regulan la responsabilidad de los estados por hechos internacionalmente ilícitos y la relación de esta con la responsabilidad civil. Sobre el primer aspecto, se dispone que el Protocolo Suplementario no afecta ni los derechos ni las obligaciones adquiridas por los Estados en relación con este punto, y en segundo lugar se establece que las normas y procedimientos relativos a los daños ocasionados por OVM se dispondrán en las legislaciones nacionales, atendiendo al marco general que brinda el protocolo, desarrollando la relación de estos con la responsabilidad civil.

El artículo 13 dispone que la conferencia de las partes, revisará la eficacia del Protocolo Suplementario cada cinco años, de acuerdo con las especificaciones del artículo 35 del Protocolo de Cartagena⁶, salvo que las partes decidan algo distinto. Los artículos 14 a 16, establecen respectivamente la conferencia de las partes, es decir una reunión que busca efectuar una supervisión periódica de lo acordado, las labores de secretaría, y la descripción de la relación del convenio con el protocolo como un instrumento complementario, que no lo modifica ni lo enmienda.

En los artículos 17 a 21 se disponen asuntos como la sede donde se dejó a disposición el Protocolo Suplementario para la firma de las partes, la entrada en vigor, la imposibilidad de formular reservas, la denuncia del instrumento, y los distintos idiomas en los que se expidió el documento.

Para el Ministerio Público el Protocolo Suplementario es respetuoso del ordenamiento constitucional, en tanto es un instrumento de aplicación del Protocolo de Cartagena, que ya fue revisado y declarado executable por la Corte Constitucional a través de la Sentencia C-071 de 2003. Adicionalmente, las disposiciones descritas son herramientas para la consecución de fines del Estado (art. 2 CP) y el cumplimiento de deberes constitucionales en materia de protección y conservación de la salud, del medio ambiente, de los recursos naturales y de la biodiversidad (art. 80 CP).

Igualmente, las medidas adoptadas a través del protocolo bajo análisis, son coherentes con el principio de soberanía e igualdad de los Estados Parte, son respetuosas de los derechos y garantías constitucionales y se enmarcan en las

⁶ “La Conferencia de las Partes que actúa como reunión de las Partes en el presente Protocolo llevará a cabo, cinco años después de la entrada en vigor del presente Protocolo, y en lo sucesivo al menos cada cinco años, una evaluación de la eficacia del Protocolo, incluida una evaluación de sus procedimientos y anexos.”



Concepto 6558

obligaciones internacionales adquiridas por Colombia desde la entrada en vigor del Protocolo de Cartagena.

Por lo anterior, y a partir del análisis precedente, es posible concluir que el instrumento internacional analizado es respetuoso del ordenamiento constitucional en tanto; tiene fundamento en la reciprocidad y equidad entre los Estados parte (art. 226 y 227 CP), incluyen disposiciones que desarrollan y materializan fines constitucionales como la protección al medio ambiente (art. 79 CP), y por último, es respetuoso de la soberanía del Estado colombiano (art. 2, 4 y 9 CP).

En este orden de ideas, el Ministerio Público encuentra que del análisis constitucional de este Protocolo Suplementario no surge ningún vicio y que su adopción corresponde a los preceptos constitucionales relativos a la integración internacional, fomentando la participación de los Estados Parte de manera conjunta, coordinada y en respuesta a los intereses ambientales, económicos, sociales y políticos de la sociedad.

4. Solicitud

En mérito de lo expuesto, el Procurador General de la Nación solicita respetuosamente a la Honorable Corte Constitucional:

5.1. Declarar **EXEQUIBLE** la Ley 1926 del 24 de julio de 2018, "*Por medio de la cual se aprueba el 'Protocolo de Nagoya Protocolo de Nagoya - Kuala Lumpur sobre Responsabilidad y Compensación Suplementario al Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología'*", adoptado en Nagoya el 15 de octubre de 2010".

5.2. Declarar **EXEQUIBLE** el "*Protocolo de Nagoya Protocolo de Nagoya - Kuala Lumpur sobre Responsabilidad y Compensación Suplementario al Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología'*, adoptado en Nagoya el 15 de octubre de 2010".

De los señores magistrados,


FERNANDO CARRILLO FLÓREZ
Procurador General de la Nación

Dym/Ljd/Vfg