Sentencia C-381/19

Referencia: Expediente LAT-454.

Revisión oficiosa de la Ley 1926 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

Bogotá D.C., veintiuno (21) de agosto de dos mil diecinueve (2019)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, integrada por los y las Magistradas Gloria Stella Ortiz Delgado, quien la preside, Carlos Bernal Pulido, Diana Fajardo Rivera, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Alejandro Linares Cantillo, Antonio José Lizarazo Ocampo, Cristina Pardo Schlesinger, José Fernando Reyes Cuartas y Alberto Rojas Ríos, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión de constitucionalidad de la Ley 1926 de 2018, por medio de la cual se aprueba el "Protocolo de Nagoya - Kuala Lumpur", hecho en Nagoya (Japón) el 15 de octubre de 2010.

I. ANTECEDENTES

1. De acuerdo con lo previsto en el numeral 10 del artículo 241 de la Constitución Política, el 27 de julio de 2018 la Secretaría Jurídica de la Presidencia

de la República remitió a esta Corporación[1], una fotocopia autenticada de la Ley 1926 de 2018, para su revisión constitucional.

2. La Magistrada Sustanciadora, mediante Auto del 13 de agosto de 2018[2], avocó el conocimiento del proceso y dispuso la práctica de pruebas. Sin embargo, ordenó la suspensión de los términos, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2º del Auto 305 de 2017. Posteriormente, la Sala Plena, en Auto 061 del 13 de febrero de 2019, levantó la suspensión de términos. En consecuencia, la Magistrada Sustanciadora remitió el expediente a la Secretaría General de la Corte, con el fin de que continuara el trámite señalado en el Auto que avocó conocimiento.

3. El proceso se fijó en lista el 7 de marzo de 2019, por el término de 10 días con el fin de permitir la intervención ciudadana. También se corrió traslado al Señor Procurador General de la Nación para el concepto correspondiente, y se comunicó la iniciación del proceso al Presidente de la República, al Presidente del Congreso de la República, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y Ministerio de Salud y Protección Social, Defensoría del Pueblo, Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt, Instituto Colombiano Agropecuario -ICA, Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos -INVIMA-, Corporación Autónoma Regional de Antioquia, Corporación Autónoma Regional del Valle, Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, Corporación Autónoma Regional del Sur de la Amazonía; Universidad Nacional de Colombia y Universidad de Los Andes; Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico, Fundación Natura e Interamerican Association for Environmental Defense -AIDA-.

4. 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

5. A continuación se transcribe el texto completo de la ley aprobatoria del Acuerdo que se revisa:

LEY 1926 DE 2018

(julio 24)

Diario Oficial No. 50.664 de 24 de julio de 2018

PODER PÚBLICO - RAMA LEGISLATIVA

[1] Mediante Oficio OFI18-00084570 / JMSC 110200. Cuaderno único, folio 1. En adelante, todos los folios citados harán referencia a este cuaderno de la Corte Constitucional.
[2] Folios 19-20.

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.

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Visto el texto del "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.

Se adjunta copia fiel y completa del texto certificado en español del Acuerdo, 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 de Trabajo de Tratados y consta en cinco (5) folios.

El presente proyecto de ley consta de trece (13) folios.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 247 DE 2017

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.

El Congreso de la República

Visto el texto del 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.

Se adjunta copia fiel y completa del texto certificado en español del Acuerdo, 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 trece (13) folios.

PROTOCOLO DE NAGOYA - KUALA LUMPUR SOBRE

RESPONSABILIDAD Y COMPENSACIÓN

SUPLEMENTARIO AL PROTOCOLÓ DE CARTAGENA

SOBRE SEGURIDAD DE LA BIOTECNOLOGÍA

NACIONES UNIDAS

2010

Las Partes en este Protocolo Suplementario,

Siendo Partes en el Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre la Diversidad Biológica, en lo sucesivo denominado «el Protocolo»,

Teniendo en cuenta el principio 13 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo,

Reafirmando el enfoque de precaución que figura en el principio 15 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo,

Reconociendo la necesidad de proporcionar medidas de respuesta apropiadas para aquellos casos en que haya daños o probabilidad suficiente de daños, con arreglo al Protocolo,

Recordando el artículo 27 del Protocolo,

Han acordado lo siguiente;

Artículo

1

OBJETIVO

El objetivo de este Protocolo Suplementario es contribuir a la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica, teniendo también en cuenta los riesgos para la salud humana, proporcionando normas y procedimientos internacionales en la esfera de la responsabilidad y compensación en relación con los organismos vivos modificados.

Artículo

2

TÉRMINOS UTILIZADOS

1. Los términos utilizados en el artículo 2 del Convenio sobre la Diversidad Biológica, de ahora en adelante denominado «el Convenio», y el artículo 3 del Protocolo se aplicarán al presente Protocolo Suplementario.

2. Además, para los fines del presente Protocolo Suplementario:

a) Por «Conferencia de las Partes que actúa como reunión de las Partes en el Protocolo» se entiende la Conferencia de las Partes en el Convenio que actúa como reunión de las Partes en el Protocolo.

b) Por «daño» se entiende un efecto adverso en la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica, tomando también en cuenta los riesgos para la salud humana, que:

i) pueda medirse o de cualquier otro modo observarse teniéndose en cuenta, donde estén disponibles, referencias científicamente establecidas reconocidas por una autoridad competente en las que se tengan en cuenta cualquier otra variación de origen antropogénico y cualquier variación natural; y

ii) sea significativo según lo establecido en el párrafo 3 infra.

c) Por «operador» se entiende cualquier persona que tenga el control directo o indirecto del organismo vivo modificado, término que podría incluir, según proceda y según lo determine la legislación nacional, entre otros, el titular del permiso, la persona que colocó el organismo vivo modificado en el mercado, el desarrollador, el productor, el notificador, el exportador, el importador, el transportista o el proveedor.

d) Por «medidas de respuesta» se entienden acciones razonables para:

i) prevenir, reducir al mínimo, contener, mitigar o evitar de algún otro modo el daño, según proceda;

ii) restaurar la diversidad biológica por medio de acciones por adoptar en el siguiente orden de preferencia:

a. restauración de la diversidad biológica a la condición existente antes de que ocurriera el daño, o su equivalente más cercano; y donde la autoridad nacional competente determine que no es posible;

b. restauración, entre otras cosas, por medio de la sustitución de la pérdida de diversidad biológica con otros componentes de diversidad biológica para el mismo tipo u otro tipo de uso, ya sea en el mismo lugar o, según proceda, en un lugar alternativo.

3. Un efecto adverso «significativo» será determinado en base a factores tales como:

a) el cambio a largo plazo o permanente, entendido como cambio que no se reparará mediante la recuperación natural en un periodo razonable;

b) la amplitud de los cambios cualitativos o cuantitativos que afectan adversamente a los componentes de la diversidad biológica;

c) la reducción de la capacidad de los componentes de la diversidad biológica para proporcionar bienes y servicios;

d) la amplitud de cualquier efecto adverso en la salud humana en el contexto del Protocolo.

Artículo

3

ÁMBITO

1. Este Protocolo Suplementario se aplica a los daños resultantes de los organismos vivos modificados cuyo origen fue un movimiento transfronterizo. Los organismos vivos modificados a los que se hace referencia son aquellos:

a) destinados a uso directo como alimento humano o animal o para procesamiento;

b) destinados a uso confinado;

c) destinados a su introducción deliberada en el medio ambiente.

2. Respecto a los movimientos transfronterizos intencionales, este Protocolo Suplementario se aplica a los daños resultantes de cualquier uso autorizado de los organismos vivos modificados a los que se hace referencia en el párrafo 1 supra.

3. Este Protocolo Suplementario también se aplica a los daños resultantes de los movimientos transfronterizos involuntarios a los que se hace referencia en el artículo 17 del Protocolo, así como a los daños resultantes de los movimientos transfronterizos ilícitos a los que se hace referencia en el artículo 25 del Protocolo.

4. Este Protocolo Suplementario se aplica a los daños resultantes de un movimiento transfronterizo de organismos vivos modificados que se inició después de la entrada en vigor de este Protocolo Suplementario para la Parte en cuya jurisdicción se produjo el movimiento transfronterizo.

5. Este Protocolo Suplementario se aplica a los daños que se produjeron en zonas dentro de los límites de la jurisdicción nacional de las Partes.

6. Las Partes pueden aplicar los criterios establecidos en su legislación nacional para abordar los daños que se producen dentro de los límites de su jurisdicción nacional.

7. La legislación nacional por la que se implemente este Protocolo Suplementario se aplicará también a los daños resultantes de los movimientos transfronterizos de organismos vivos modificados desde Estados que no son Partes.

Artículo

4

CAUSALIDAD

Se establecerá un vínculo causal entre los daños y el organismo vivo modificado en cuestión, de conformidad con la legislación nacional.

Artículo

5

MEDIDAS DE RESPUESTA

1. Las Partes, con sujeción a los requisitos de la autoridad competente, requerirán que el operador o los operadores apropiados en el caso de daño:

a) informen inmediatamente a la autoridad competente;

b) evalúen el daño; y

c) tomen medidas de respuesta apropiadas.

2. La autoridad competente:

a) identificará al operador que ha causado el daño;

b) evaluará el daño; y

c) determinará qué medidas de respuesta debería adoptar el operador.

3. En aquellos casos en los que la información pertinente, incluida la información científica disponible o la información disponible en el Centro de Intercambio de Información sobre Seguridad de la Biotecnología, indique que existe probabilidad de que se produzcan daños si no se adoptan medidas de respuesta oportunas, se requerirá que el operador adopte medidas de respuesta apropiadas para evitar tales daños.

4. La autoridad competente podrá aplicar medidas de respuesta apropiadas, incluso especialmente, cuando el operador no las haya aplicado.

5. La autoridad competente tiene derecho a recuperar del operador los costos y gastos de la evaluación de los daños y de la aplicación de cualesquiera medidas apropiadas de respuesta e incidentales de ambas. Las Partes pueden estipular, en su legislación nacional, otras situaciones según las cuales pudiera no requerirse que el operador se haga cargo de los costos y gastos.

6. Las decisiones de la autoridad competente que requieran que el operador tome medidas de respuesta deberían ser fundamentadas. Dichas decisiones deberían notificarse al operador. La legislación nacional estipulará vías de recursos, que incluirán la oportunidad de examinar dichas decisiones por vía administrativa o judicial. La autoridad competente también informará al operador, conforme a la legislación nacional, acerca de los recursos disponibles. La aplicación de dichos

recursos no impedirá que la autoridad competente tome medidas de respuesta en las circunstancias apropiadas, a menos que se estipule de otro modo en la legislación nacional.

7. En la aplicación de este artículo, y con miras a definir las medidas de respuesta específicas que la autoridad competente requerirá o adoptará, las Partes podrán, según corresponda, evaluar si ya se han abordado medidas de respuesta en su legislación nacional sobre responsabilidad civil.

8. Las medidas de respuesta se aplicarán conforme a la legislación nacional.

Artículo

6

EXENCIONES

1. Las Partes pueden disponer, en su legislación nacional, las siguientes exenciones:

a) caso fortuito o fuerza mayor; y

b) acto de guerra o disturbio civil.

2. Las Partes pueden disponer, en su legislación nacional, cualesquiera otras exenciones o circunstancias atenuantes que consideren apropiadas.

Artículo

7

PLAZOS LÍMITE

Las Partes pueden disponer, en su legislación nacional:

a) plazos límite relativos y/o absolutos, incluidas las acciones relativas a medidas de respuesta; y

b) el comienzo del período al que se aplica el plazo límite.

Artículo

8

LÍMITES FINANCIEROS

Las Partes pueden disponer, en su legislación nacional, límites financieros para la recuperación de los costos y gastos relacionados con las medidas de respuesta.

Artículo

9

DERECHO DE RECURSO

El presente Protocolo Suplementario no limitará ni restringirá ningún derecho de recurso o de indemnización que un operador pudiera tener respecto a cualquier otra persona.

Artículo

10

GARANTÍAS FINANCIERAS

1. Las Partes conservan el derecho a establecer garantías financieras en su legislación nacional.

2. Las Partes ejercerán el derecho mencionado en el párrafo 1 de manera coherente con sus derechos y obligaciones en virtud del derecho internacional, teniendo en cuenta los tres últimos párrafos preambulares del Protocolo.

3. En su primer período de sesiones después de la entrada en vigor del Protocolo Suplementario, la Conferencia de las Partes que actúa como reunión de las Partes en el Protocolo pedirá a la Secretaría que lleve a cabo un estudio exhaustivo que incluya, entre otras cosas:

a) las modalidades de los mecanismos de garantía financiera;

b) una evaluación de los impactos ambientales, económicos y sociales de dichos mecanismos, particularmente en los países en desarrollo;

c) una identificación de las entidades apropiadas para proporcionar garantía financiera.

Artículo

11

RESPONSABILIDAD DE LOS ESTADOS POR HECHOS INTERNACIONALMENTE ILÍCITOS

Este Protocolo Suplementario no afectará a los derechos y obligaciones de los Estados en virtud de las normas generales del derecho internacional con respecto a la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos.

Artículo

12

APLICACIÓN Y RELACIÓN CON LA RESPONSABILIDAD CIVIL

1. Las Partes dispondrán, en su legislación nacional, normas y procedimientos que se ocupen de los daños. Con el fin de cumplir con esta obligación, las Partes estipularán medidas de respuesta de acuerdo con este Protocolo Suplementario y podrán, según proceda:

a) aplicar la legislación nacional existente, incluidas, donde proceda, normas y procedimientos generales en materia de responsabilidad civil;

b) aplicar o elaborar normas y procedimientos sobre responsabilidad civil específicamente con este fin; o

c) aplicar o elaborar una combinación de ambos.

2. Con el fin de estipular en su legislación nacional normas y procedimientos adecuados en materia de responsabilidad civil por daños materiales o personales relacionados con el daño, tal como se define en el artículo 2, párrafo 2 b), las Partes deberán:

a) continuar aplicando su legislación general existente sobre responsabilidad civil;

b) desarrollar y aplicar o continuar aplicando su legislación sobre responsabilidad específicamente para tal fin; o

c) desarrollar y aplicar o continuar aplicando una combinación de ambas.

3. Al elaborar la legislación sobre responsabilidad a la que se hace referencia en los incisos b) y c) de los párrafos 1 o 2 supra, las Partes abordarán, según proceda y entre otros, los siguientes elementos:

a) daños;

b) estándar de responsabilidad, incluida la responsabilidad estricta o basada en la culpa;

c) canalización de la responsabilidad, donde proceda;

d) derecho a interponer demandas.

Artículo

13

EVALUACIÓN Y REVISIÓN

La Conferencia de las Partes que actúa como reunión de las Partes en el Protocolo llevará a cabo una revisión de la eficacia de este Protocolo Suplementario, cinco años después de su entrada en vigor y en lo sucesivo cada cinco años, siempre que la información que requiere dicha revisión haya sido dada a conocer por las Partes. La revisión se llevará a cabo en el contexto de la evaluación y revisión del Protocolo tal como se especifica en el artículo 35 del Protocolo, a menos que las Partes en este Protocolo Suplementario decidan algo diferente. La primera revisión incluirá una evaluación de la eficacia de los artículos 10 y 12.

Artículo

14

CONFERENCIA DE LAS PARTES QUE ACTÚA COMO REUNIÓN DE LAS PARTES EN EL PROTOCOLO

1. Con sujeción a lo estipulado en el párrafo 2 del artículo 32 del Convenio, la Conferencia de las Partes que actúa como reunión de las Partes en el Protocolo actuará como reunión de las Partes en este Protocolo Suplementario.

2. La Conferencia de las Partes que actúa como reunión de las Partes en el Protocolo deberá mantener bajo supervisión periódica la aplicación del presente Protocolo Suplementario y adoptará, con arreglo a su mandato, las decisiones que sean necesarias para promover su aplicación efectiva. Desempeñará las funciones que le son asignadas por este Protocolo Suplementario y, mutatis mutandis, las funciones que le son asignadas en los párrafos 4 a) y f) del artículo 29 del Protocolo.

Artículo

15

SECRETARÍA

La Secretaría establecida en virtud del artículo 24 del Convenio actuará como Secretaría del presente Protocolo Suplementario.

Artículo

16

RELACIÓN CON EL CONVENIO Y EL PROTOCOLO

1. Este Protocolo Suplementario complementará el Protocolo, y no modificará ni enmendará el Protocolo.

2. Este Protocolo Suplementario no afectará a los derechos y obligaciones de las Partes en este Protocolo Suplementario en virtud del Convenio y el Protocolo.

3. A menos que se estipule lo contrario en el Protocolo Suplementario, las disposiciones del Convenio y el Protocolo se aplicarán, mutatis mutandis, al presente Protocolo Suplementario.

4. Sin perjuicio de lo estipulado en el párrafo 3 supra, este Protocolo Suplementario no afectará a los derechos y obligaciones de una Parte conforme al derecho internacional.

Artículo

17

FIRMA

El presente Protocolo Suplementario permanecerá abierto a la firma de las Partes en el Protocolo en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York desde el 7 de marzo de 2011 hasta el 6 de marzo de 2012.

Artículo

18

ENTRADA EN VIGOR

1. El presente Protocolo Suplementario entrará en vigor el nonagésimo día contado a partir de la fecha en que haya sido depositado el cuadragésimo instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión por los Estados u organizaciones regionales de integración económica que sean Partes en el Protocolo.

2. El presente Protocolo Suplementario entrará en vigor para cada Estado u organización regional de integración económica que lo ratifique, acepte o apruebe o que se adhiera al mismo después del depósito del cuadragésimo instrumento mencionado en el párrafo 1 supra, el nonagésimo día contando a partir de la fecha en que dicho Estado u organización regional de integración económica haya depositado su instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión, o en la fecha en que el Protocolo entre en vigor para ese Estado u organización regional de integración económica, si esa segunda fecha fuera posterior.

3. A los efectos de los párrafos 1 y 2 supra, los instrumentos depositados por una organización regional de integración económica no se considerarán adicionales a los depositados por los Estados miembros de esa organización.

Artículo

19

RESERVAS

No podrán formularse reservas al presente Protocolo Suplementario.

Artículo

20

DENUNCIA

1. En cualquier momento después de dos años contados a partir de la fecha de entrada en vigor del presente Protocolo Suplementario para una Parte, esa Parte podrá denunciar el presente Protocolo Suplementario mediante notificación por escrito al Depositario.

2. Cualquier denuncia será efectiva después de un año contado a partir de la fecha en que el Depositario haya recibido la notificación, o en una fecha posterior que se haya especificado en la notificación de la denuncia.

3. Se considerará que cualquier Parte que denuncie el Protocolo de conformidad con el artículo 39 del Protocolo denuncia también el presente Protocolo Suplementario.

Artículo

21

TEXTOS AUTÉNTICOS

El original del presente Protocolo Suplementario, cuyos textos en árabe, chino, español, francés, inglés y ruso son igualmente auténticos, se depositará en poder del Secretario General de las Naciones Unidas.

EN TESTIMONIO DE LO CUAL, los infrascritos, debidamente autorizados a ese efecto, firman el presente Protocolo Suplementario.

HECHO en Nagoya en el decimoquinto día del mes de octubre de dos mil diez.

III. INTERVENCIONES

1. Ministerio de Relaciones Exteriores

6. La Directora de Asuntos Jurídicos Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores solicita declarar la exequibilidad de la Ley 1926 de 2018. Explica que el Convenio tiene como objetivo fundamental proteger la biodiversidad y la salud humana del posible daño que puedan generar los organismos vivos genéticamente modificados (en adelante OVM) o transgénicos, como resultado de movimientos, manipulación y utilización transfronteriza, en donde no hayan estado involucrados los elementos de fuerza mayor o caso fortuito.

7. Adicionalmente, establece que la finalidad del tratado es contribuir a la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica, mediante reglas y procedimientos internacionales para la reparación y compensación, relacionados con los movimientos transfronterizos de los OVM, sean voluntarios o involuntarios. La obligación fundamental de las Partes es establecer medidas de respuesta adecuadas y razonables, como prevenir, minimizar, mitigar, o evitar el daño, y restaurar la diversidad biológica. *"El Protocolo establece un régimen administrativo de responsabilidad, que otorga un marco normativo a los Estados Parte para responder en una situación como la que se menciona"*.[3]

8. Resalta la importancia del tratado para Colombia por ser un país que cultiva un importante número de hectáreas de plantas transgénicas, y que además, es uno de los cinco países con mayor biodiversidad del planeta. *"Este instrumento multilateral es fundamental para garantizar que exista un procedimiento internacional aceptado, en caso de que llegase a ocurrir un daño a la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad como consecuencia de un movimiento transfronterizo de un transgénico"*.[4] Adicionalmente, destaca que el tratado genera un ambiente propicio para la aplicación de la biotecnología, donde los operadores se esfuercen por garantizar la seguridad en el desarrollo, manipulación y movilización de un OVM.

9. Por último, sostiene que *"este instrumento no es sino el desarrollo de disposiciones previamente declaradas exequibles por la Corte Constitucional"*.[5] En efecto, esta Corte declaró la constitucionalidad del artículo 27 del Protocolo de Cartagena mediante Sentencia C-071 de 2003,[6] y fue en desarrollo de esta disposición que se procedió a la negociación del Protocolo Suplementario de Nagoya - Kuala Lumpur, instrumento que, para la Directora de Asuntos Jurídicos Internacionales, respeta los preceptos constitucionales del Estado colombiano, promueve un desarrollo económico responsable y vela por la protección del derecho a un medio ambiente sano.

2. Ministerio de Salud y Protección Social

10. La Directora Jurídica del Ministerio de Salud y Protección Social solicita la declaratoria de exequibilidad de la norma bajo examen. A su juicio, las finalidades del instrumento, consistentes en no afectar la diversidad biológica ni poner en riesgo la salud humana por el desarrollo, la manipulación, el transporte, la transferencia y la liberación de OVM, se armoniza con el artículo 49 y el inciso 2 del artículo 79 de la Constitución Política de 1991.

11. Señala que es necesario contar con normas y procedimientos claros para proteger la salud, en caso de daños derivados de actividades con OVM. Esto porque en el país han aumentado los cultivos transgénicos, como en el caso del algodón o el maíz. Explica que estos cultivos se desarrollan a través de la biotecnología moderna y se generan al introducir una combinación nueva de material genético en

[3] Folio 227.
[4] Folio 229.
[5] Folio 229.
[6] MP. Álvaro Tafur Galvis.

un organismo, usando técnicas in vitro de ADN, inyección directa o fusión de células, con el fin de modificar sus características específicas y lograr así mayor productividad y rendimiento. No obstante, estos productos son destinados al consumo humano, impactando negativamente en la salud.

12. Resalta que el Protocolo Nagoya-Kuala Lumpur es determinante para los intereses del Estado porque *"es una alternativa de reconocimiento, respaldo y fortalecimiento para las autoridades ambientales nacionales en sus esfuerzos por proteger y preservar la riqueza natural de nuestro país"* y *"confiere la posibilidad de repetir contra un operador de OVM, para el caso en que se haya incurrido en costos como consecuencia de la adopción de medidas de respuesta encaminadas a reducir o minimizar la potencialidad de daños"*. Adicionalmente, establece que el Protocolo Nagoya-Kuala Lumpur es un suplemento del Protocolo de Cartagena, aprobado por medio de la Ley 740 de 2002, cuya exequibilidad fue declarada en Sentencia C-071 de 2003, por lo que contribuye a este último, en razón de que consagra un conjunto de normas y procedimientos internacionales en el marco de la responsabilidad y compensación de los impactos negativos de los OVM.

3. Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia (CORANTIOQUIA)

13. El Secretario General de CORANTIOQUIA apoya la exequibilidad de la norma, pues considera que desarrolla los preceptos constitucionales, *"en particular el inciso 2 del artículo 79 de la Constitución, que le asigna al Estado la obligación de proteger la diversidad e integridad del ambiente, y la obligación de prevención que al respecto le impone el artículo 80 constitucional al Estado colombiano, en tanto constituyen mecanismos preventivos de los posibles daños que se causen a los recursos naturales y a la salud humana"*.[7]

14. Resalta la necesidad de contar con un régimen legal que consagre normas y procedimientos para proteger la biodiversidad en caso de que se lleguen a producir daños por el desarrollo de actividades relacionadas con la transferencia, manipulación y utilización transfronteriza de OVM. El Protocolo *"es un instrumento fundamental para la efectiva aplicación de prioridades establecidas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, teniendo en cuenta que su objeto es contribuir a la conservación y utilización sostenible de la biodiversidad biológica. Un objetivo sin duda estrechamente relacionado con la promoción de la biotecnología como motor de desarrollo"*.[8]

15. Menciona la importancia de las obligaciones que tiene el Estado colombiano en materia de regulación del uso, conservación, protección, planificación y gestión de los recursos naturales y el derecho que tienen todas las personas de gozar de un ambiente sano. Recuerda que el desarrollo económico y social del país debe estar guiado por los principios universales sobre desarrollo sostenible, contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de 1992 y en el Convenio sobre la Diversidad Biológica. Este último insturmento fue declarado exequible por la Corte

[7] Folio 243.
[8] Folio 242.

Constitucional en Sentencia C-519 de 1994, donde se reconoce la importancia para Colombia de los acuerdos internacionales en materia de biodiversidad.

16. Por último, establece que la Corte Constitucional declaró mediante Sentencia C-071 de 2003 la exequibilidad del Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre la Diversidad Biológica, el cual consagra en el artículo 27 como una de las obligaciones de las partes, elaborar normas y procedimientos internacionales en la esfera de la responsabilidad y compensación por daños resultantes de los movimientos transfronterizos de OVM.

4. Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR)

17. El apoderado de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca solicita declarar la exequibilidad de la Ley 1926 de 2018. Esto porque *"la disposición tiene como finalidad la de contribuir a la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica los riesgos para la salud humana, y la responsabilidad y compensación en relación con los organismos vivos modificados"*.[9] Adicionalmente, el instrumento se ajusta a preceptos constitucionales porque (i) el Congreso de la República aprobó el tratado de conformidad con el artículo 224 de la Constitución Política, y (ii) se enmarca dentro del respeto de la soberanía nacional y los principios de derecho internacional.

18. Resalta que el Protocolo Suplementario es constitucional porque *"guarda estrecha relación con otros preceptos constitucionales, como lo son el artículo 79 y 80 de la Carta Política, según los que se establece el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano y el deber del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica; lo cual se logra con el convenio aprobado que previene los daños resultantes de los organismos vivos modificados destinados al uso directo como alimento humano o animal o para procesamiento, así como los destinados a uso confinado y los que son introducidos deliberadamente al medio ambiente"*.[10] Para el apoderado el tratado guarda relación con la conservación, la sostenibilidad de la diversidad biológica, el mantenimiento de un medio ambiente sano y la protección de los recursos naturales y de la salud humana.

5. Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca

19. El Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca solicita la exequibilidad de la norma. Indica que las disposiciones de este instrumento son acordes a las siguientes normas constitucionales: *"el artículo 8 que prevé la obligación de las autoridades públicas y de los particulares de proteger la riqueza cultural y natural de la Nación, el artículo 79 que establece el deber del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente, el artículo 81 que consagra la responsabilidad que le corresponde al Estado respecto del ingreso al país y salida de él de los recursos genéticos y su utilización de acuerdo con el interés nacional"*.[11] Considera que las medidas

[9] Folio 263.
[10] Folio 264.
[11] Folio 293.

consagradas en el tratado son necesarias para el logro de los fines del Estado colombiano, señalados en el artículo 2 de la Constitución Política. Además, respeta los artículos 9 y 226 constitucionales, que hacen referencia al manejo de las relaciones internacionales del Estado.

20. Señala que el Protocolo de Nagoya - Kuala Lumpur es suplementario al Protocolo de Cartagena, el cual fue aprobado por medio de la Ley 740 de 2002, cuya exequibilidad fue declarada por la Corte Constitucional en Sentencia C-071 de 2003. Por lo tanto, *"existe identidad de fines y objetivos en ambos instrumentos, por lo que en términos de su constitucionalidad, la Ley 1926 de 2018 debería seguir el mismo predicado de la Ley 740 de 2000 en su aspecto material, si desde el punto de vista formal no se hallan vicios de procedimiento en su adopción"*.[12]

6. Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (INVIMA)

21. La Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del INVIMA solicita declarar la exequibilidad de la norma en su integralidad. En primer lugar, porque el Protocolo de Nagoya - Kuala Lumpur es el complemento del Protocolo de Cartagena, el cual fue aprobado por la Ley 740 de 2002, cuya exequibilidad fue declarada por la Corte Constitucional en Sentencia C-071 de 2003. *"Podemos determinar que no encontramos impedimentos técnicos o jurídicos, en cuanto a la adopción del protocolo en mención, o que pueda afectar la normatividad de organismos genéticamente modificados que actualmente rige en el país, resaltando que el protocolo sigue los lineamientos y las políticas en relación a la seguridad de la biotecnología del Protocolo de Cartagena, tiene en cuenta los riesgos para la salud humana, la responsabilidad y compensación en relación a los OVM, ajustándose a las disposiciones jurídicas existentes en Colombia, como lo son: la Ley 164 de 1994 que ratifica el Convenio de la Diversidad Biológica, la Ley 740 de 2002 que ratifica el Protocolo de Cartagena, el Decreto 4525 de 2005 del Ministerio de Agricultura que determina el marco regulatorio de OVM"*.[13]

22. En segundo lugar, establece que el objeto del Protocolo se ajusta a las normas constitucionales que protegen la biodiversidad, al principio de soberanía, y a la protección jurídica de los derechos humanos, económicos, ambientales, sociales y políticos, presupuestos contenidos en los artículos 8, 78, 79, 80 de la Constitución Política, el artículo 8 de la Ley 165 de 1994 (Convenio sobre Diversidad Biológica) y el artículo 2 de la Ley 740 de 2002 (Protocolo de Cartagena). Por lo anterior, el protocolo bajo examen *"se convierte en una herramienta para materializar la protección de los recursos naturales y dentro del cual la diversidad biológica adquiere la categoría de norma constitucional mediante el reconocimiento de la obligación del Estado y de las personas de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación"*.[14]

23. En tercer lugar, señala que el protocolo respeta el principio de soberanía legislativa de los Estados parte, puesto que en el artículo 12 del mismo se establece que las partes dispondrán, en su legislación nacional, normas y procedimientos que

[12] Folio 292.
[13] Folio 4.
[14] Folio 4.

se ocupen de daños. Según esto, *"Colombia puede establecer las normas pertinentes para que las autoridades competentes puedan requerir al operador u operadores en temas asociados a OVM para hacerse responsables de sus acciones, realizar informes en caso de daños o perjuicios, evaluar el daño y tomar las medidas apropiadas"*.[15] Asegura que el Protocolo Suplementario establece estándares mínimos internacionales de responsabilidad y compensación y un régimen administrativo de responsabilidad de manera general, pero no dispone de normas específicas de procedimientos, permitiendo que cada país sea autónomo para disponer de su propia legislación nacional, normas y procedimientos para cumplir con las obligaciones y medidas de respuesta contenidas en el protocolo.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

24. 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 señor Procurador General de la Nación, Fernando Carrillo Flórez, presentó concepto número 6558 dentro del trámite de la referencia, en el cual solicita a la Corte la declaración de exequibilidad de la Ley 1926 de 2018 y del Protocolo de Nagoya - Kuala Lumpur.

25. En primer lugar, realiza un análisis formal del trámite de aprobación de la norma y concluye que se encuentra ajustada a la Constitución, debido a que cumplió con los procedimientos en la etapa pre-parlamentaria y la parlamentaria. En efecto, el Convenio fue suscrito por el Embajador Extraordinario y Plenipotenciario adscrito a la Misión Permanente de Colombia ante la Organización de las Naciones Unidas, quien gozaba de plenos poderes conferidos por el Gobierno Nacional para que en su nombre suscribiera el instrumento internacional. Ante el Congreso se agotaron todas las etapas necesarias, esto es: (i) el proyecto de ley se publicó en la Gaceta del Congreso antes de darle curso en la comisión respectiva; (ii) se inició el trámite en la Comisión Segunda del Senado, por lo que se respetó la competencia temática que dispone el artículo 154 Superior; (iii) se respetó el deber de anuncio previo, establecido en el artículo 160 de la Constitución; (iv) en todas las sesiones se cumplió tanto el quórum deliberatorio como el decisorio; (v) la aprobación del proyecto de ley se dio en el término de dos legislaturas, de acuerdo con lo previsto en el artículo 162 constitucional; y (vi) el Presidente de la República sancionó la ley aprobatoria del instrumento internacional y la remitió a la Corte Constitucional dentro del término de seis días.

26. En lo que respecta a la materia del Convenio, lo encuentra plenamente ajustado a la Constitución Política, en especial por la relevancia que ha cobrado en los últimos años la protección a la diversidad biológica, al medio ambiente y a los recursos naturales. Por ejemplo, *"en la Declaración de Río de 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 su normatividad interna, con el propósito de garantizar esa protección"*.[16]

[15] Folio 6.
[16] Folio 252.

27. Resalta que si bien no existe a la fecha evidencia científica documentada sobre el daño a la biodiversidad por un OVM, el Protocolo de Cartagena parte de que existe un riesgo que podría llegar a materializarse, y este debe preverse teniendo en cuenta el principio de precaución. Esto se logra mediante el Protocolo Suplementario que cuenta con herramientas para responder ante eventuales daños ocasionados por los OVM, en el marco de las obligaciones contraídas por Colombia a través del Protocolo de Cartagena. Adicionalmente, el instrumento analizado pretende materializar varios objetivos de protección al medio ambiente y a las personas frente a los posibles daños. Es decir que *"las medidas adoptadas a través del instrumento internacional están encaminadas a contribuir con el mantenimiento y uso sostenible de la biodiversidad, teniendo en cuenta los riesgos para la salud humana, delimitando el ámbito de aplicación y definiendo de manera clara los términos que se usan"*.[17]

28. Señala también que el instrumento es respetuoso del ordenamiento constitucional porque es una aplicación del Protocolo de Cartagena, el cual fue revisado y declarado exequible por la Corte Constitucional a través de la Sentencia C-071 de 2003. Para el Procurador, las disposiciones del Protocolo Suplementario son herramientas para la consecución de los fines del Estado y el cumplimiento de deberes constitucionales en materia de protección y conservación ambiental, de los recursos naturales, de la biodiversidad y de la salud; compatibles con el principio de soberanía e igualdad de los Estados Parte y respetuosas de los derechos y garantías constitucionales.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

29. 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;
> (iii) *integral*, en la medida en que la Corte debe analizar tanto los aspectos formales como los materiales de la ley y el tratado, confrontándolos con todo el texto constitucional;
> (iv) tiene fuerza de *cosa juzgada*;
> (v) es una condición sine qua non para la ratificación del correspondiente acuerdo;

[17] Folio 253.

(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]

30. 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.

31. 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. Análisis formal: la suscripción del Protocolo de Nagoya-Kuala Lumpur y su aprobación por parte del Congreso de la República cumplieron el procedimiento constitucional

32. 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 la necesidad de realizar la consulta previa como expresión del derecho fundamental a la participación de los grupos étnicos; y el cumplimiento de las reglas de trámite legislativo en la formación de la ley aprobatoria.

2.1. Representación del Estado, suscripción del Convenio y aprobación presidencial

33. El primer aspecto a revisar es la competencia del funcionario que representó al Estado colombiano en la negociación del Convenio. En este sentido, la Corte "*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*".[19] Esta verificación ha sido realizada siguiendo lo previsto en los artículos 7 a 10 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969.[20]

34. En este caso, se encuentra probado que el *"Protocolo de Nagoya-Kuala Lumpur sobre la responsabilidad y compensación suplementario al Protocolo de Cartagena sobre seguridad de la Biotecnología"*, adoptado en Nagoya, Japón, el 15 de octubre de 2010, fue suscrito por el entonces embajador Extraordinario y

[18] Sentencia C-048 de 2018. MP. Cristina Pardo Schlesinger. Citando, a su vez, Sentencias C-468 de 1997. MP. Alejandro Martínez; C-378 de 1996 MP. Hernando Herrera; C-682 de 1996 MP. Fabio Morón; C-400 de 1998 MP. Alejandro Martínez; C-924 de 2000 MP. Carlos Gaviria; C–576 de 2006 MP. Manuel José Cepeda Espinosa; y C-332 de 2014. MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.
[19] Sentencia C-781 de 2004. MP. Manuel José Cepeda Espinosa.
[20] Incorporada al ordenamiento interno a través de la Ley 32 de 1985.

Plenipotenciario adscrito a la Misión Permanente de Colombia ante la Organización de Naciones Unidas (ONU), Néstor Fernando Osorio Londoño. Para tales efectos, el Gobierno Nacional, encabezado por el señor Presidente Juan Manuel Santos Calderón, le otorgó Plenos Poderes el día 02 de marzo de 2011,[21] de conformidad con lo dispuesto en el literal a) del numeral 1º del artículo 70 de la "*Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados*" del 23 de mayo de 1969.

35. Igualmente, se tiene que el Presidente Juan Manuel Santos, impartió la respectiva *Aprobación Ejecutiva* el día 04 de julio de 2012 y en el mismo acto, en cumplimiento de los trámites constitucionales, ordenó someterlo a consideración del Congreso de la República.[22]

36. De tales precisiones se concluye que la adopción del instrumento internacional satisface el requisito de forma, respecto a la calidad de la persona que debió suscribirlo, pues quien lo hizo fue el embajador Extraordinario y Plenipotenciario ante la ONU, delegado expresamente por el Gobierno Nacional e investido con los poderes necesarios para ello. Asimismo, una vez acordado el Protocolo, este recibió la aprobación del Presidente para ser enviado al Congreso de la República.

2.2. Necesidad y realización de consulta previa: el Protocolo de Nagoya – Kuala Lumpur no requería agotar el proceso de consulta, pero todo proyecto de implementación que represente una afectación directa a las comunidades étnicas deberá ser consultado

37. La consulta previa ocupa un lugar destacado en el ordenamiento nacional. Colombia se constituye como una República democrática, participativa y pluralista (Art. 1 C.P.), que reconoce y protege la diversidad étnica y cultural como un valor constitucional (Arts. 7 y 70 C.P.), en el que las comunidades étnicas gozan de plenos derechos fundamentales.[23] Es claro que la Carta Política de 1991 propugna "*por un modelo de Estado que se reconoce como culturalmente heterogéneo*";[24] 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.

38. Como lo ha resaltado la jurisprudencia constitucional,[25] 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.*".[26] 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.

---

[21] Folio 230.
[22] Folio 230.
[23] Sentencia SU-123 de 2018. MMPP. Alberto Rojas Ríos y Rodrigo Uprimny Yepes.
[24] Sentencia C-366 de 2011. MP. Luis Ernesto Vargas Silva.
[25] Sentencia C-1051 de 2012 MP. Luis Guillermo Guerrero Pérez.
[26] Sentencia T-129 de 2011. MP. Jorge Iván Palacio Palacio.

39. 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*".[27] 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 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.[28]

2.2.1. La consulta previa en las leyes aprobatorias de tratados

40. En el caso de las leyes aprobatorias de tratados internacionales, el requisito de la consulta y su correspondiente verificación constitucional, es relativamente reciente.[29] Inicia con la Sentencia C-750 de 2008,[30] 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*".

41. 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.[31] Al igual que ocurre con el análisis de otro tipo de medidas

---

[27] Sentencia C-196 de 2012. MP. María Victoria Calle Correa.
[28] Sentencias C-702 de 2010. MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; y C-048 de 2018. MP. Cristina Pardo Schlesinger.
[29] Para ver un resumen de la línea jurisprudencial sobre este tema, ver Sentencia C-1051 de 2012. MP. Luis Guillermo Guerrero Pérez y C-214 de 2017. MP. Gloria Stella Ortiz Delgado.
[30] MP. Clara Inés Vargas Hernández.
[31] Ver, entre otras:
- Sentencia C-615 de 2009. MP. Humberto Antonio Sierra Porto, donde la Corte llevó a cabo el proceso de revisión automática de la Ley 1214 de 2008, *"Por medio de la cual se aprueba el Acuerdo para el Desarrollo Integral y Asistencia Básica de las Poblaciones Indígenas Wayuu de la República de Colombia y de la República de Venezuela*".
- Sentencia C-915 de 2010. MP. Humberto Sierra Porto, en el proceso de revisión automática de la Ley 1360 de 2009 "*Por medio de la cual se aprueba el Acuerdo sobre medio ambiente entre Canadá y la Republica de Colombia hecho en Lima (Perú) el veintiuno (21) de noviembre de 2008 y el Canje de notas entre Canadá y la República de Colombia del 20 de febrero de 2009 por medio del cual se corrigen errores técnicos y materiales del Acuerdo sobre medio ambiente entre Canadá y la República de Colombia"*.
- Sentencia C-941 de 2010. MP. Jorge Iván Palacio Palacio, dentro del proceso de revisión automática de la Ley 1372 de 2010, *"Por medio de la cual se aprueba el Acuerdo de Libre Comercio entre la República de Colombia y los Estados AELC, el Memorando de Entendimiento relativo al Acuerdo de Libre Comercio entre la República de Colombia y los Estados de la AELC y el Canje de Notas respecto del Capítulo 4 del Acuerdo de Libre Comercio entre la República de Colombia y los Estados AELC, suscritos en Ginebra,*

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.[32]

---

a los 25 días del mes de noviembre de dos mil ocho; el Acuerdo sobre Agricultura entre la República de Colombia y la Confederación Suiza, hecho en Ginebra, a los 25 días del mes de noviembre de 2008; el Acuerdo sobre Agricultura entre la República de Colombia y la República de Islandia, hecho en Ginebra, a los 25 días del mes de noviembre de 2008; y el Acuerdo sobre Agricultura entre la República de Colombia y el Reino de Noruega, hecho en Ginebra, a los 25 días del mes de noviembre de 2008".

- Sentencia C-027 de 2011. MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, dentro del proceso de revisión automática de la Ley 1254 de 2008, *"Por medio de la cual se aprueba el Convenio Básico de Cooperación Técnica y Científica entre el Gobierno de la República de Guatemala y el Gobierno de la República de Colombia"*.

- Sentencia C-187 de 2011. MP. Humberto Sierra Porto, en el proceso de revisión automática de la Ley 1411 de 2010, *"Por medio de la cual se aprueba el Acuerdo en materia de informes anuales sobre derechos humanos y libre comercio entre la República de Colombia y Canadá hecho en Bogotá el día 27 de mayo de 2010".*

- Sentencia C-196 de 2012 MP. María Victoria Calle Correa, dentro del proceso de revisión automática de la Ley 1458 del 29 de junio de 2011, "*por medio de la cual se aprueba el "Convenio Internacional de Maderas Tropicales, 2006"*.

- Sentencia C-293 de 2012. MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub en el proceso de revisión automática de la Ley 1461 de 2011, *"Por medio de la cual se aprueba el Acuerdo sobre el establecimiento de la red internacional del bambú y el ratán*".

- Sentencia C-767 de 2012. MP. María Victoria Calle Correa en la que esta Corporación llevó a cabo el proceso de revisión automática de la Ley 1516 del 6 de febrero de 2012, *"Por medio de la cual se aprueba la Convención sobre la protección y la promoción de la diversidad de las expresiones culturales, firmada en París el 20 de octubre de 2005".*

- Sentencia C-822 de 2012. MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub dentro del proceso de revisión automática de la Ley 1512 del 6 de febrero de 2012*, "Por medio de la cual se aprueba la ´Convención del Metro´ firmada en París el 20 de mayo de 1875 y modificada el 6 de octubre de 1921 y ´Reglamento Anexo´".*

- Sentencia C-1051 de 2012. MP. Luis Guillermo Guerrero Pérez, en el proceso de revisión automática de la Ley 1518 del 13 de abril de 2012, *"Por medio de la cual se aprueba el 'Convenio Internacional para la Protección de Obtenciones Vegetales', del 2 de diciembre de 1961, revisado en Ginebra el 10 de noviembre de 1972, el 23 de octubre de 1978 y el 19 de marzo de 1991".*

- Sentencia C-214 de 2017. MP. Gloria Stella Ortiz Delgado, en el proceso de revisión automática de la Ley 1794 de 2016 "Por medio de la cual se aprueba el "*Acuerdo Marco entre las Naciones Unidas y el Gobierno de la República de Colombia relativo a las contribuciones al sistema de Acuerdos de Fuerzas de Reserva de las Naciones Unidas para las operaciones de mantenimiento de la paz suscrito en la ciudad de Nueva York el 26 de enero de 2015*".

- Sentencia C-048 de 2018. MP. Cristina Pardo Schlesinger, en el proceso de revisión automática de la Ley 1844 de 2017 "*por medio de la cual se aprueba el "Acuerdo de París*".

[32] Al respecto, la Sentencia C-1051 de 2012. MP. 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*

42. 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.[33] 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*"[34] 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*";[35] lo que se ha entendido como el *ethos* de las comunidades indígenas y afrodescendientes.[36] Recientemente, la Sala Plena resumió[37] -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 naturales;[38]
>
> (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 identidad;[39]
>
> (iii) Impone cargas o atribuciones de beneficios a una comunidad, de tal manera que modifique su situación o posición jurídica;[40]

---

parlamentarios conozcan las consecuencias que, en materia de preservación de los derechos de las minorías, puede implicar la aprobación del tratado internacional".

[33] Sentencia C-077 de 2017. MP. 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*".

[34] Sentencia C-175 de 2009. MP. Luis Ernesto Vargas Silva.

[35] *Ibíd.*

[36] Ver sentencias C-175 de 2009. MP. Luis Ernesto Vargas Silva, C-366 de 2011. MP. Luis Ernesto Vargas Silva y C-073 de 2018. MP. Cristina Pardo Schlesinger.

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

[38] Constitución Política, artículos 329 y 330 (parágrafo); Sentencia C-068 de 2013 MP. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

[39] Sentencias C-389 de 2016. MP. María Victoria Calle Correa; C-196 de 2012. MP. María Victoria Calle Correa; C-366 de 2011. MP. Luis Ernesto Vargas Silva; C-175 de 2009. MP. Luis Ernesto Vargas Silva; C-030 de 2008. MP. Rodrigo Escobar Gil.

[40] Sentencia C-077 de 2017. MP. Luis Ernesto Vargas Silva.

(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 OIT;[41] 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*".[42]

43. 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 (CP. Art. 330) y la delimitación de las entidades territoriales indígenas (CP. Art. 329). 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. Por ejemplo, en Sentencia C-214 de 2017 (MP. Gloria Stella Ortiz Delgado), la Sala no consideró que fuera necesario consultar las comunidades, al analizar el "*Acuerdo Marco entre las Naciones Unidas y el Gobierno de la República de Colombia relativo a las contribuciones al sistema de Acuerdos de Fuerzas de Reserva de las Naciones Unidas para las operaciones de mantenimiento de la paz",* porque, además de que estas operaciones tendrían lugar fuera del territorio nacional, "*es claro que no se refiere de manera directa y expresa a aquellos elementos que, prima facie, deben ser protegidos a través de la consulta*".[43]

44. 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*".[44] 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

[41] Sentencia C-077 de 2017. MP. 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*".

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

[43] Sentencia C-214 de 2017. MP. Gloria Stella Ortiz Delgado. Para un caso similar, ver Sentencia C-144 de 2018. MP. Antonio José Lizarazo Ocampo.

[44] Sentencia C-073 de 2018. MP. Cristina Pardo Schlesinger.

distinto a los que usualmente se asocian con la consulta, significa el rechazo automático de este mecanismo.

45. En Sentencia C-196 de 2012 (MP. María Victoria Calle Correa), por ejemplo, la Corte concluyó que el "*Convenio Internacional de Maderas Tropicales*" no requería agotar el procedimiento de la consulta previa, aunque abordara el uso de recursos forestales. Para la Sala Plena, el tema del Convenio (bosques y maderas tropicales) no era razón suficiente para concluir que daba lugar a una afectación directa y específica a las comunidades, pues del mismo no se derivaban "*medidas que puedan afectar a los pueblos indígenas o a las comunidades afrodescendientes en forma directa, con el nivel de particularidad y especificidad exigido para activar la obligación de consulta*".

46. Caso contrario es lo ocurrido respecto del *'Convenio Internacional para la Protección de Obtenciones Vegetales'*. Mediante Sentencia C-1051 de 2012 (MP. Luis Guillermo Guerrero Pérez), la Corte declaró inexequible la totalidad de la Ley aprobatoria por violación del deber de consulta previa. No obstante el carácter general de las disposiciones allí incluidas, estas tendrían "*una incidencia directa sobre elementos que son particularmente relevantes para* [*las comunidades*] *y que guardan una íntima e indisoluble relación con su modo de vida y de subsistencia, como son el territorio y la explotación de los recursos naturales*".

47. La Corte expuso que las comunidades étnicas, de acuerdo a sus específicas cosmovisiones, tienen particulares formas de interacción con el territorio, el medio ambiente y los recursos naturales, a partir de las cuales, a su vez, "*han generado una serie de conocimientos y prácticas de carácter tradicional, transmitidos ancestralmente por vía oral, tendentes a la utilización racional y sostenible de los recursos naturales*". Prácticas que podrían ser gravemente menoscabadas con la introducción inconsulta de un concepto de propiedad individual y comercial sobre las variedades vegetales, tal y como establecía el acuerdo. Situación que reviste especial preocupación, pues del trabajo colectivo de la tierra depende la supervivencia de los pueblos étnicos.

48. 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, 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.

2.2.2. Análisis del caso concreto

49. El trámite de aprobación del Protocolo de Nagoya - Kuala Lumpur no requería agotar el proceso de consulta previa. Las disposiciones de este instrumento

internacional se han previsto de manera uniforme para la generalidad de los colombianos, sin que su objeto sea expedir una regulación específica referida a las comunidades étnicas. En efecto, el Protocolo pretende fijar normas y procedimientos en la esfera de la responsabilidad y compensación en relación con los movimientos transfronterizos de OVM, para contribuir de esta manera a la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica y a la protección de la salud humana. No se trata entonces de un asunto que afecte directa y específicamente a las comunidades étnicas del país, pues los OVM pueden afectar la biodiversidad del país y la salud de todas las personas.

50. El Protocolo 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 los movimientos transfronterizos de OVM y el consecuente régimen de responsabilidades.

51. Pese a lo anterior, la Corte advierte que el artículo 26 del Protocolo de Cartagena establece que las Partes, al adoptar una decisión sobre la importación de un OVM, pueden tener en cuenta *"las consideraciones socioeconómicas resultantes de los efectos de los organismos vivos modificados para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica, especialmente en relación con el valor que la diversidad biológica tiene para las comunidades indígenas y locales".* Por tanto, teniendo en cuenta que el Protocolo de Nagoya – Kuala Lumpur es suplementario al Protocolo de Cartagena, y que el movimiento de OVM de un Estado a otro puede afectar de manera directa a una comunidad étnica, la Corte estima necesario advertir que las disposiciones de orden legislativo o administrativo que se expidan en desarrollo y aplicación de la Ley 1926 de 2018, así como las demás medidas de implementación, deben surtir la consulta previa obligatoria respecto de las comunidades culturalmente diferenciadas si alguna de ellas es susceptible de afectarles de manera específica y directa, respetando, en todo caso, los principios de buena fe y de participación activa y efectiva a tales comunidades.

2.3. Examen del trámite de la Ley 1926 de 2018 ante el Congreso de la República

52. 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 (Art. 154 C.P.); 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 (Art. 241, núm. 10 C.P.)[45].

53. 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:

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

"*(i) Inicio del trámite* de la ley aprobatoria en el Senado de la República (Art. 154 C.P.).

(ii) Publicación del proyecto de ley antes de darle curso en la comisión respectiva (Art. 157, núm. 1 C.P.).

(iii) Aprobación en primer debate en las comisiones respectivas de Senado y Cámara, y en segundo debate en las plenarias de esas corporaciones (Art. 157, núm. 2 y 3 C.P.).

(iv) Publicación y reparto del informe de ponencia previo a los cuatro debates correspondientes y del texto aprobado en cada uno de ellos (Arts. 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 C.P., 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 plenarias de Senado y Cámara (Art. 161 C.P.).

(xi) Que el trámite del proyecto no haya excedido dos legislaturas (Art. 162 C.P.).

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

(xiii) Remisión oportuna del tratado y de su ley aprobatoria a la Corte Constitucional (Art. 241 núm. 10 C.P.)"[46].

54. 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 del *"Protocolo de Nagoya-Kuala Lumpur sobre la responsabilidad y compensación suplementario al Protocolo de Cartagena sobre seguridad de la Biotecnología".*

2.2.1 Trámite en el Senado de la República

55. *Inicio.* En cumplimiento del artículo 154 C.P. y tratándose de un tratado internacional, el trámite de aprobación comenzó en el Senado de la República, donde se le asignó el número 247/2017. Así consta en la Gaceta del Congreso 333 de 2017, en la que obra publicación oficial del proyecto de ley y la correspondiente exposición de motivos.[47]

56. *Ponencia para primer debate.* La ponencia para primer debate fue elaborada por el Senador Jimmy Chamorro Cruz, quien rindió concepto favorable. Documento publicado en la Gaceta del Congreso 444 de 2017.[48]

57. *Anuncio para primer debate.* El Proyecto de Ley 247/2017 Senado fue anunciado para primer debate en la Comisión Segunda del Senado en la sesión ordinaria del miércoles 07 de junio de 2017, indicando que la discusión y votación del proyecto se llevaría a cabo *"en la próxima sesión de la Comisión"*.[49] Luego, en la sesión del martes 13 de junio de 2017, se discutió el proyecto de ley mencionado.[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

[46] Sentencia C-144 de 2018. MP. Antonio José Lizarazo Ocampo. Cita original con pies de página.
[47] Gaceta del Congreso 333 de 2017. Folios 131-136.
[48] Gaceta del Congreso 444 de 2017. Folios147-149.
[49] Gaceta del Congreso 763 de 2017, que contiene el Acta 26 de 2017. Folio 181.
[50] Gaceta del Congreso 763 de 2017, que contiene el Acta 27 de 2017. Folio 182.

inequívocamente la intención de someter a votación un determinado proyecto en una fecha determinada o determinable.[51]

58. *Discusión y aprobación.* Consta en el Acta 27 de 2017 de la Comisión Segunda, que contiene lo ocurrido en la sesión del martes 13 de junio de 2017,[52] que el referido Proyecto se discutió y aprobó en primer debate con votación nominal y pública, de 9 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 al Senador Jimmy Chamorro como ponente para el segundo debate en la Plenaria del Senado. El mecanismo y los resultados de la votación fueron ratificados por la certificación enviada por el Secretario de la Comisión Segunda a la Corte Constitucional.[53]

59. *Ponencia para segundo debate.* Nuevamente fue elegido el Senador Jimmy Chamorro Cruz como ponente para el debate ante la Plenaria. En Gaceta 515 de 2017[54] se publicó el informe de ponencia, donde se propuso dar segundo debate al Proyecto de Ley 247/2017.

60. *Anuncio para segundo debate.* El Proyecto de la referencia fue anunciado en la sesión plenaria del día martes 12 de septiembre de 2017 para ser discutido y votado en la "*próxima sesión"*.[55]

61. *Discusión y aprobación.* Consta en el Acta 16 de la sesión plenaria del día miércoles 13 de septiembre de 2017,[56] 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 ponencia al Proyecto de Ley 247 de 2017. A través de votación nominal y pública con registro electrónico, se dio como resultado 59 votos favorables. 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 56 votos por el sí. Este último resultado es consistente con la certificación que remitió a la Corte Constitucional el Secretario General del Senado de la República,[57] en el que detalla que, en la sesión plenaria del miércoles 13 de septiembre de 2017 se realizó votación nominal y pública con los resultados ya descritos.

---

[51] Jurisprudencia sistematizada en la Sentencia C-533 de 2008 MP. Clara Inés Vargas Hernández. Reiterada en Sentencias C-305 de 2010 MP. Luis Ernesto Vargas Silva; C-982 de 2010 MP. María Victoria Calle Correa; C-214 de 2017 MP. Gloria Stella Ortiz Delgado y C-144 de 2018. MP. Antonio José Lizarazo Ocampo.
[52] Gaceta del Congreso 763 de 2017, que contiene el Acta 27 de 2017. Folio 56-60.
[53] Folios 125-126.
[54] Gaceta del Congreso 515 de 2017. Folios 156-158.
[55] Gaceta del Congreso 52 de 2018, que contiene el Acta 15 de 2017. Folio 122.
[56] Gaceta del Congreso 53 de 2018, que contiene el Acta 16 de 2017. Folio 122.
[57] Folio 122.

62. *Publicación definitiva.* En la Gaceta del Congreso 935 de 2017[58] se realizó la publicación del texto definitivo del Proyecto de Ley 247 de 2017 aprobado en la sesión plenaria del Senado el día miércoles 13 de septiembre de 2017.

63. *Lapso entre debates.* En cumplimiento del artículo 160 Superior, entre el primer y segundo debate en el Senado transcurrió un lapso no inferior a ocho días, pues el debate en Comisión Segunda tuvo lugar el día martes 13 de junio de 2017, y en Plenaria el día miércoles 13 de septiembre de 2017. 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.

2.2.2 Trámite en la Cámara de Representantes

64. *Ponencia para primer debate.* La Gaceta del Congreso 985 de 2017[59] contiene el informe de ponencia y texto propuesto para primer debate al Proyecto de Ley mencionado, que en Cámara se le asignó el número 156 de 2017. Esta fue realizada por los representantes, miembros de la Comisión Segunda, Efraín Torres Monsalvo y Tatiana Cabello Flórez, quienes rindieron concepto favorable y solicitaron a la Comisión dar primer debate al Proyecto. Teniendo en cuenta que la ponencia favorable fue presentada el 24 de octubre de 2017, se satisfacen ampliamente los tiempos de espera entre las cámaras del Congreso de la República que consagra el artículo 160 Superior.

65. *Anuncio para primer debate.* El Proyecto de Ley 156 de 2017 Cámara fue anunciado en la sesión ordinaria en la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes, el día 18 de abril de 2018 para ser discutido y votado en *"la próxima sesión"*.[60] Así consta el Acta número 22 de 2018.

66. *Discusión y aprobación.* En la siguiente sesión ocurrida el martes 24 de abril de 2018, efectivamente tuvo lugar la discusión del citado Proyecto. Según consta en el Acta número 23 de 2018, incluida en la Gaceta del Congreso 399 de 2018, la ponencia favorable fue sometida a discusión y votación[61]. El informe de ponencia fue aprobado, a través de votación nominal y pública, con 10 votos a favor y 0 en contra, de los 10 asistentes. El articulado se aprobó con 11 votos a favor y 0 en contra. Finalmente, se sometió a votación el título del Proyecto y la posibilidad de que surta el segundo debate, obteniendo nuevamente 11 votos por el sí y 0 por el no. Estos resultados fueron corroborados con la certificación que el Secretario General de la Comisión Segunda envió a la Corte.[62]

67. *Ponencia para segundo debate.* Les correspondió nuevamente a los representantes Efraín Torres Monsalve y Tatiana Cabello Flórez rendir ponencia sobre el Proyecto de Ley 156 de 2017, esta vez ante la Plenaria de la Cámara de Representantes. Según el informe publicado en la Gaceta del Congreso 360 de

[58] Gaceta del Congreso 935 de 2017. Folio 123.
[59] Gaceta del Congreso 985 de 2017. Folio 48-50.
[60] Gaceta del Congreso 271 de 2018, que contiene el Acta 22 de 2018. Folio 62.
[61] Gaceta del Congreso 399 de 2018, que contiene el Acta 23 de 2018. Folios 86-88.
[62] Folios 36-37.

2018,[63] los representantes presentaron ponencia favorable y solicitaron dar segundo debate al Proyecto.

68. *Anuncio para Segundo Debate.* El Proyecto de la referencia fue anunciado en la sesión ordinaria del día martes 12 de junio de 2018, donde se dispuso que sería debatido en sesión Plenaria del miércoles 13 de junio de 2018 *"o para el siguiente sesión plenaria en la cual se debatan proyectos de ley o actos legislativos"*.[64] Llegada la sesión del miércoles 13 de junio de 2018, se dispuso que el Proyecto se dejaría para la plenaria del día lunes 18 de junio de 2018.[65] En esta última, el Proyecto fue anunciado nuevamente para *"la sesión plenaria del día martes 19 de junio del 2018, o para la siguiente sesión plenaria en la cual se debatan proyectos de ley o actos legislativos"*.[66] En sesión Plenaria del día 20 de junio de 2018, que consta en el Acta de Plenaria 296 del mismo año, fue anunciado el Proyecto para la sesión de ese día.[67]

69. *Discusión y aprobación.* En cumplimiento del anuncio realizado, el Proyecto de Ley 156 de 2017 fue discutido y votado en la sesión del 21 de junio de 2018. Consta en la Gaceta 811 de 2018[68] 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. De acuerdo con la certificación que envío el Secretario General a la Corte Constitucional, el Proyecto fue aprobado en sesión plenaria extraordinaria del día 21 de junio de 2018, a la cual asistieron 123 representantes a la Cámara, fue discutido y aprobado a través de votación nominal pública en segundo debate, así:[69]

- Informe con el que termina la ponencia: Sí, 85 votos. No, 0 votos.
- Articulado: Sí, 88 votos. No, 0 votos.
- Título y pregunta: Sí, 84 votos. No, 1 voto.

70. *Publicación definitiva.* En la Gaceta del Congreso 498 de 2018[70] se publicó el texto definitivo aprobado del Proyecto de Ley 156 de 2017 en la Plenaria de la Cámara de Representantes. 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 a conciliar.[71]

2.2.3. Sanción y remisión

71. El 24 de julio de 2018, la Ministra de Educación, actuando como delegataria de funciones presidenciales,[72] sancionó la Ley 1926 de 2018. Así mismo, firmaron la

[63] Gaceta del Congreso 360 de 2018. Folios 105-112.
[64] Gaceta del Congreso 700 de 2018, que contiene el Acta Plenaria 292 de 2018.
[65] Gaceta del Congreso 737 de 2018, que contiene el Acta Plenaria 293 de 2018.
[66] Gaceta del Congreso 725 de 2018, que contiene el Acta Plenaria 294 de 2018.
[67] Folio 30.
[68] Gaceta del Congreso 811 de 2018, que contiene el Acta Plenaria 297 de 2018.
[69] Folio 30.
[70] Gaceta del Congreso 498 de 2018. Folio 29.
[71] Folio 30.
[72] Mediante Decreto No. 1255 del 19 de julio de 2018. En su artículo primero dispone que, entre las funciones que se delegaron temporalmente en la Ministra de Educación, están aquellas descritas en el

Viceministra de Relaciones Exteriores, el Ministro de Salud y Protección Social y el Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible. A continuación, y siguiendo el procedimiento constitucional para las leyes aprobatorias de tratados internacionales,[73] el 30 de julio de 2018, la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República remitió a la Corte Constitucional copia autentica de la Ley 1926 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",* 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 la misma.

2.3. Conclusión del análisis formal

72. El Proyecto de la Ley aprobatorio del Protocolo de Nagoya Kuala-Lumpur, 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[74] toda vez que el Proyecto de Ley aprobatorio fue radicado en el Senado el 12 de mayo de 2017 y finalizó el 21 de junio de 2018; y (vi) fue enviado dentro del término constitucional a este Tribunal para su revisión integral.

3. Análisis material: el Protocolo de Nagoya - Kuala Lumpur sobre Responsabilidad y Compensación Suplementario al Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología es compatible con la Carta Política de 1991

73. Una vez comprobado que el trámite de aprobación fue cumplido a cabalidad, pasa la Corte a realizar el análisis del contenido del *"Protocolo de Nagoya - Kuala Lumpur sobre Responsabilidad y Compensación Suplementario al Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología":* (i) en primer lugar, hará una breve explicación de la relación que tiene el Protocolo de Nagoya - Kuala Lumpur con el Protocolo de Cartagena; luego, (ii) describirá de manera general la exposición de motivos del Proyecto de Ley por medio del cual se aprobó el Protocolo de Nagoya - Kuala Lumpur, para contextualizar lo que se encuentra en discusión; y finalmente, (iii) analizará el articulado del instrumento internacional.

3.1 El Protocolo de Nagoya - Kuala Lumpur y su relación con el Protocolo de Cartagena

artículo 189, salvo los numerales 1º y 2º, permitiendo la sanción de las leyes a la que se refiere el numeral 9.

[73] Constitución Política, artículo 241, numeral 10.

[74] Esto es, desde la radicación del Proyecto hasta su aprobación en cuarto debate. Sentencia C-099 de 2018. MP. Antonio José Lizarazo Ocampo.

74. El Protocolo de Nagoya - Kuala Lumpur se suscribió por Colombia el 7 de marzo de 2011, en el marco de las obligaciones contraídas por el Estado colombiano a través del Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre la Diversidad Biológica. El artículo 27 este instrumento internacional, requirió a los Estados Partes *"la elaboración apropiada de normas y procedimientos internacionales en la esfera de la responsabilidad y compensación por daños resultantes de los movimientos transfronterizos de organismos vivos modificados".*

75. El Protocolo de Cartagena fue adoptado por el Estado colombiano por medio de la Ley 740 de 2002. Tanto el mencionado Protocolo como la citada Ley fueron declarados exequibles por esta Corte mediante Sentencia C-071 de 2003, toda vez que no se presentaron vicios en el trámite legislativo y los objetivos y fundamentos del Protocolo de Cartagena resultaban compatibles con los preceptos constitucionales relativos a la protección de la diversidad biológica y a las relaciones internacionales del Estado. Respecto del citado artículo 27 del Protocolo de Cartagena, la Corte no encontró problema de constitucionalidad alguno. Sin embargo, precisó que *"la determinación de normas y procedimientos internacionales en relación con la responsabilidad y compensación por daños resultantes de los movimientos transfronterizos de organismos vivos modificados, deberá ser objeto de un instrumento internacional específico que no puede considerarse como un simple acuerdo complementario o de desarrollo del Protocolo sub examine, ya que evidentemente puede dar origen a obligaciones nuevas para el Estado colombiano, no previstas en el Protocolo aludido ni en el Convenio sobre la diversidad biológica, por lo que deberá ser sometido a la aprobación del Congreso, al control automático de constitucionalidad y demás reglas del derecho internacional en materia de tratados"*.[75]

76. En consecuencia, el Protocolo de Nagoya - Kuala Lumpur surge como desarrollo del citado artículo 27 del Protocolo de Cartagena, el cual impuso la obligación a los Estados Partes de elaborar normas tendientes a regular el tema de la responsabilidad y compensación que pueda tener lugar por los daños que se ocasionen con los movimientos transfronterizos de organismos vivos modificados (OVM). No obstante, el hecho de que el Protocolo de Nagoya - Kuala Lumpur complemente el Protocolo de Cartagena no significa que el presente análisis de constitucionalidad, tal como lo sugieren algunos intervinientes, deba circunscribirse a lo señalado por esta Corte en la sentencia C-071 de 2003, pues tal como lo dispuso dicha providencia, el régimen de responsabilidades por los daños causados por OVM necesita de un instrumento internacional propio con un estudio de constitucionalidad independiente.

3.2. Exposición de motivos del Proyecto de Ley por medio del cual se aprueba el Protocolo de Nagoya - Kuala Lumpur sobre Responsabilidad y Compensación Suplementario al Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología

[75] Sentencia C-071 de 2003. MP. Álvaro Tafur Galvis.

77. La exposición de motivos del Proyecto de Ley establece que la adopción del Protocolo de Nagoya – Kuala Lumpur es relevante y necesaria como complemento del Protocolo de Cartagena, ya que posibilita contar con un régimen legal internacional sobre responsabilidad y compensación, generando confianza y un entorno propicio para la aplicación de la biotecnología, de tal manera que se aproveche el potencial del país en esta materia y se proteja la biodiversidad y la salud humana frente a los daños que puedan ocurrir por la manipulación y manejo de OVM. Por lo anterior, *"el texto adopta los mecanismos de reparación necesarios en caso de que ocurran daños a la biodiversidad, y de la misma forma, crea un incentivo para que los operadores se esfuercen en garantizar la seguridad en el desarrollo y la manipulación de OVM"*.[76]

78. Señala que el aumento de las innovaciones derivadas de la manipulación genética de organismos vivos, junto con una rápida difusión de los avances obtenidos a través de la biotecnología, ha revolucionado la producción de bienes y servicios en temas de salud, nutrición, producción industrial, agrícola y pecuaria. Esto por la aplicación de una combinación nueva de material genético en un bien, utilizando técnicas in vitro de ADN o la inyección, para controlar y modificar características específicas de estos organismos, *"creando plantas resistentes a insectos o tolerantes a herbicidas y a sequías, microorganismos con capacidad de remediación ambiental y productoras de combustibles o animales genéticamente modificados, que contribuyen a lograr una mayor productividad y rendimiento en procesos industriales, ambientales, de salud humana, agropecuarios y de investigación"*.[77]

79. Por otro lado, resalta que Colombia es considerado un país megadiverso, por lo que resulta de suma importancia proteger sus recursos naturales. *"De conformidad con la Política Nacional Biodiversidad 2009-2019, en nuestro territorio se concentra alrededor del 10% de la diversidad biológica del planeta. De igual manera forma parte del Grupo de Países Megadíversos Afines, los cuales albergan hasta un 70% de la diversidad biológica mundo y un 45% de la población mundial, que representa así mismo la mayor diversidad cultural del mundo. En ese sentido, nuestra vulnerabilidad y nuestra responsabilidad frente a un eventual daño a la biodiversidad son mayores"*.[78]

80. Señala que el Protocolo bajo examen se estructuró desde un enfoque administrativo, privilegiando la aplicación de los sistemas jurídicos y las medidas administrativas domésticas para hacer frente a los daños ambientales. En consecuencia, *"Colombia podría aplicar su legislación nacional vigente, incluidas las normas generales y procedimientos sobre responsabilidad civil, en caso de un daño a la diversidad biológica causado por movimientos transfronterizos de un OVM. De igual manera, las autoridades nacionales podrán desarrollar normas de responsabilidad civil y los procedimientos específicos a los daños resultantes de la movilización de estos organismos en caso de ser necesarios"*[79]. Por esto, aclara que

[76] Folio 13.
[77] Folio 10.
[78] Folio 11.
[79] Folio 13.

la ratificación del instrumento no genera cargas administrativas adicionales para el Estado, pues no supone la creación de una institucionalidad adicional.

3.3. Análisis del articulado del Protocolo de Nagoya – Kuala Lumpur

81. El "*Protocolo de Nagoya - Kuala Lumpur sobre Responsabilidad y Compensación Suplementario al Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología*", adoptado en Nagoya (Japón) el 15 de octubre de 2010, y que ahora le corresponde a la Corte Constitucional revisar integralmente, consta de un Preámbulo y veintiún (21) artículos. Para una mejor comprensión y análisis, la Sala Plena divide el Protocolo en seis partes: (i) el *Preámbulo*, que trae las consideraciones que motivaron a los Estados Parte a adoptar un régimen de responsabilidad y compensaciones por los daños que se causen con motivo de movimientos transfronterizos de OVM; (ii) la *delimitación del Protocolo* (artículos 1 al 4), en donde se definen las finalidades y ámbitos de aplicación del Protocolo; (iii) los *mecanismos* (artículos 5 al 10) para cumplir los objetivos trazados; (iv) la *responsabilidad internacional y civil de los Estados Parte* (artículos 11 y 12), en la que se fijan las obligaciones de las Partes en esta materia; (v) el *andamiaje institucional* (artículos 13 al 15) que consagra los órganos del Protocolo y sus funciones; y finalmente, (vi) *la relación con otros instrumentos internacionales y aspectos formales del Protocolo* (artículos 16 al 21), disposiciones que regulan la forma en la que los Estados pueden vincularse a este Protocolo y establece la manera en que se compagina con el Protocolo de Cartagena y el Convenio sobre la Diversidad Biológica.

3.3.1. El Preámbulo del Protocolo de Nagoya – Kuala Lumpur

82. De acuerdo con la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969,[80] el Preámbulo de un tratado es importante para la interpretación de su contenido, y podría ser útil para entender su objeto y finalidad.[81] En el Preámbulo del Protocolo de Nagoya – Kuala Lumpur se alude, en primer lugar, a los principios 13 y 15 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, los cuales hacen referencia al deber de los Estados de desarrollar normas sobre responsabilidad e indemnización por daños ambientales y al enfoque de precaución en materia ambiental, respectivamente. En segundo lugar, el Preámbulo reconoce la necesidad de proporcionar medidas de respuesta apropiadas para aquellos casos en que haya daños o probabilidad suficiente de daños, con arreglo al Protocolo de Cartagena, para lo cual recuerda el artículo 27 de dicho instrumento, en el que se indica que la Conferencia de las Partes del Protocolo de Cartagena adoptará un proceso en relación con la elaboración apropiada de normas y procedimientos internacionales en la esfera de la responsabilidad y compensación por daños resultantes de los movimientos transfronterizos de OVM.

83. La Corte considera que el Preámbulo del Protocolo resulta ajustado a la Constitución Política. En efecto, la necesidad de desarrollar medidas de

[80] Incorporada al ordenamiento interno a través de la Ley 32 de 1985.
[81] Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (1969). Artículo 31.

responsabilidad y compensación ante los daños ambientales que se puedan presentar por el movimiento transfronterizo de OVM, no sólo desarrolla el artículo 27 del Protocolo de Cartagena, el cual fue declarado constitucional en la Sentencia C-071 de 2003, sino que se acompasa con el artículo 80 constitucional, el cual impone al Estado la obligación de garantizar el desarrollo sostenible, la conservación, restauración o sustitución de los recursos naturales e imponer las sanciones y exigir la reparación de los daños causados al medio ambiente.

84. En cuanto al principio de precaución, basta señalar que este tiene su fundamento en el deber constitucional de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental (Art. 80 C.P.), y el mismo ha sido acogido y desarrollado ampliamente por la jurisprudencia constitucional. Así, en la Sentencia C-703 de 2010 señaló esta Corte:

> "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 principios 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".[82]

85. Por tanto, es claro que el Preámbulo del Protocolo de Nagoya – Kuala Lumpur no sólo respeta el texto constitucional, sino que desarrolla principios y deberes consagrados en la Carta Política de 1991.

3.3.2. La delimitación del Protocolo (artículos 1 al 4)

86. De acuerdo con el **artículo 1**, el ***objetivo*** del Protocolo es *"contribuir a la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica, teniendo también en cuenta los riesgos para la salud humana, proporcionando normas y procedimientos internacionales en la esfera de la responsabilidad y compensación en relación con los organismos vivos modificados"*. Este propósito es consecuente con el mandato constitucional del derecho a la salud (Art. 49 C.P.), así como con

[82] Sentencia C-703 de 2010. MP. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. SPV. Mauricio González Cuervo.

los deberes que tiene el Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente (Art. 79 C.P.), garantizar el desarrollo sostenible, conservación, restauración o sustitución de los recursos naturales (Art. 80 C.P.) y exigir la reparación de los daños causados al medio ambiente (Art. 80 C.P.).

87. La referencia simultánea a la salud humana y a la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica encaja correctamente en el concepto de *Constitución Ecológica*,[83] que ha venido construyendo la jurisprudencia de la Corte a partir de las múltiples disposiciones constitucionales que se refieren al tema.[84] 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.[85] 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 ecocéntrista[86].

88. 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.[87] 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.[88] También es una invitación a contemplar, en el marco del pluralismo democrático,[89] distintas aproximaciones a los elementos de la naturaleza, y entender que estos son dignos de "*protegerse per se y no,*

---

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

[84] 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. MP. Alejandro Linares Cantillo, citando las sentencias C-449 de 2015. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio y C-041 de 2017. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo y Jorge Iván Palacio Palacio.

[85] MP. Alejandro Martínez Caballero.

[86] Sentencia C-664 de 2017. MP. Alejandro Linares Cantillo.

[87] Sentencia C-048 de 2018. MP. Cristina Pardo Schlesinger.

[88] 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"

[89] Constitución Política, artículos 1, 7 y 70. La jurisprudencia ha recordado que la Constitución colombiana "*rechaza posturas universalistas y de asimilación de la diferencia, basadas en la homogeneidad en la comprensión de los derechos y acepta, aunque de forma moderada, el pluralismo jurídico*" (Sentencia C-366 de 2011. MP. Luis Ernesto Vargas Silva).

simplemente, porque sean útiles o necesarios para el desarrollo de la vida humana".[90] 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"*.[91]

89. Ahora bien, dentro de los elementos del ambiente que deben ser preservados, el Constituyente consideró de gran relevancia la diversidad biológica nacional, por lo que consagró en el artículo 79 de la Constitución Política el deber del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente y conservar las áreas de especial importancia ecológica. Conforme al Convenio Sobre la Diversidad Biológica, celebrado en Río de Janeiro el 5 de Junio de 1992, aprobado por la Ley 165 de 1994, *"por diversidad biológica se entiende la variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos, entre otras cosas, los ecosistemas terrestres y marinos y otros ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte; comprende la diversidad dentro de cada especie, entre las especies y de los ecosistemas"* (art. 2º). Sobre la importancia que tiene la diversidad biológica para el Estado colombiano ha señalado este Tribunal:

> "Colombia es uno de los países que mayor interés debe tener respecto de los acuerdos internacionales en materia de biodiversidad. La razón es, por lo demás, sencilla: nuestro país ha sido reconocido a nivel mundial como uno de los centros biológicos de mayor diversidad. Sobre el particular, basta con remitirnos a la exposición de motivos […] cuando presentaron ante el Congreso el proyecto de ley correspondiente al Convenio de Diversidad ya referenciado: "países como Colombia, catalogados como 'megabiodiversos' no pueden darse el lujo de anular una de las ventajas comparativas más críticas en las relaciones internacionales y la economía del siglo XXI: los recursos genéticos y la diversidad biológica. En muchos casos esta ventaja es absoluta

[90] Sentencia C-666 de 2010. MP. Humberto Antonio Sierra Porto.

[91] 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.

> cuando se trata de especies endémicas, es decir únicas y no repetidas en lugar alguno del planeta (...). "Colombia es uno de los 13 países del planeta que concentran el 60 por ciento de la riqueza biológica. […] Nuestro país reúne aproximadamente el 10 por ciento de todas las especies animales y vegetales del globo, aunque representa menos del 1 por ciento de la superficie terráquea. Esta característica ubica al país en uno de los primeros lugares en diversidad de especies por unidad de área, y número total de especies. "Un tercio de las 55.000 especies de plantas de Colombia son endémicas, lo que se considera una riqueza sin igual, equivalente al 10% del total identificado (Bundestag, 1990). El país cuenta, por ejemplo, con el 15% de las especies de orquídeas clasificadas mundialmente; con más de 2.000 plantas medicinales identificadas y con un número elevado de especies de frutos comerciales, silvestres o apenas localmente cultivados, que son comestibles o que pueden llegar a ser utilizados para el mejoramiento genético de especies cultivadas. "En el país se han clasificado 338 especies de mamíferos, lo que representa un 8% del total de las conocidas en el Planeta; el 15% de las especies primates vivientes; 1.754 especies de aves (18%); y casi 3.000 vertebrados terrestres".[92]

90. 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.[93] Al respecto ha indicado la Corte que *"la disposición y explotación de los recursos naturales no puede traducirse en perjuicio del bienestar individual o colectivo, ni tampoco puede conducir a un daño o deterioro que atente contra la biodiversidad y la integridad del ambiente, entendido como un todo. Por ello, el desarrollo sostenible, la conservación, restauración y compensación ambiental, hacen parte de las garantías constitucionales para que el bienestar general y las actividades productivas y económicas del ser humano se realicen en armonía y no con el sacrificio o en perjuicio de la naturaleza"*.[94] En consecuencia, la "*utilización sostenible de la diversidad biológica"* como uno de los objetivos del Protocolo de Nagoya – Kuala Lumpur resulta plenamente acorde con las normas constitucionales.

91. De otra parte, el propósito de generar *"normas y procedimientos internacionales en la esfera de la responsabilidad y compensación en relación con los organismos vivos modificados"* resulta acorde con el mandato de imponer sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados al medio ambiente

---

[92] Sentencia C-519 de 1994. MP. Vladimiro Naranjo Mesa.

[93] 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. MP. 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. MP. Alejandro Martínez Caballero).

[94] Sentencia T-622 de 2016. MP. Jorge Iván Palacio Palacio.

(Art. 80 C.P). Uno de los aspectos de mayor relevancia para las autoridades ambientales colombianas es el potencial genético con el que cuenta el país, dada la gran variedad de genes y material germoplástico que beneficia los avances en áreas como la medicina, la agricultura y la industria.[95] Por esta razón, el Constituyente manifestó un interés especial en la necesidad de regular el ingreso y salida del país de los recursos genéticos y su utilización, de acuerdo con el interés nacional (Art. 81 C.P.).

92. Este potencial genético ha sido recientemente utilizado en el área de la biotecnología a través de los OVM. Estos son *"organismos cuyo material genético ha sido alterado y recombinado de una forma nueva, a la que no se llega de una manera natural"*[96], a través de procedimientos tecnológicos como la reproducción asistida y selección, en los que se adquiere una nueva combinación genética que crea nuevos seres vivos. En concreto, estos procedimientos aíslan los genes individuales del genoma de un organismo o especie y los introducen en otro, por lo que al mover los genes, se mueven sus rasgos y características.[97]

93. En el caso de la agricultura, la aplicación de la biotecnología se amplió por la necesidad de adaptar variedades vegetales a nuevas condiciones ecológicas y favorecer reacciones frente a plagas o ecosistemas complejos, mediante la utilización de características valiosas de otras especies desde el punto de vista agronómico, alimentario, o ambiental, que no pueden cruzarse naturalmente entre sí.[98] Los primeros OVM fueron destinados al aumento en la producción de alimentos suficientes para la población mundial. Hoy en día, con una población creciente, es fundamental garantizar la alimentación y reducir las pérdidas de la producción agrícola por enfermedades, insectos, bacterias o virus, por medio de la modificación genética de las plantas.[99] Los OVM no sólo aseguran más alimentos, sino unos más resistentes a plagas al detener la propagación de enfermedades, garantizando más nutrientes en cada uno de ellos y reduciendo el uso de pesticidas, lo que aumenta el margen de productividad para los agricultores.[100]

94. A pesar de los beneficios mencionados, la comunidad científica ha realizado numerosas objeciones a la utilización de OVM, debido principalmente a los efectos nocivos que pueden tener en el medio ambiente y en la salud de las personas, dado que existe una incertidumbre científica sobre el impacto real de los organismos transformados, a corto y largo plazo.[101] Dentro de los impactos que se han documentado se encuentran, (i) la aparición de alergias a causa de la transferencia de toxinas y uso de proteínas de bacterias, (ii) la resistencia a antibióticos por parte de las bacterias que habitan en el aparato digestivo humano, (iii) la falta de estabilidad genética y bioquímica de las especies, (iv) el riesgo a la biodiversidad porque la contaminación genética es irreversible, dado que los genes introducidos no se pueden retirar, (v) el riesgo a la seguridad alimentaria de los países involucrados, (vi) la mala calidad de las semillas que afectan la productividad, (vii)

---

[95] *IDEM*.
[96] Sentencia C-583 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.
[97] *IDEM*.
[98] *IDEM*.
[99] *IDEM*.
[100] *IDEM*.
[101] *IDEM*.

el desplazamiento de la mano de obra por la adopción de nuevas tecnologías, así como (viii) objeciones éticas a la transferencia no natural de material genético entre especies distintas.[102]

95. A la luz de lo anterior, cobra pleno sentido el artículo 1 del Protocolo de Nagoya – Kuala Lumpur, al consagrar sus objetivos centrales tanto en función de la salud humana como de la diversidad biológica; toda vez que los OVM plantean riesgos sobre estos aspectos, razón por la cual se hace necesario establecer normas y procedimientos que permitan al Estado exigir responsabilidad y compensaciones en relación con los daños que puedan causar estos organismos.

96. El **artículo 2** trae un conjunto de ***términos utilizados*** para entender y aplicar el Protocolo de Nagoya – Kuala Lumpur. Esto es común para este tipo de instrumentos, particularmente cuando existen vocablos técnicos que ameritan una explicación. En tanto se trata de disposiciones que no consagran obligaciones o derechos, sino cláusulas orientadoras, no ameritan un análisis constitucional detallado.[103] En este artículo se define lo que se entiende por *"Conferencia de las Partes que actúa como reunión de las Partes en el Protocolo"*, *"daño"*, *"operador"*, *"medidas de respuesta"* y se indican los factores que se deben tener en cuenta para determinar cuándo se presenta un *"efecto adverso significativo"*. Ninguna de estas definiciones genera problemas constitucionales, pues se circunscriben a dotar de contenido algunos términos que son fundamentales para entender y aplicar correctamente las diferentes disposiciones del Protocolo. Vale la pena resaltar que el concepto de *daño* tiene en cuenta tanto los efectos adversos para la diversidad biológica como para la salud humana. Así mismo, dentro de las *medidas de respuesta* se plantean aquellas encaminadas a prevenir un daño, así como las que se orientan a restaurar la diversidad biológica. Finalmente, la amplitud del concepto de operador, que hace referencia a *"cualquier persona que tenga el control directo o indirecto del organismo vivo modificado"*, se explica por la necesidad de no excluir de responsabilidad a ninguna persona que de alguna forma tengan control sobre un OVM.

97. El **artículo 3** define el ***ámbito*** de aplicación del Protocolo de Nagoya – Kuala Lumpur. Se señala que este instrumento internacional "*se aplica a los daños resultantes de los organismos vivos modificados cuyo origen fue un movimiento transfronterizo"*, bien sea intencional, involuntario o ilícito, para lo cual se enuncian los OVM a los que se hace referencia. De igual manera, se indica que el Protocolo aplica para los daños producidos dentro de los límites de la jurisdicción nacional de los Estados Parte y que sucedan después de la entrada en vigor de este instrumento para el Estado en cuya jurisdicción se produjo el movimiento transfronterizo. Se establece que cada Estado puede aplicar los criterios establecidos en su legislación nacional para abordar los daños a los que hace referencia en el presente Protocolo. Finalmente, se advierte que la legislación a través de la cual se implemente este instrumento internacional se aplicará también a los daños resultantes de los movimientos transfronterizos de OVM desde Estados que no son Partes.

[102] *IDEM*.
[103] En el mismo sentido, ver Sentencia C-048 de 2018. MP. Cristina Pardo Schlesinger.

98. La Corte advierte que el ámbito de aplicación del Protocolo tiene una correspondencia con el objetivo del mismo, por lo que las disposiciones del artículo 3 deben ser declaradas constitucionales. También cabe destacar que la norma en cuestión respeta el principio de soberanía (Art. 9 C.P.) y da cumplimiento al mandato constitucional de internalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas sobre la base de la reciprocidad (Art. 226 C.P.),[104] al circunscribir el ámbito de aplicación a los límites de la jurisdicción nacional de los Estados Partes y posibilitar la aplicación de normas nacionales relativas a los daños que son objeto del Protocolo, así como aplicar la legislación respectiva cuando los daños ocurran por el movimiento transfronterizo de un OVM desde un Estado que no es parte del Protocolo.

99. El **artículo 4** fija la necesidad de establecer un ***vínculo causal*** entre el daño y el respectivo OVM. La Corte no encuentra ningún reparo constitucional a esta disposición, puesto que resulta razonable exigir un nexo de causalidad que permita imputar el daño al agente generador, respetando en todo caso la soberanía nacional al permitir que el Estado dote de contenido esta disposición de acuerdo a su propia legislación.

3.3.3. Los mecanismos para cumplir con los objetivos (artículos 5 al 10)

100. El **artículo 5** alude a las ***medidas de respuesta***. Se establece el procedimiento que deben seguir los Estados cuando se presenta un daño causado por el movimiento transfronterizo de un OVM o cuando exista una probabilidad de que tal daño se materialice, así como las medidas de respuesta y procedimientos que los operadores de OVM deben adoptar en estas situaciones. Esta norma se ajusta a los postulados constitucionales, tal como se explicará a continuación.

101. Los numerales 1 y 2 de la norma prevén que el Estado requerirá al operador causante de un daño para que (i) informe a la autoridad competente, (ii) evalúe el daño y (iii) tome las medidas de respuesta apropiadas. Por su parte, la autoridad competente deberá (i) identificar al operador causante del daño, (ii) evaluar el daño y (iii) determinar las medidas de respuesta que debe adoptar el operador, mientras que el numeral 4 autoriza a la respectiva autoridad a aplicar las medidas de respuestas en caso de que el operador no lo haga. Estas disposiciones protegen la diversidad e integridad del ambiente en tanto buscan restaurar los recursos naturales que hayan sido objeto de algún daño (Arts. 79 y 80 C.P.) o proteger y recuperar la salud de las personas en caso de que haya sido afectada por un OVM (Art. 42 C.P.). No obstante, la Corte debe advertir que, en caso de que el operador no adopte medidas de respuesta, la autoridad competente tiene el deber de implementar las respectivas medidas. Por lo tanto, el numeral 4 del artículo 5 no puede entender como una potestad de la autoridad competente sino como una obligación de realizar todas las acciones necesarias para mitigar los daños causados por movimientos

[104] 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. MP Eduardo Cifuentes Muñoz, reiterada en Sentencia C-048 de 2018. MP. Cristina Pardo Schlesinger.

transfronterizos de OVM, en virtud del deber que tiene el Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente (Art. 79 C.P.).

102. Por su parte, el numeral 3 establece que el operador deberá adoptar medidas de respuesta para evitar que se produzcan daños, siempre y cuando se tenga información que indique que existe tal posibilidad. La Corte advierte que esta disposición se ajusta a la jurisprudencia constitucional que ha desarrollado los principios de prevención y precaución en materia ambiental, los cuales exigen implementar las acciones necesarias y adecuadas para mitigar o prevenir daños al medio ambiente.[105]

103. El numeral 5 prescribe el derecho que tiene la respectiva autoridad a recuperar del operador los gastos en que haya incurrido producto de la evaluación de los daños y de la aplicación de las medidas de respuesta, sobre lo que la Corte no encuentra reparo constitucional alguno, pues esta medida resarcitoria busca que quien es responsable de ocasionar un daño asuma los costos que se generan al repararlo, lo que resulta acorde con el deber impuesto al Estado por el artículo 80 de la Constitución para que exija la reparación de los daños causados al medio ambiente, así como con el principio de equidad que rige las relaciones exteriores del Estado.

104. El numeral 6 alude al procedimiento para que la autoridad competente requiera al operador para adoptar medidas de respuesta ante un daño. Estas decisiones deberán ser fundamentadas, notificadas al operador y tendrán que ser susceptibles de impugnarse administrativa o judicialmente, lo que resulta plenamente acorde con el derecho al debido proceso, el cual debe respetarse no sólo en actuaciones judiciales, sino también administrativas (Art. 29 C.P.). Finalmente, los numerales 7 y 8 indican que las medidas de respuesta se aplican conforme a la legislación nacional y los Estados pueden evaluar si en su legislación sobre responsabilidad civil ya se han abordado medidas de respuesta para estas situaciones, cuestión que resulta acorde con el respeto a la soberanía nacional en materia de relaciones exteriores.

105. El **artículo 6** fija las ***exenciones*** relativas al caso fortuito o fuerza mayor y a los actos de guerra o disturbio civil como eximentes de las responsabilidades consagradas en el Protocolo de Nagoya – Kuala Lumpur, las cuales pueden establecer los Estados en su legislación, sin perjuicio de que pueda disponer otras exenciones o circunstancias atenuantes que se consideren apropiadas. La Corte no encuentra que esta facultad resulte arbitraria e impida cumplir los objetivos del Protocolo, pues las causales a las que alude la norma resultan razonables y la propia legislación nacional las consagra en diferentes normas como circunstancias eximentes de responsabilidad en diferentes áreas.[106] Además, la norma respeta el

[105] La Sentencia T-733 de 2017 (MP. Alberto Rojas Ríos) señaló que el principio de precaución tiene como fin *"actuar sin que se encuentre la prueba absoluta de causa a efecto, a fin de evitar que la generación de daños potenciales tendría consecuencias irreversibles para el ambiente o la salud, todo esto originado por una sustancia o actividad"*, mientras que la aplicación del principio de prevención *"se da en aquellos casos en los cuales es posible identificar las consecuencias que una medida puede tener sobre el medio ambiente, como consecuencia de ello, se exige que la autoridad competente adopte estrategias que eviten el acaecimiento del daño".*

[106] La fuerza mayor y el caso fortuito se establecen, entre otras normas, en los artículos 51 y 173 del Código Sustantivo del Trabajo; 928 y 929 del Código de Comercio; 180 y 212 del Código de

principio de soberanía en el manejo de las relaciones exteriores al permitir que el Estado establezca otras causales eximentes o atenuantes de responsabilidad que considere apropiadas.

106. El **artículo 7** posibilita al Estado disponer en su legislación ***plazos límite*** para el cumplimiento de las obligaciones del Protocolo de Nagoya – Kuala Lumpur, incluidas las acciones relativas a medidas de respuesta. Por su parte, el **artículo 8** faculta al Estado a fijar ***límites financieros*** para la recuperación de los costos y gastos relacionados con las medidas de respuesta. Estas disposiciones resultan constitucionales en la medida que respetan los principios de soberanía y equidad en materia de relaciones exteriores, pues facultan al Estado para que configure, de acuerdo a sus particularidades y necesidades, los plazos límite que servirán para establecer adecuadamente los procedimientos a seguir en caso de que se presenten daños o riesgos para el medio ambiente y la salud humana como consecuencia de un movimiento transfronterizo de un OVM, así como los límites que en materia financiera puede determinar el Estado en relación con los costos y gastos que tengan que ver con las medidas de repuesta que se implementen.

107. El **artículo 9** sobre el ***derecho de recurso***, indica que el Protocolo de Nagoya – Kuala Lumpur no restringe los derechos que puedan tener los operadores a interponer recursos u obtener indemnizaciones respecto de cualquier persona. Esta norma garantiza el respeto de los derechos que puedan tener los operadores, de acuerdo a la legislación nacional, para impugnar decisiones o solicitar el reconocimiento de indemnizaciones, lo que además resulta ajustado al derecho al debido proceso, razones suficientes para declarar la constitucionalidad de la norma en cuestión.

108. El **artículo 10** faculta al Estado a establecer ***garantías financieras*** en su legislación nacional, de acuerdo con los derechos y obligaciones consagrados en el derecho internacional. Así mismo, se dispone que la Conferencia de las Partes solicitará a la Secretaría que lleve a cabo un estudio que incluya (i) las modalidades de los mecanismos de garantía financiera; (ii) una evaluación de los impactos ambientales, económicos y sociales de dichos mecanismos, particularmente en los países en desarrollo; y (iii) una identificación de las entidades apropiadas para proporcionar garantías financieras. Así las cosas, este artículo es consecuente con los principios de soberanía y equidad que rigen las relaciones exteriores, pues le garantiza al Estado un margen de configuración en lo relativo a las garantías financieras que puede establecer en su legislación, respetando en todo caso el derecho internacional y contando con el apoyo que pueda brindar la Secretaría del Protocolo a través del estudio que presente sobre este tema.

3.3.4. La responsabilidad internacional y civil de los Estados Parte (artículos 11 y 12)

Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Ahora bien, los "actos de guerra o disturbio civil" a los que se refiere el artículo 6º del Protocolo de Nagoya – Kuala Lumpur se considerarían como circunstancias constitutivas de fuerza mayor, de acuerdo a lo señalado por la jurisprudencia, que ha definido esta causal como la *"causa extraña y externa al hecho demandado; se trata de un hecho conocido, irresistible e imprevisible, que es ajeno y exterior a la actividad o al servicio que causó el daño"* (Sentencia SU-449 de 2016. MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

109. El **artículo 11** precisa que las disposiciones del Protocolo de Nagoya – Kuala Lumpur no afectan los compromisos internacionales contraídos por el Estado en materia de ***responsabilidad por hechos internacionalmente ilícitos***, por lo que en caso de configurarse tal escenario, los Estados no puede sustraerse al cumplimiento de los derechos y obligaciones previamente adquiridos. Esta disposición se ajusta a los principios de reciprocidad y equidad, consagrados en el artículo 226 constitucional, pues garantiza que tanto el Estado colombiano como el resto de Estados Partes del Protocolo, no pueden eludir los compromisos internacionales previamente acordados para responder en caso de presentarse hechos internacionalmente ilícitos, bajo el pretexto de haber suscrito el Protocolo de Nagoya – Kuala Lumpur.

110. El **artículo 12**, relativo a la ***aplicación de la responsabilidad civil***, faculta al Estado a establecer en su legislación normas y procedimientos que se ocupen de los daños, para lo cual puede (i) aplicar la legislación nacional existente en materia de responsabilidad civil; (ii) aplicar o elaborar normas y procedimientos sobre responsabilidad civil específicamente con este fin; o (iii) aplicar o elaborar una combinación de ambos. En caso de que el Estado cree normas y procedimientos sobre responsabilidad, se deberá tener en cuenta, entre otros, los siguientes aspectos: (i) daños; (ii) estándar de responsabilidad; (iii) canalización de la responsabilidad, donde proceda; y (iv) derecho a interponer demandas. La Corte encuentra constitucional este artículo, pues resulta acorde con el principio de soberanía, ya que permite al Estado fijar las reglas y procedimientos que han de regir en materia de responsabilidad civil por los daños que se puedan causar con el movimiento transfronterizo de OVM, otorgándole la posibilidad de aplicar las normas que ya existan sobre la materia, crear unas nuevas o emplear una combinación de ambas, de acuerdo a lo que más convenga al Estado. Esta norma también desarrolla el principio de legalidad[107] y los derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia,[108] en la medida en que señala al Estado los

---

[107] Sobre el principio de legalidad ha sostenido la Corte: *"El principio concreta un mandato consustancial al constitucionalismo: la interdicción de la arbitrariedad y su remplazo por una racionalidad instrumental al logro de la dignidad humana; la adopción de decisiones razonables, entendidas como aquellas que persiguen los fines esenciales del Estado y especialmente la efectividad de los derechos fundamentales; y la elección de medios que no afecten o sacrifiquen intensamente otros principios del orden superior. Dentro de las garantías del debido proceso el principio de legalidad ocupa un lugar central. Este principio cumple, en el marco de un Estado constitucional de derecho, un conjunto de finalidades significativas. Permite a los ciudadanos ajustar su conducta al marco de los mandatos elegidos en el foro democrático para el desarrollo de la vida social en armonía y para la consecución de los fines esenciales del Estado. Además, posee un valor epistémico, pues el ciudadano conoce, gracias al principio de publicidad, lo que está permitido y lo que está prohibido desde el punto de vista del derecho, y representa una garantía primordial para la libertad humana, gracias a la cláusula de cierre, según la cual todo aquello que no esté expresamente prohibido por la ley debe considerarse permitido".* (Sentencia C-044 de 2017. MP. María Victoria Calle Correa).

[108] Sobre el derecho al acceso a la administración de justicia y su relación con la posibilidad de instaurar acciones para defender los derechos consagrados en el ordenamiento jurídico, dijo la Corte: *"Los artículos 89 y 229 de la Carta se encuentran estrechamente relacionados. En efecto, al paso que el segundo de ellos establece el derecho fundamental de acceder a la administración de justicia como forma de garantizar una tutela efectiva de los derechos constitucionales, el artículo 89 ha previsto que la ley debe establecer, sin perjuicio de los que se encuentran ya establecidos en la Carta, los recursos, acciones y procedimientos que hagan posible amparar el ordenamiento jurídico y los derechos en él reconocidos. La relación entre estos artículos puede establecerse como de medio a fin, en tanto la forma de asegurar el acceso al sistema judicial es mediante la adopción de regulaciones que establezcan los diferentes*

elementos mínimos que deberá tener en cuenta en caso de que decida crear normas sobre responsabilidad civil para regular la materia, esto es, desarrollar los concepto de daño y responsabilidad y sus distintos niveles, así como garantizar el derecho a interponer demandas por los hechos objeto de regulación, garantizando de esta manera que las personas tengan conocimiento sobre las circunstancias y condiciones en las que deberán responder civilmente por los daños resultantes de los OVM cuyo origen sea un movimiento transfronterizo.

3.3.5. El andamiaje institucional (artículos 13 al 15)

111. El **artículo 13** prevé una ***evaluación y revisión*** de la eficacia del Protocolo de Nagoya – Kuala Lumpur. Esta le corresponde hacerla a la Conferencia de las Partes cinco años después de la entrada en vigencia del Protocolo y en lo sucesivo cada cinco años, siempre que los Estados partes hayan dado a conocer la información que se requiera para realizar dicha evaluación. Lo anterior se llevará a cabo en el contexto de la evaluación prevista para el Protocolo de Cartagena en el artículo 35 de dicho instrumento. Finalmente, se advierte que la primera revisión incluirá una evaluación de la eficacia de las garantías financieras y la aplicación de las normas sobre responsabilidad civil, previstas en los artículos 10 y 12 del Protocolo de Nagoya – Kuala Lumpur. Este mecanismo de evaluación no genera controversias constitucionales, pues se trata de una medida dirigida a garantizar el adecuado funcionamiento del Protocolo. Además, su orientación objetiva, fundamentada en la información que presenten los Estados, participativa y en el seno del órgano más representativo del Protocolo, resulta acorde con el principio de equidad que rige las relaciones internacionales.

112. Los artículos 14 y 15 establecen los órganos constitutivos del Protocolo de Nagoya – Kuala Lumpur y explican su funcionamiento. El **artículo 14** consagra el principal órgano, a saber, la ***Conferencia de las Partes que actúa como reunión de las partes***, siendo este el mismo órgano establecido en el artículo 29 del Protocolo de Cartagena. Este órgano debe mantener bajo supervisión periódica la aplicación del Protocolo de Nagoya – Kuala Lumpur y adoptar las decisiones que sean necesarias para promover su aplicación efectiva. Por su parte, el **artículo 15** hace referencia a la ***Secretaría*** establecida por el artículo 24 del Convenio sobre la Diversidad Biológica,[109] quien actuará también como Secretaría del presente

instrumentos y reglas procesales. Constituye entonces una obligación del Congreso adoptar medidas de esa naturaleza para que los ciudadanos puedan formular pretensiones encaminadas no solo a salvaguardar el derecho objetivo, sino que también permitan exigir el reconocimiento y protección de derechos subjetivos". (Sentencia C-213 de 2017. MP. Alejandro Linares Cantillo).

[109] Convenio sobre la Diversidad Biológica. *"Artículo 24. Secretaría. 1. Queda establecida una Secretaría, con las siguientes funciones:*
a) Organizar las reuniones de la Conferencia de las Partes previstas en el artículo 23, y prestar los servicios necesarios;
b) Desempeñar las funciones que se le asignen en los protocolos;
c) Preparar informes acerca de las actividades que desarrolle en desempeño de sus funciones en virtud del presente Convenio, para presentarlos a la Conferencia de las Partes;
d) Asegurar la coordinación necesaria con otros órganos internacionales pertinentes y, en particular, concertar los arreglos administrativos y contractuales que puedan ser necesarios para el desempeño eficaz de sus funciones; y
e) Desempeñar las demás funciones que determine la Conferencia de las Partes.

Protocolo. Normalmente, el análisis constitucional sobre estos puntos supone una amplia deferencia al Gobierno Nacional, quien junto con las demás delegaciones acordaron la constitución interna del Protocolo de Nagoya – Kuala Lumpur para su correcto funcionamiento. La Corte encuentra que estos preceptos en nada vulneran el cuerpo normativo constitucional y, por el contrario, complementan las demás disposiciones contenidas en el Protocolo, cuya constitucionalidad e importancia ha sido advertida en esta providencia, toda vez que los órganos a los que se ha hecho referencia se erigen como instancias necesarias para garantizar adecuadamente la implementación de las diferentes disposiciones que componen este instrumento internacional. Aunado a lo anterior, se advierte que la constitucionalidad de estos mismos órganos ya fue analizada por la Corte en las sentencias C-071 de 2003 y C-519 de 1994, mediante la cuales se estudiaron el Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología y el Convenio obre Diversidad Biológica, respectivamente. En ambas providencias la Corte encontró ajustados a la Constitución la creación y funcionamiento de la Conferencia de las Partes y la Secretaría.

3.3.6. Relación con otros instrumentos internacionales y aspectos formales (artículos 16 al 21)

113. El **artículo 16** establece la ***relación*** que existe entre el Protocolo de Nagoya – Kuala Lumpur con el Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología y el Convenio sobre la Diversidad Biológica. Se indica que el Protocolo de Nagoya – Kuala Lumpur complementa el Protocolo de Cartagena y las disposiciones tanto del Convenio como del Protocolo de Cartagena se aplican, *mutatis mutandis*, al presente Protocolo, aclarando que este no afectará los derechos y obligaciones del Estado conforme al derecho internacional. Sobre esta disposición debe reiterarse que, tanto el Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología como el Convenio sobre la Diversidad Biológica, fueron declarados exequibles por esta Corte, por lo que no se encuentra reparo de constitucionalidad alguno. Este artículo satisface los principios de soberanía y reciprocidad, pues las disposiciones del Protocolo de Nagoya – Kuala Lumpur no afectan los compromisos y derechos adquiridos por el Estado colombiano a nivel internacional y se aplican, en lo pertinente, las normas del Protocolo de Cartagena y del Convenio sobre la Diversidad Biológica, instrumentos que fueron suscritos y ratificados por el Estado colombiano y declarados exequibles por esta Corte.

114. Finalmente, el Protocolo de Nagoya – Kuala Lumpur 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"*.[110] Así, el **artículo 17** señala que el Protocolo queda abierto a la ***firma*** de las Partes en el Protocolo de Cartagena en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York desde el 7 de marzo de 2011 hasta el 6 de marzo de 2012. El **artículo 18** establece la

---

2. En su primera reunión ordinaria, la Conferencia de las Partes designará la Secretaría escogiéndola entre las organizaciones internacionales competentes que se hayan mostrado dispuestas a desempeñar las funciones de Secretaría establecidas en el presente Convenio".

[110] Sentencia C-048 de 2018. MP. Cristina Pardo Schlesinger.

entrada en vigor del Protocolo, ofreciendo un plazo razonable para que todo Estado parte se prepare con antelación, de manera que pueda honrar los compromisos allí adquiridos. El **artículo 19** indica que no podrán formularse ***reservas*** al Protocolo. Aunque la capacidad de un Estado para introducir modificaciones o salvedades es reconocida expresamente por la Convención de Viena, bajo algunas restricciones,[111] la Corte encuentra esta disposición ajustada a la Constitución Política. Si bien es cierto que la prohibición total de incluir reservas restringe el margen de acción del Estado, dicha cláusula debe leerse en conjunto con la posibilidad de invocar exenciones en algunos casos concretos, según las necesidades nacionales y siguiendo los procedimientos fijados para ello.[112] Luego, subsiste un margen de flexibilidad suficiente para los Estados parte. El **artículo 20** permite que, en cualquier momento después de dos años contados a partir de la fecha de entrada en vigor del Protocolo de Nagoya – Kuala Lumpur respecto de una Parte, esa Parte podrá ***denunciar*** el Protocolo. La denuncia cobrará efecto al cabo de un año. La potestad de un Estado para apartarse de un Tratado al cual voluntariamente se vinculó también hace parte de sus competencias básicas en el derecho internacional y en el manejo de sus relaciones con la comunidad internacional.[113] Igualmente, el plazo de dos años es razonable para que el compromiso inicial de vinculación sea efectivo y acorde con la buena fe. Finalmente, el **artículo 21** se refiere a la ***autenticidad de los textos***, los cuales se depositarán en poder del Secretario General de las Naciones Unidas, aspecto que tampoco tiene ningún reparo constitucional.

3.4. Conclusión

115. El Protocolo de Nagoya - Kuala Lumpur, suscrito en el marco de las obligaciones contraídas por el Estado mediante el Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre la Diversidad Biológica, se ocupa de desarrollar normas y procedimientos en la esfera de la responsabilidad y compensación en relación con los daños que puedan producirse por el movimiento transfronterizo de OVM. En particular, este Protocolo es consecuente con el mandato constitucional del derecho a la salud (Art. 49 C.P.); 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 (Arts. 8, 79 y 80 C.P.).

116. De igual manera, los derechos y obligaciones que consagra el Protocolo de Nagoya - Kuala Lumpur, así como su estructura y funcionamiento, son compatibles con los criterios de soberanía, equidad y reciprocidad que deben orientar las relaciones internacionales del Estado colombiano (Arts. 9, 226 y 227 C.P.). La Corte Constitucional ha señalado que la celebración de instrumentos internacionales que otorgan al Estado herramientas necesarias para proteger y conservar su biodiversidad resulta plenamente ajustado a los mandatos constitucionales. Al respecto ha indicado: *"los compromisos que adquiera Colombia a nivel internacional para llevar a término acciones conjuntas para*

[111] Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (1969). Arts. 19-23.
[112] Ver, en particular, el artículo 6 del Protocolo de Nagoya – Kuala Lumpur.
[113] Al respecto puede consultarse la parte V de la Convención de Viena, relativa a la *"nulidad, terminación y suspensión de los tratados"*.

proteger las riquezas naturales de la Nación, claramente desarrollan el propósito del Constituyente de 1991 de promocionar la internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas de país sobre la base de la equidad, reciprocidad y conveniencia nacional y la integración económica, social y política de la nación colombiana, con las demás naciones del mundo (C.P., arts. 226 y 227)".[114]

117. De conformidad con lo expuesto, la Corte Constitucional concluye que, tanto el Protocolo de Nagoya - Kuala Lumpur sobre Responsabilidad y Compensación Suplementario al Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología como su ley aprobatoria, Ley 1926 de 2018, son plenamente respetuosos 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** 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.

SEGUNDO. Declarar **EXEQUIBLE** la Ley 1926 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.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, cúmplase y publíquese.

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Presidenta

CARLOS BERNAL PULIDO
Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

[114] Sentencia C-401 de 1997. MP. Hernando Herrera Vergara.

Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General