



LA CORTE DECLARÓ FUNDADAS LAS OBJECIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD FORMULADAS POR EL GOBIERNO NACIONAL AL PROYECTO DE LEY QUE TRANSFORMABA LA UNIVERSIDAD DE LA GUAJIRA EN ENTE AUTÓNOMO DEL ORDEN NACIONAL, POR DESCONOCIMIENTO DEL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA TERRITORIAL Y HABERSE OMITIDO LA INICIATIVA GUBERNAMENTAL EN MATERIA PRESUPUESTAL

I. EXPEDIENTE OG-163 - SENTENCIA C-380/19 (agosto 21)
M.P. Cristina Pardo Schlesinger

1. Norma objeto de control

Proyecto de ley No. 058/16 Cámara – 128/17 Senado

Por la cual se transforma la Universidad de la Guajira en ente autónomo del orden nacional y se dictan otras disposiciones

ARTÍCULO 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto transformar la Universidad de La Guajira, creada mediante Decreto número 523 de 1976 como ente autónomo de orden Departamental, en ente autónomo de orden nacional.

ARTÍCULO 2. A partir de la vigencia de la presente ley, la Universidad de La Guajira se transformará en un ente autónomo del orden nacional con personería jurídica, autonomía académica, administrativa y financiera, patrimonio independiente, adscrita al Ministerio de Educación Nacional y con domicilio en la ciudad de Riohacha, y podrá constituir sedes en todo el territorio nacional, a través de las cuales podrá ofrecer sus programas.

ARTÍCULO 3. El Gobierno nacional por conducto del Ministerio de Educación y de los organismos de Planeación, incluirá dentro del Presupuesto Nacional las partidas o apropiaciones necesarias para el funcionamiento y dotación de la Universidad de La Guajira, las cuales no podrán ser inferiores a las que en la actualidad le asigna la Nación a la Universidad, más un monto adicional de veinticuatro mil millones de pesos (\$24.000.000.000) o su equivalente en salarios mínimos legales mensuales vigentes.

ARTÍCULO 4. Una vez aprobada la presente Ley, la Nación asumirá el pasivo pensional de la Universidad de La Guajira.

ARTÍCULO 5. Vigencia. Esta Ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

2. Decisión

Declarar **FUNDADAS** las objeciones formuladas por el Gobierno nacional analizadas en esta sentencia al proyecto de ley 058/16 Cámara, 128/17 Senado, "*por la cual se transforma la Universidad de La Guajira en ente autónomo del orden nacional y se dictan otras disposiciones*" y, en consecuencia, declarar la **INCONSTITUCIONALIDAD** de este proyecto de ley en su integridad.

3. Síntesis de los fundamentos

El Presidente de la República, junto con los Ministros de Hacienda y Crédito Público y de Educación, al igual que la Directora del Departamento Administrativo de la Función Pública formularon las siguientes objeciones de inconstitucionalidad al proyecto de ley mediante el cual se transforma la Universidad de La Guajira en ente autónomo del orden nacional: (i) *Ausencia de competencia del Congreso para modificar la estructura administrativa del Departamento de la Guajira.* El Gobierno nacional señala que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 150 de la Constitución, la competencia del Legislador para determinar la estructura orgánica de las entidades públicas se restringe materialmente a la administración nacional y, por tanto, no se puede predicar de la administración territorial. Dicha competencia se radica en la respectiva Asamblea Departamental, en el caso de la administración departamental y del correspondiente Concejo Municipal, en el caso de la administración municipal. Por lo tanto, el

artículo 2o. del proyecto de ley objetado infringe los artículos 1o., 150, numeral 7, 287, 298 y 300, numeral 7 de la Carta Política. (ii) *Ausencia de competencia del Congreso para modificar la estructura de la administración nacional.* Al mismo tiempo, el Gobierno Nacional argumentó que el Legislador modificó la estructura de la administración nacional, cuya iniciativa está reservada al Ejecutivo, de conformidad con el artículo 154 de la Constitución. En el presente caso, el proyecto de ley no contó con la iniciativa gubernamental, ni el Gobierno durante el trámite parlamentario expresó su intención de avalar dicho proyecto y se abstuvo de emitir un concepto favorable sobre dicha iniciativa, ya que, por el contrario, solicitó su archivo. (iii) *Vulneración de la iniciativa privativa del Gobierno de presentar la ley anual de presupuesto.* Si bien el Congreso tiene la facultad de autorizar el gasto público, lo cierto es que el artículo 154 del ordenamiento constitucional reserva al Ejecutivo la iniciativa en materia presupuestal, de modo que las leyes que decretan gasto solo pueden ser una simple autorización para que tales rubros puedan ser incorporados en una ley del presupuesto, si así lo propone el Gobierno. En criterio del Ejecutivo, surge del texto del artículo 3º del proyecto objetado, de manera clara e inequívoca, que el Congreso prescribe una orden a aquel para apropiar recursos en la ley de presupuesto respectiva, con el fin de financiar el funcionamiento de la Universidad de La Guajira, lo cual es inconstitucional por desconocer el artículo 154 de la Carta Política. (iv) *Vulneración del artículo 13 de la Constitución Política.* El proyecto de ley es contrario a las reglas uniformes que se aplican a la distribución de los diferentes recursos públicos que se giran a las instituciones de educación superior de carácter oficial, al focalizar los recursos públicos en una sola institución, que reduce el presupuesto del Estado para los demás establecimientos de educación superior. Además, establece una partida anual fija, la cual depende de la disponibilidad de recursos que se tenga en cada vigencia. (v) *Violación del principio de igualdad respecto de la asunción del pasivo pensional por parte de la Nación.* El Congreso exime, sin justificación constitucional alguna, a la Universidad de La Guajira respecto de su obligación de concurrir en el pago de su pasivo pensional, mientras que las demás universidades oficiales lo están asumiendo, con lo cual, se otorga a la mencionada universidad un tratamiento diferencial que no encuentra asidero en la Constitución y que además resulta inequitativo frente a las otras universidades del orden nacional, que deben concurrir al pago de su pasivo pensional. (vi) *Violación del principio de solidaridad.* De igual manera, el artículo 4º del proyecto de ley objetado quebranta el principio de solidaridad reconocido constitucionalmente, al establecer que el pasivo pensional de la Universidad de La Guajira fuese asumido en su totalidad por la Nación y no tuviese la concurrencia tripartita de la Nación, el departamento y la Universidad en el pago de dicho pasivo.

Habida cuenta que el Congreso de la República acogió la objeción gubernamental formulada en relación con el artículo 4º del proyecto de ley bajo examen, tanto por motivos de inconstitucionalidad como de inconveniencia, el estudio de la Corte se circunscribió a las demás objeciones de inconstitucionalidad que fueron rechazadas por los congresistas y frente a las cuales, de conformidad con el artículo 167 de la Constitución, insistieron en la sanción del citado proyecto de ley.

Después de analizar las objeciones planteadas por el Gobierno nacional, la Corte concluyó que, en efecto, la decisión del Legislador de transformar la Universidad de La Guajira en un ente autónomo del orden nacional, vulnera el principio de autonomía territorial consagrado en el artículo 1º de la Constitución y el artículo 287, numeral 2 del ordenamiento superior, que confiere a las entidades territoriales la potestad autónoma de ejercer las competencias que les correspondan y por ende, afecta en gran medida el núcleo esencial de autonomía del departamento.

La Universidad de la Guajira fue creada mediante las Ordenanzas 011 y 012 de 1976, expedidas por la Asamblea Departamental de La Guajira, puesto que, si bien las universidades del nivel territorial deben organizarse como entes autónomos, ello no implica que su pertenencia a un nivel territorial no sea clara. Por consiguiente, en este caso la decisión de crear, reformar o transformar su naturaleza jurídica competía de manera exclusiva a la Asamblea Departamental de La Guajira. Por la misma razón, la manifestación expresa del Gobernador de este departamento al Congreso, sobre su aquiescencia y apoyo de la transformación de la Universidad de la Guajira no reemplaza la decisión que le correspondía a la Asamblea Departamental a la cual está reservada la competencia para determinar la estructura de la administración departamental. En consecuencia, la Corte declaró fundada la

objección gubernamental formulada contra el proyecto de ley examinado, por vulneración del principio de autonomía territorial.

De igual manera, el Tribunal constitucional consideró fundada la objeción de inconstitucionalidad planteada por el Gobierno nacional respecto del artículo 3º del proyecto de ley revisado, por desconocer la iniciativa privativa del Ejecutivo en materia de iniciativa presupuestal, según lo previsto en el artículo 154 de la Constitución, al establecer un mandato específico en dos aspectos: la imposibilidad de que las partidas presupuestales sean inferiores a las actualmente reconocidas a la Universidad de La Guajira y a su vez que a las mismas deban adicionarse \$ 24.000 millones o su equivalente en salarios mínimos vigentes. A juicio de la Corte, una previsión de este carácter excede la competencia del Legislador para decretar gasto público, en la medida en que limita por completo el margen de maniobra del Gobierno en la determinación de las partidas presupuestales que se incluyen en el respectivo proyecto de ley. Es evidente que esta previsión no es una mera autorización de gasto, que es el ámbito de regulación reconocido al Congreso en materia presupuestal, sino que es una orden imperativa, particular y concreta que vacía de contenido la atribución constitucional del Gobierno. Por consiguiente, la objeción gubernamental formulada por violación del artículo 154 del ordenamiento superior resulta fundada.

Como quiera que la inconstitucionalidad anterior afecta la totalidad del articulado, no era necesario abordar el examen de los demás cargos, de modo que la Corte procedió a declarar fundadas las objeciones analizadas, formuladas por el Gobierno nacional al proyecto de ley 058/16 Cámara, 128/17 Senado, *"por la cual se transforma la Universidad de La Guajira en ente autónomo del orden nacional y se dictan otras disposiciones"*, y en consecuencia, declaró la inconstitucionalidad de este proyecto de ley en su integridad.

4. Salvamento y aclaraciones de voto

La magistrada **Ortiz Delgado** salvó su voto al considerar que el proyecto de ley acusado, salvo una expresión contenida en el artículo 3º, era constitucional. Esto a partir de los siguientes argumentos:

1. La objeción gubernamental basada en la presunta vulneración de la iniciativa del Ejecutivo en materia de modificación de la estructura de la administración nacional resultaba infundada, contrario a lo expresado por la mayoría. Esto debido a que las universidades del Estado tienen la naturaleza constitucional de órganos autónomos a la administración, como lo ha señalado la jurisprudencia de la Corte. Por lo tanto, carece de sentido sostener, de un lado, la vigencia de dicho grado de autonomía y, del otro, concluir que sí hacen parte de la administración nacional o territorial y, por este motivo, predicarse la mencionada reserva de iniciativa en cuanto a su nacionalización.

Sobre este aspecto, la magistrada **Ortiz Delgado** advierte que la mayoría dio un alcance más amplio al que tenía la objeción gubernamental propuesta. Esta censura estaba enfocada exclusivamente desde el punto de vista de la protección de la autonomía territorial en su contenido orgánico, más no desde un carácter material. La Corte consideró, en contrario, que la simple mención a la posible vulneración del artículo 286 superior habilitaba a esta corporación a realizar un estudio amplio sobre la autonomía territorial, para luego concluir que la misma incluía la prohibición de nacionalizar universidades públicas del orden departamental.

Una conclusión en este sentido, además de desconocer el precedente estable y reiterado de la Corte en materia de autonomía de las universidades del Estado respecto de la administración, es particularmente problemática al menos por dos razones adicionales. Primera, porque deja de lado, sin ninguna justificación, las reglas jurisprudenciales fijadas por esta Corporación, referidas a la necesidad de interpretar de manera estricta el contenido de las objeciones gubernamentales, sin que le esté dado a la Corte ampliar su alcance. Segunda, porque afecta el principio democrático, en la medida en que priva al Congreso de la oportunidad de expresar sus argumentos respecto de la objeción gubernamental, con lo cual se desconoce el procedimiento constitucional para esa clase de asuntos, que supedita la competencia de la Corte a la insistencia del Legislativo en la sanción del proyecto de ley. Esta instancia resulta desnaturalizada cuando la Corte *ex post* reformula el contenido de la objeción gubernamental propuesta.

2. La decisión adoptada por la Corte, en apariencia garantista de la autonomía territorial, en realidad es profundamente centralista. El argumento planteado por la mayoría consiste en señalar que la nacionalización de la Universidad de La Guajira constituía una medida inconstitucional para incidir en la estructura de la administración departamental y, por ende, en el grado de autonomía de la entidad territorial. Sin embargo, este razonamiento deja de tener en cuenta que el objetivo del proyecto de ley era, precisamente, asegurar la financiación de la Universidad, en grave riesgo ante la crisis fiscal del departamento. A su vez, esa opción legislativa tenía por finalidad solventar las necesidades respecto del acceso a la educación superior en el ente territorial y, de esta manera, lograr su desarrollo económico, lo cual redundaría necesariamente en una mayor autonomía.

Para la Corte en esta oportunidad, la autonomía territorial toma la forma de un principio absoluto, imponderable con otros, en particular el bienestar y la vigencia de los derechos fundamentales de los habitantes de la región. En últimas, la decisión convierte a la autonomía territorial de garantía constitucional para la protección de los derechos de las personas a un vehículo para su vulneración.

3. Con base en este último argumento, la magistrada **Ortiz Delgado** concluyó que la razón de la decisión debió haber estado centrada en la constitucionalidad de la adopción de acciones afirmativas por parte del Congreso, a favor de poblaciones vulnerables. En el caso analizado, la opción de la nacionalización no tenía por finalidad, como erróneamente lo concluyó la mayoría, afectar la autonomía territorial, sino prever un mecanismo tendiente a lograr la igualdad de oportunidades respecto del acceso a la educación superior a un grupo poblacional mayoritariamente compuesto por personas en situación de grave vulnerabilidad socioeconómica, como lo demostraron los análisis sintetizados en la ponencia original presentada ante la Sala Plena. El objetivo de irrogar recursos públicos a una universidad en riesgo de inviabilidad financiera y respecto de una región que requiere ingentes esfuerzos para potenciar su desarrollo, no puede ser considerada como inconstitucional, sin con ello desconocer cuáles son los fines esenciales del Estado.

4. Por último, la magistrada **Ortiz Delgado** advirtió que la expresión "*las cuales no podrán ser inferiores a las que en la actualidad le asigna la Nación a la Universidad, más un monto adicional de veinticuatro mil millones de pesos (\$24.000.000.000) o su equivalente en salarios mínimos legales mensuales vigentes.*", contenida en el artículo 3º del proyecto de ley objetado, es inconstitucional debido a que equivale a una orden específica de gasto público, opción que escapa a la competencia del Legislador en tanto impide el ejercicio de la competencia del Gobierno, reconocida por la Carta Política, para formular el proyecto de ley del presupuesto general de la Nación.

Los Magistrados **Antonio José Lizarazo Ocampo** y **José Fernando Reyes Cuartas** manifestaron aclaraciones de voto, sobre algunas de las consideraciones contenidas en la parte motiva de esta sentencia. Por su parte, la Magistrada **Diana Fajardo Rivera** y los Magistrados **Alejandro Linares Cantillo** y **Alberto Rojas Ríos** se reservaron la posibilidad de presentar aclaraciones de voto.

MEDIDAS SOBRE RESPONSABILIDAD Y COMPENSACIÓN EN RELACIÓN CON LOS ORGANISMOS VIVOS MODIFICADOS MEDIANTE EL PROTOCOLO DE NAGOYA-KUALA LUMPUR, EN EL MARCO DEL CONVENIO SOBRE DIVERSIDAD BIOLÓGICA Y EL PROTOCOLO DE CARTAGENA SOBRE SEGURIDAD DE LA BIOTECNOLOGÍA, SE AJUSTAN A LA CONSTITUCIÓN COLOMBIANA

II. EXPEDIENTE LAT-454 - SENTENCIA C-381/19 (agosto 21)
M.P. Diana Fajardo Rivera

1. Norma objeto de control

LEY 1926 DE 2018

(julio 24)

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

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:

- destinados a uso directo como alimento humano o animal o para procesamiento;
- destinados a uso confinado;
- 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.

2. Decisión

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.

3. Síntesis de la providencia

Con fundamento en el numeral 10º del artículo 241 de la Carta Política, la Corte Constitucional realizó el control previo e integral del "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 estudio se dividió en dos

partes: (i) un análisis formal: que hace un escrutinio al proceso de formación del instrumento internacional, así como al trámite legislativo adelantado en el Congreso de la República; y (ii) un análisis material: que coteja las disposiciones del tratado y de la ley con el marco constitucional colombiano, para de esta manera determinar si se ajustan o no al Ordenamiento Superior.

Con respecto a lo primero, la Sala Plena concluyó que el Protocolo de Nagoya - Kuala Lumpur cumplió las exigencias requeridas por la Constitución, puesto que: (i) surtió los cuatro debates de aprobación con el quórum exigido y las mayorías necesarias; (ii) contó con las publicaciones del proyecto y las ponencias para cada debate; (iii) recibió los anuncios previos a cada votación; (iv) cumplió los términos obligatorios entre las votaciones en comisión y plenaria de ambas cámaras, y entre Senado y Cámara de Representantes; (v) su trámite no excedió dos legislaturas; y (vi) fue enviado dentro del término constitucional a este Tribunal para su revisión integral.

De otra parte, la Sala Plena concluyó que la suscripción del Protocolo de Nagoya - Kuala Lumpur no requería surtir el procedimiento de consulta previa, pues no se trata de un asunto que afecte directa y específicamente a las comunidades étnicas, dado que los organismos vivos modificados pueden tener efectos adversos sobre la biodiversidad del país y la salud de todas las personas. Así mismo, el Protocolo no introduce ningún beneficio, restricción o gravamen para las comunidades. No obstante lo anterior, la Corte advirtió que el artículo 26 del Protocolo de Cartagena establece que las Partes, al adoptar una decisión sobre la importación de un organismo vivo modificado, pueden tener en cuenta a las comunidades indígenas y locales, especialmente en relación con el valor que la diversidad biológica tiene para tales comunidades. Por tanto, teniendo en cuenta que el Protocolo de Nagoya – Kuala Lumpur es suplementario al Protocolo de Cartagena, y que el movimiento de organismos vivos modificados de un Estado a otro puede afectar de manera directa a una comunidad étnica, la Corte determinó 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 respecto de dichas comunidades si alguna de ellas es susceptible de afectarles de manera específica y directa.

En cuanto al análisis de material, para una mejor comprensión, la Sala Plena dividió el estudio del 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 organismos vivos modificados; (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.

La Corte determinó que el Protocolo de Nagoya - Kuala Lumpur, en su totalidad, guardaba coherencia con la Constitución Política; en particular, 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.). Igualmente, la Sentencia consideró que los derechos y obligaciones que consagra el Protocolo, así como su estructura de funcionamiento, resultaban compatibles con los principios de soberanía, equidad y reciprocidad que deben orientar las relaciones internacionales del Estado colombiano (CP. Arts. 9, 226 y 227). La sentencia determinó que la necesidad de establecer normas y procedimientos que permitan al Estado exigir responsabilidad y compensaciones en relación con los daños que se puedan causar por los movimientos transfronterizos de organismos vivos modificados, tenía pleno sentido si se tenía en cuenta que estos organismos planteaban riesgos sobre la salud humana y el medio ambiente.

LA ALUSIÓN A "BUENAS COSTUMBRES" COMO UNA DE LAS RAZONES PARA REALIZAR POR EXCEPCIÓN AUDIENCIA PRIVADA EN EL PROCESO LABORAL, DEBE ENTENDERSE COMO REFERIDA A LA MORAL SOCIAL O MORAL PÚBLICA

III. EXPEDIENTE D-12202 - SENTENCIA C-382/19 (agosto 21)
M.P. Alejandro Linares Cantillo

1. Norma demandada

DECRETO LEY 2158 DE 1948

(Junio 24)

Sobre Procedimientos en los juicios del Trabajo

Código Procesal del Trabajo

adoptado por el Decreto 4133 de 1948 como legislación permanente

ARTICULO 43. -Excepción al principio de la publicidad. No obstante lo dispuesto en el artículo anterior, el juez que dirige la audiencia podrá ordenar que se efectúe privadamente por razones de orden público **o de buenas costumbres**".

2. Decisión

Declarar la **EXEQUIBILIDAD** de la expresión "*o de buenas costumbres*" contenida en el artículo 3 del Decreto Ley 2158 de 1948, "*Sobre Procedimientos en los juicios del Trabajo Código Procesal del Trabajo*", adoptado por el Decreto Ley 4133 de 1948 como legislación permanente, por los cargos analizados, en el entendido de que se remite al criterio de "*moral social*" o "*moral pública*".

3. Síntesis de los fundamentos

Le correspondió a la Corte estudiar una acción de inconstitucionalidad dirigida contra la expresión "*o de buenas costumbres*", contenida en el artículo 43 del Decreto Ley 2158 de 1948, el cual fue adoptado como legislación permanente por medio del Decreto Ley 4133 de ese mismo año, por considerar que dicha disposición normativa desconoce varios mandatos constitucionales, tales como, el principio de pluralismo, y los derechos a la intimidad y a la libertad de expresión.

Sobre el particular, la Sala Plena concluyó que (i) la validez o invalidez del uso de conceptos jurídicos indeterminados como criterios de restricción o limitación de derechos depende del ámbito en que se encuentren insertos, y de interpretaciones, sobre los bienes que pueden verse afectados, el principio democrático, las finalidades que persigue el legislador, y la mayor o menor flexibilidad que se pretende en el momento de aplicación de las normas. En este caso, (ii) explicó que, tal como lo ha sostenido la Corte en oportunidades anteriores, la expresión "*buenas costumbres*" puede entenderse como una referencia a un código de conducta específico, que el intérprete puede identificar con el suyo propio, excluyendo otros que, aunque válidos, son distintos a su propio código de conducta. Sin embargo, (iii) consideró la Corte que lo anterior no debía conducir a declarar su inexequibilidad, con el fin de conservar la herramienta dispuesta en la norma para que el juez laboral pueda dirigir el proceso. Por lo tanto, (iv) la Sala Plena decidió declarar la exequibilidad de la expresión "*o de buenas costumbres*" contenida en la disposición demandada, en el entendido de que se remite al criterio de "*moral social*" o "*moral pública*", dado que este concepto está dotado de unas características mayores de concreción, estudiadas por la misma jurisprudencia de la Corte. Asimismo, señaló que solo bajo este entendimiento la norma satisface los parámetros constitucionales, en beneficio, además, del principio de conservación del derecho.

Para llegar a dicha conclusión, el tribunal utilizó como herramienta de análisis el juicio de proporcionalidad, la cual ha servido sistemáticamente como metodología de análisis en casos relacionados con el que se sometió a su consideración. Argumentó que en el caso concreto el juicio de proporcionalidad que debía aplicarse era de intensidad leve, resultado del cual

identificó que (i) la expresión demandada perseguía una finalidad constitucionalmente legítima; y (ii) el medio no era adecuado, pues excedía el grado de interminación constitucionalmente admisible, lo cual, dio lugar a la decisión de declarar la exequibilidad de la norma de forma condicionada.

El Magistrado **Alberto Rojas Ríos**, a pesar de estar de acuerdo con la decisión adoptada por la mayoría de la Sala Plena, anunció la presentación de una aclaración de voto sobre algunas de las consideraciones en que se fundamentó la sentencia.

EXISTENCIA DE COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL RESPECTO DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA GRAVAR CON EL IVA LA VENTA DE COMPRESAS Y TAMPONES HIGIÉNICOS

IV. EXPEDIENTE D-12397 - SENTENCIA C-383/19 (agosto 21)
M.P. Alejandro Linares Cantillo

1. Norma demandada

LEY 1819 DE 2016
(diciembre 29)

Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones

ARTÍCULO 185. Modifíquese el artículo 468-1 del Estatuto Tributario el cual quedará así:

Artículo 468-1. Bienes gravados con la tarifa del cinco por ciento (5%). Los siguientes bienes están gravados con la tarifa del cinco por ciento (5%):

[...]

96.19 Compresas y tampones higiénicos.

2. Decisión

ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-117 del 14 de noviembre de 2018, mediante la cual se decidió "*Declarar **INEXEQUIBLE** la partida 96.19 del artículo 185 de la Ley 1819 de 2016, que grava las toallas higiénicas y tampones con una tarifa de 5% de IVA. En consecuencia, **INCLUIR ESTOS PRODUCTOS** en el listado de bienes **EXENTOS** del impuesto al valor agregado, contemplado en el artículo 188 de la Ley 1819 de 2016*".

3. Síntesis de los fundamentos

El demandante solicitó a la Corte declarar la inexequibilidad de la partida 96.19 contenida en el artículo 185 de la Ley 1819 de 2016, que modificó el artículo 468-1 del Estatuto Tributario, bajo el argumento que dicha disposición vulnera lo dispuesto en los artículos 2º (violación de los fines esenciales del Estado), 13 (igualdad), 43 (mandato de no discriminación contra a mujer) y 363 (principios de equidad y progresividad en materia tributaria) de la Constitución Política.

Al respecto, concluyó la Corte que no es dado emitir un nuevo pronunciamiento de fondo frente al aparte demandado, en razón a que, el mismo fue expulsado del ordenamiento jurídico como consecuencia de la declaratoria de inexequibilidad dispuesta en la sentencia C-117 de 2018. Por lo cual, es evidente para la Sala que en el presente caso se configura plenamente el fenómeno de cosa juzgada constitucional formal y absoluta, ya que mediante la sentencia mencionada esta Corporación decidió declarar inexequible la partida "*96.19 compresas y tampones higiénicos*" del artículo 185 de la Ley 1819 de 2016.

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Presidenta

