



Exp: 25-019915-0007-CO

Res. N° 2025025588

26 ENE 13 AM 9:57:48

SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José, a las doce horas del doce de agosto de dos mil veinticinco.

Consulta legislativa preceptiva de constitucionalidad que se tramita bajo expediente No. 25-019915-0007-CO formulada por el Directorio de la Asamblea Legislativa, sobre el proyecto de ley de **"APROBACIÓN DE LA ADHESIÓN AL PROTOCOLO DE 1996 RELATIVO AL CONVENIO SOBRE LA PREVENCIÓN DE LA CONTAMINACIÓN DEL MAR POR VERTIMIENTO DE DESECHOS Y OTRAS MATERIAS, 1972"**, que se tramita en el expediente legislativo No. 24.856.

Resultando:

1.- La consulta, que se formula en cumplimiento de lo que establece el inciso a) del artículo 96 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, fue recibida en la Secretaría de la Sala a las 10:46 horas del 9 de julio de 2025, con una copia certificada del expediente legislativo. La Presidencia de la Sala tuvo por presentada la consulta mediante resolución de las 14:34 horas del 9 de julio de 2025.

2.- Por resolución de las 10:04 horas del 14 de julio de 2025 se previno al jefe del Departamento de Tratados Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y al secretario del Directorio Legislativo indicar quién suscribió en representación del Gobierno de la República la **"ADHESIÓN AL PROTOCOLO DE 1996 RELATIVO AL CONVENIO SOBRE LA PREVENCIÓN DE LA CONTAMINACIÓN DEL MAR POR VERTIMIENTO DE DESECHOS Y OTRAS MATERIAS, 1972"** y, en su caso, según lo dispuesto en el artículo 7 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, el

EXPEDIENTE N° 25-019915-0007-CO

número y fecha de la publicación en La Gaceta de los plenos poderes correspondientes para celebrar el convenio.

3.- Natalia Córdoba Ulate, directora jurídica del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, en memorial recibido el 16 de julio de 2025, indicó que, según se detalla en el documento “STATUS OF IMO TREATIES”, el cual contiene la información completa, a junio de 2025, sobre el estado de las convenciones e instrumentos multilaterales respecto de los cuales la Organización Marítima Internacional o su secretario general desempeñan funciones de depositario u otras funciones, Costa Rica no figura como Estado signatario del Protocolo de 1996, relativo al Convenio sobre la Prevención de la Contaminación del Mar por Vertimiento de Desechos y Otras Materias, 1972. El artículo 24 del Protocolo prevé expresamente la adhesión como mecanismo legítimo para constituirse en Parte Contratante, sin requerirse la firma previa del tratado. Al tratarse de una adhesión y no de una firma del tratado, conforme a lo dispuesto en el artículo 24 del Protocolo de 1996 y en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, no resulta aplicable el procedimiento de emisión y publicación de plenos poderes que suele exigirse para la firma inicial de tratados internacionales. En los casos de adhesión, la manifestación del consentimiento del Estado se efectúa directamente mediante el depósito del instrumento correspondiente ante el depositario, sin requerir una firma previa. Por ello, es razonable que no existan plenos poderes, dado que el proyecto de ley sometido por el Poder Ejecutivo busca precisamente formalizar dicha voluntad de adhesión. Corolario de lo aquí expuesto, se deja constancia de que, mediante el proyecto de ley actualmente en trámite ante la Asamblea Legislativa, el Estado costarricense manifiesta su voluntad formal de adherirse al Protocolo de 1996, conforme a los requisitos establecidos en el artículo 24 de dicho instrumento y en el marco del ordenamiento jurídico nacional.

EXPEDIENTE N° 25-019915-0007-CO

4.- En los procedimientos se observaron las prescripciones de ley.

Redacta la Magistrada **Hess Herrera**; y,

Considerando:

I.- OBJETO Y ADMISIBILIDAD DE LA CONSULTA. El Directorio de la Asamblea Legislativa formuló esta consulta en relación con el proyecto de ley de “APROBACIÓN DE LA ADHESIÓN AL PROTOCOLO DE 1996 RELATIVO AL CONVENIO SOBRE LA PREVENCIÓN DE LA CONTAMINACIÓN DEL MAR POR VERTIMIENTO DE DESECHOS Y OTRAS MATERIAS, 1972” que se tramita en el expediente legislativo número 24.856, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 10, inciso b) de la Constitución Política y 96 inciso a), de la Ley de la Jurisdicción Constitucional. Por tratarse de un convenio internacional, la consulta es admisible en cuanto a su objeto. Asimismo, el proyecto fue sometido a votación en la Sesión Plenaria Extraordinaria No. 03 de 30 de junio de 2025 y aprobado en primer debate con cuarenta y dos votos a favor y ninguno en contra, por lo que se cumple lo preceptuado en el artículo 98, párrafo primero de la Ley de la Jurisdicción Constitucional.

II.- SOBRE EL PLAZO PARA RESOLVER. La consulta fue presentada el 9 de julio de 2025 junto con el expediente legislativo N°24.856. Por resolución de las 10:04 horas del 14 de julio de 2025 se previno al jefe del Departamento de Tratados Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y al secretario del Directorio Legislativo aportar documentación necesaria para resolver la consulta. La respuesta fue recibida en la secretaría de la Sala Constitucional el 16 de julio de 2025. Tal circunstancia amplía el plazo de un mes dispuesto en el artículo 101, de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, por lo que el plazo para evacuar la consulta vence el 16 de agosto de 2025.

EXPEDIENTE N° 25-019915-0007-CO

III.- SOBRE LOS ANTECEDENTES Y FINALIDAD DEL PROYECTO DE LEY “APROBACIÓN DE LA ADHESIÓN AL PROTOCOLO DE 1996 RELATIVO AL CONVENIO SOBRE LA PREVENCIÓN DE LA CONTAMINACIÓN DEL MAR POR VERTIMIENTO DE DESECHOS Y OTRAS MATERIAS, 1972”. La Organización Marítima Internacional -OMI- fue creada en 1948 como un organismo especializado de la Organización de Naciones Unidas, responsable de la seguridad y del transporte marítimo de buques mercantes, y de la prevención de la contaminación marina y atmosférica causada por los buques. Su labor apoya los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas. La OMI “*es la autoridad mundial encargada de establecer normas para la seguridad, la protección y el comportamiento ambiental que ha de observarse en el transporte marítimo internacional. Su función principal es establecer un marco normativo para el sector del transporte marítimo que sea justo y eficaz, y que se adopte y aplique en el plano internacional*” (ver <https://www.imo.org/es/About/Paginas/Default.aspx>).

Las convenciones clave de la OMI son: el “Convenio internacional para la seguridad de la vida en el mar (SOLAS), 1974”, en su forma enmendada; el “Convenio internacional para prevenir la contaminación por buques, 1973, modificado por el Protocolo de 1978 y por el Protocolo de 1997 (MARPOL)” y el “Convenio Internacional sobre normas de formación, titulación y guardia para la gente de mar (STCW)”, en su forma enmendada, incluidas las enmiendas de 1995 y de Manila y entre los convenios relativos a la prevención de la contaminación marina, encontramos el “Convenio sobre la protección de la contaminación del mar por vertimiento de desechos y otras materias (PMD), 1972” y el Protocolo de Londres de 1996 a ese convenio,

La Conferencia Intergubernamental sobre el Convenio relativo al vertido de desechos en el Mar, que se reunió en Londres en noviembre de 1972, por invitación del Reino Unido, adoptó el “Convenio sobre la prevención de la contaminación del mar por vertimiento de desechos y otras materias”. Este instrumento, conocido generalmente como el Convenio de Londres, fue uno de los primeros convenios internacionales para la protección del medio marino frente a las actividades humanas. Entró en vigor el 30 de agosto de 1975 y, desde 1977, es administrado por la OMI. El Convenio de Londres contribuye al control y la prevención internacionales de la contaminación marina al prohibir el vertido de determinados materiales peligrosos. Además, se exige un permiso especial antes de verter otra serie de materiales identificados y un permiso general para otros residuos o materias. Por “vertido” se entiende la eliminación deliberada en el mar de residuos u otras materias desde buques, aeronaves, plataformas u otras estructuras artificiales, así como la eliminación deliberada de los propios buques o plataformas. En los anexos se enumeran los residuos que no pueden verterse y otros para los que se requiere un permiso especial de vertido.

Las enmiendas adoptadas en 1993 (que entraron en vigor en 1994) prohibieron el vertido al mar de residuos radiactivos de baja actividad. Además, las enmiendas eliminaron progresivamente el vertido de residuos industriales antes del 31 de diciembre de 1995 y prohibieron la incineración en el mar de residuos industriales. En 1996, las Partes adoptaron un Protocolo del “Convenio sobre la Prevención de la Contaminación del Mar por Vertimiento de Desechos y Otras Materias, 1972” (conocido como el Protocolo de Londres) que entró en vigor en 2006. El Protocolo, que está destinado a sustituir con el tiempo al Convenio de 1972, representa un importante cambio de enfoque en la cuestión de cómo regular el uso del mar como depósito de materiales de desecho. En lugar de establecer qué materiales no pueden verterse, prohíbe todos los vertidos, salvo los residuos

EXPEDIENTE N° 25-019915-0007-CO

posiblemente aceptables de la llamada "lista inversa", que figura en un anexo del Protocolo.

Costa Rica es parte de la Organización desde 1981 y ha suscrito diversos convenios que la Organización ha propiciado durante los años para el cumplimiento de sus fines tales como la Convención sobre Seguridad de la Vida en el Mar, de 1974, y sus Protocolos de 1978 y 1988; la Convención sobre Arqueo de Buques, de 1969; el Convenio sobre Estándares de Formación, Certificación y Guardias de la Gente de Mar, de 1978; el Convenio de Salvamento y Rescate Marítimo, de 1979; la Convención sobre la Organización Internacional de Satélites Móviles, de 1976; el Convenio sobre Facilitación del Tráfico Marítimo Internacional, de 1965; el Convenio sobre Responsabilidad Civil por Daños de Contaminación del Petróleo, de 1969, y sus Protocolos 1976 y 1992; la Convención de Londres para la Prevención de la Contaminación Marítima, de 1972; la Convención del Fondo Internacional para Compensación de Daños de la Contaminación del Petróleo, de 1992; y la Convención para suprimir los Actos Ilegales contra la Navegación Marítima, de 1988.

El Estado costarricense también es parte del "Convenio para la Prevención de la Contaminación del Mar por Vertimiento de Desechos y Otras Materias.", aprobado por Ley N°5566 de 26 de agosto de 1974, antecedente directo del "Protocolo de 1996 Relativo al Convenio sobre la Prevención de la Contaminación del Mar por Vertimiento de Desechos y Otras Materias, 1972", conocido como Protocolo de Londres, cuya adhesión el Poder Ejecutivo somete a aprobación de la Asamblea Legislativa, y que es el objeto de esta consulta.

Como indica la exposición de motivos del proyecto de ley de aprobación, el protocolo surge como respuesta al cambio en las condiciones ambientales, a la concientización mundial sobre la necesidad de procurar el debido manejo de los desechos y otras materias y el reconocimiento de estas prácticas de vertido como

EXPEDIENTE N° 25-019915-0007-CO

un problema global interdisciplinario, que abarca aspectos ecológicos, económicos, jurídicos y políticos. Se promovió la emisión de un acuerdo más moderno y amplio, a efectos de proteger el medio ambiente marino en las actividades de vertimiento, resultando la promulgación del Protocolo de Londres, adoptado en esa ciudad en 1996. El referido Protocolo entró en vigor en 2006 y sustituye al Convenio de Londres, acordado en 1972, que queda derogado para las partes que lo ratifiquen -artículo 23 del Protocolo de 1996-.

IV.- LA TRAMITACIÓN DEL EXPEDIENTE LEGISLATIVO NÚMERO 24.856. A tenor del artículo 98 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, al evacuar la consulta, la Sala dictaminará sobre cualesquiera aspectos o motivos que estime relevantes desde el punto de vista constitucional, pero es vinculante sólo en lo que se refiere a los trámites. Para los efectos anteriores, se hará una síntesis de los trámites legislativos seguidos en este caso. El proyecto denominado “APROBACIÓN DE LA ADHESIÓN AL PROTOCOLO DE 1996 RELATIVO AL CONVENIO SOBRE LA PREVENCIÓN DE LA CONTAMINACIÓN DEL MAR POR VERTIMIENTO DE DESECHOS Y OTRAS MATERIAS, 1972” ha seguido el siguiente *íter*:

- 1) El proyecto, que es de iniciativa del Poder Ejecutivo, fue presentado a la Asamblea Legislativa el **25 de febrero de 2025** para que se le diera el trámite de rigor (folio 1 del expediente legislativo);
- 2) El **24 de marzo de 2025** se asigna el proyecto de ley a conocimiento de la Comisión Permanente Especial de Relaciones Internacionales y Comercio Exterior para ser dictaminado (folio 102);
- 3) La iniciativa fue publicada en el **Alcance N°36 a la Gaceta N°49 de 13 de marzo de 2025**, visible en la web en el siguiente enlace: [ALCANCE N° 36 A LA GACETA N° 49 de la fecha 13 03 2025 \(imprentanacional.go.cr\)](http://www.imprentanacional.go.cr);

4) En la sesión N°25 del 02 de abril de 2025 la Comisión Permanente Especial de Relaciones Internacionales y Comercio Exterior aprueba una moción de varios diputados para que el proyecto de ley sea consultado a: Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, División Marítima Portuaria, Ministerio de Ambiente y Energía, Procuraduría General de la República, Defensoría de los Habitantes, Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura, Servicio Nacional de Guardacostas, Universidad de Costa Rica, Universidad Nacional, Secretaría Técnica Nacional Ambiental, Sistema Nacional de Áreas de Conservación, Ministerio de Salud, Incoop, Japdeva, todas las municipalidades del país, Acueductos y Alcantarillados, Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos, Cámara Costarricense de la Construcción (folio 105);

5) Mediante **Decreto Ejecutivo 44976-MP del 30 de abril de 2025**, el Poder Ejecutivo amplía la convocatoria a sesiones extraordinarias de la Asamblea Legislativa, a fin de que se conociera, entre otros, el expediente N°24856 (folio 393 y ss);

6) Mediante **Decreto Ejecutivo 44977-MP del 7 de mayo de 2025**, el Poder Ejecutivo amplía la convocatoria a sesiones extraordinarias de la Asamblea Legislativa, a fin de que se conociera, entre otros, el expediente N°24856 (folio 408 y ss);

7) Mediante **Decreto Ejecutivo 44983-MP del 14 de mayo de 2025**, el Poder Ejecutivo amplía la convocatoria a sesiones extraordinarias de la Asamblea Legislativa, a fin de que se conociera, entre otros, el expediente N°24856 (folio 422 y ss);

8) Mediante oficio **AL-DEST-IJU-207-2025 de 6 de junio de 2025** el director del Departamento de Servicios Técnicos somete a consideración de la Comisión de Relaciones Internacionales el informe jurídico del expediente N° 24856 (folio 448-466);

EXPEDIENTE N° 25-019915-0007-CO

9) En sesión ordinaria Nº02 del 11 de junio de 2025 de la Comisión Permanente Especial de Relaciones Internacionales y Comercio Exterior, se amplió el plazo para rendir informe por quince días a la Subcomisión que conoce del expediente Nº24586 (folio 467-473);

10) En la sesión ordinaria del Plenario Legislativo Nº27 del 19 de junio de 2025, se presentó y aprobó una moción de orden de dispensa de trámites del proyecto de ley que se tramita bajo expediente Nº24856 (folio 474-484);

11) En la Sesión Extraordinaria Nº. 03 de 30 de junio de 2025 el plenario legislativo inicia la discusión en primer debate del expediente legislativo N.24856 ley “APROBACIÓN DE LA ADHESIÓN AL PROTOCOLO DE 1996 RELATIVO AL CONVENIO SOBRE LA PREVENCIÓN DE LA CONTAMINACIÓN DEL MAR POR VERTIMIENTO DE DESECHOS Y OTRAS MATERIAS, 1972”, se sometió a votación y se aprobó con 42 votos a favor y 0 en contra (folio 487-494);

12) La Comisión Permanente Especial de Redacción en la Sesión Nº6 de 3 de julio de 2025 aprueba la redacción final del proyecto de ley que se conoce en expediente legislativo N.24856 (folio 512811-845);

V.- SOBRE EL TRAMITE DEL EXPEDIENTE LEGISLATIVO Nº24586. El Poder Ejecutivo presenta a aprobación de la Asamblea Legislativa la adhesión al “Protocolo de 1996 relativo al Convenio sobre la Prevención de la Contaminación del Mar por Vertimiento de Desechos y Otras Materias, 1972”. Al respecto, el artículo 24 del protocolo, prevé expresamente la adhesión como mecanismo legítimo para constituirse en Parte Contratante, sin requerirse la firma previa del tratado conforme a lo dispuesto en el artículo 15 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. Al tratarse de una adhesión y no de una firma del tratado, la manifestación del consentimiento del Estado se efectúa directamente mediante el depósito del instrumento correspondiente ante el

EXPEDIENTE Nº 25-019915-0007-CO

depositario, sin requerir una firma previa. Esto explica el hecho de que no conste en el expediente legislativo el otorgamiento de plenos poderes. Precisamente, el Poder Ejecutivo busca formalizar dicha voluntad de adhesión mediante el proyecto de ley presentado a la corriente legislativa el 25 de febrero de 2025, en ejercicio de su poder de iniciativa a fin de que se le dé el trámite previsto en la Constitución Política.

Asimismo, consta que fue asignado a la Comisión Permanente Especial de Relaciones Internacionales y Comercio Exterior, para ser dictaminado. En cumplimiento del principio de publicidad, el texto del proyecto de ley fue publicado en el Alcance N°36 a la Gaceta N°49 de 13 de marzo de 2025. Posteriormente, en la sesión ordinaria del Plenario Legislativo N°27 del 19 de junio de 2025, se presentó y aprobó una moción de orden de dispensa de trámites del proyecto de ley que se tramita bajo expediente N°24856. No se observa infracción a los derechos y potestades de los legisladores, pues el proyecto de ley fue conocido por el Plenario Legislativo como correspondía, por tratarse de la aprobación de convenio internacional y, en esa medida, no podía ser delegado en una Comisión Legislativa con Potestad Plena según lo establece el artículo 124 párrafo 3 de la Constitución Política en relación con el artículo 121 párrafo 4 *ibidem*. Finalmente, tal y como se acreditó, el proyecto de ley fue votado durante el período de sesiones extraordinarias de la Asamblea Legislativa, espacio temporal en el que la iniciativa en la formación de las leyes le compete de forma exclusiva al Poder Ejecutivo, como lo dispone el artículo 118 constitucional. El proyecto de ley consultado estaba incluido en el Decreto Ejecutivo N°44983-MP del 14 de mayo de 2025 que amplió la convocatoria a sesiones extraordinarias de la Asamblea Legislativa e incluyó el expediente legislativo N. 24856. De acuerdo con lo anterior, la Asamblea Legislativa estaba habilitada para deliberar sobre el proyecto de ley en cuestión. Finalmente, la iniciativa de ley contó, para su

EXPEDIENTE N° 25-019915-0007-CO

aprobación, con el voto de 42 diputados y diputadas, por lo que a tal efecto, se cumplió lo dispuesto en el numeral 124 inciso 3 de la Constitución Política en relación con el 121, párrafo 4, *ibidem*, pues el proyecto de ley fue conocido por el Plenario Legislativo y cumplió sobradamente tal mayoría absoluta. En este sentido, se puede comprobar que el proyecto fue tratado según el procedimiento legislativo correspondiente, sin que esta Sala observe vicio de procedimiento alguno.

VI.- SOBRE EL PROYECTO DE LEY Y EL CONTENIDO DEL CONVENIO. El proyecto de ley que se tramita en el expediente legislativo número 24.856 presenta para aprobación la versión consolidada del Protocolo de 1996 y las enmiendas que se detallan en el artículo 1. Así lo hace constar el coordinador del Proceso Normativo de la Actividad Marítima y Asesor Legal de la División Marítimo Portuaria del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, el 28 de enero de 2025 (folio 8 del expediente 24.586). La iniciativa de ley consta de dos artículos, los cuales señalan:

“Artículo 1- Se aprueba la adhesión del Gobierno de la República de Costa Rica al Protocolo de 1996, relativo al Convenio sobre la Prevención de la Contaminación del Mar por Vertimiento de Desechos y Otras Materias, de 1972, modificado por sus enmiendas, y que en su versión consolidada oficial, consta de lo siguiente:

<u>RELATIVAS AL PROTOCOLO Y SUS ENMIENDAS</u>
<i>Protocolo de 1996, relativo al Convenio sobre la Prevención de la Contaminación del Mar por Vertimiento de Desechos y Otras Materias, 1972</i>
<i>Enmiendas de 2006 al Protocolo de 1996, relativo al Convenio sobre la Prevención de la Contaminación del Mar por Vertimiento de Desechos y Otras Materias, 1972, enmienda para para incluir en el Anexo 1 del Protocolo de Londres el secuestro de CO2 en las formaciones geológicas del subfondo marino (Resolución LP.1(1)).</i>
<i>Enmiendas de 2009 al Protocolo de 1996, relativo al Convenio sobre la Prevención de la Contaminación del Mar por Vertimiento de Desechos y Otras Materias, 1972, enmienda relativa al artículo 6 del Protocolo de Londres (Resolución LP.3(4)).</i>
<i>Enmiendas de 2009 al Protocolo de 1996, relativo al Convenio sobre la Prevención de la Contaminación del Mar por Vertimiento de Desechos y Otras Materias, 1972, enmienda relativa al artículo 6 del Protocolo de Londres</i>

(Resolución LP.3(4).

Enmiendas de 2013 al Protocolo de 1996, relativo al Convenio sobre la Prevención de la Contaminación del Mar por Vertimiento de Desechos y Otras Materias, 1972, para regular la colocación de materias a fines de fertilización de los océanos y otras actividades de geoingeniería marina (Resolución LP.4(8)

Enmiendas de 2022 al Protocolo de 1996, relativo al Convenio sobre la Prevención de la Contaminación del Mar por Vertimiento de Desechos y Otras Materias, 1972, para retirar los fangos cloacales de los anexos 1 y 2, relativos a la lista y la evaluación de los desechos u otras materias cuyo vertimiento podrá considerarse (Resolución LP.6 (17)

Artículo 2- La República de Costa Rica hace reserva a los artículos 21 y 22 del Protocolo de 1996 relativo al Convenio sobre la Prevención de la Contaminación del Mar por Vertimiento de Desechos y Otras Materias, 1972, sus anexos y enmiendas; en el sentido de que las enmiendas aprobadas conforme al procedimiento ahí descrito tendrán vigencia en el país cuando se consideren protocolos de menor rango derivados del Convenio en los términos que establece nuestra Constitución Política. En el caso de enmiendas sustanciales, tendrán vigencia una vez que hayan sido aprobados de conformidad con los procedimientos establecidos en la Constitución Política.

Rige a partir de su publicación.”

El artículo 1 del proyecto de ley aprueba “*la adhesión del Gobierno de la República de Costa Rica al Protocolo de 1996, relativo al Convenio sobre la Prevención de la Contaminación del Mar por Vertimiento de Desechos y Otras Materias, de 1972, modificado por sus enmiendas.* La Sala procederá de seguido a analizar el contenido del indicado instrumento internacional, conocido como Protocolo de Londres. El artículo 2 del proyecto de ley será analizado en el considerando VII de esta sentencia.

En primer término, se observa que el Protocolo propiamente dicho, es decir, lo que en la técnica del Derecho de los Tratados se conoce como su parte dispositiva y consideraciones finales, consta de veintinueve artículos y cinco anexos, con los objetivos señalados en su artículo 2, de “*prevenir, reducir y, cuando sea factible, eliminar la contaminación causada por el vertimiento o la incineración en el mar de desechos u otras materias*”.

EXPEDIENTE N° 25-019915-0007-CO

En cuanto a su texto, a pesar de no estar dividido en capítulos, sigue un orden lógico a través de sus veintinueve artículos, donde se identifican las tres secciones habituales -preámbulo, contenido y disposiciones finales- desde la definición de las obligaciones generales, las conductas que los Estados Contratantes se comprometen a prohibir, con sus excepciones, y cómo proceder, el ámbito de aplicación, así como la solución de las controversias que llegaren a suscitarse y la información que debe compartirse. Fuera de ello, el resto del articulado comprende las normas habituales del Derecho de los Tratados, como las relacionadas con la firma, suscripción, adhesión, reservas, denuncias, y posibilidad de enmiendas, modificaciones y momentos de entrada en vigor del instrumento.

Un análisis más detallado del articulado del tratado muestra que en el **artículo 1** contiene las definiciones de términos que se utilizan en el Protocolo, circunscritas a éste, esenciales para la aplicación de dicho instrumento internacional. Así, por ejemplo, el apartado 4.1 define qué se entiende por “vertimiento”:

“4.1 Por vertimiento se entiende:

- 1. toda evacuación deliberada en el mar de desechos u otras materias desde buques, aeronaves, plataformas u otras construcciones en el mar;*
- 2. todo hundimiento deliberado en el mar de buques, aeronaves, plataformas u otras construcciones en el mar;*
- 3. todo almacenamiento de desechos u otras materias en el lecho del mar o en el subsuelo de éste desde buques, aeronaves, plataformas u otras construcciones en el mar; y*
- 4. todo abandono o derribo in situ de plataformas u otras construcciones en el mar, con el único objeto de deshacerse deliberadamente de ellas.*

Adicionalmente, el apartado 4.2 aclara aún más el concepto, explicando lo que no se entiende por vertimiento. En ese sentido, el apartado 4.3 excluye la aplicación del Protocolo a “*la evacuación o el almacenamiento de desechos u otras materias que resulten directamente de la exploración, explotación y*

consiguiente tratamiento mar adentro de los recursos minerales del lecho del mar, o que estén relacionados con dichas actividades.”

También resulta relevante la definición de “*incineración en el mar*” contenida en el apartado 5.1: “*por incineración en el mar se entiende la quema de desechos u otras materias a bordo de un buque, una plataforma u otra construcción en el mar para su eliminación deliberada por destrucción térmica*”. El apartado 5.2 enumera en qué casos la incineración es permitida. Por su parte, el apartado 5 bis define: “*Por geoingeniería marina se entiende una intervención deliberada en el medio marino para manipular procesos naturales incluido para contrarrestar el cambio climático antropógeno y/o sus repercusiones, y que puede resultar en efectos perjudiciales, especialmente cuando esos efectos son generalizados, duraderos o graves.*”

El **artículo 2** corresponde a los objetivos del Convenio:

“*Artículo 2*

Objetivos

Las Partes Contratantes protegerán y preservarán el medio marino contra todas las fuentes de contaminación y adoptarán medidas eficaces, según su capacidad científica, técnica y económica, para prevenir, reducir y, cuando sea factible, eliminar la contaminación causada por el vertimiento o la incineración en el mar de desechos u otras materias. Cuando proceda, las Partes Contratantes armonizarán sus políticas a este respecto.”

Por su parte el **artículo 3**, establece las obligaciones generales de las Partes Contratantes, que son:

“*Artículo 3*

Obligaciones generales

1. *Al implantar el presente Protocolo, las Partes Contratantes aplicarán un planteamiento preventivo de la protección del medio ambiente contra el vertimiento de desechos u otras materias o contra la colocación de materias para las actividades de geoingeniería marina que pueden considerarse para la concesión de permisos de conformidad con el anexo 4.*

2. *Teniendo en cuenta el planteamiento de quién contamina debería, en principio sufragar los costes de la contaminación, cada Parte Contratante tratará de fomentar prácticas en virtud de las cuales aquellos a quienes haya autorizado a realizar*

EXPEDIENTE N° 25-019915-0007-CO

actividades de vertimiento o incineración en el mar sufragarán los costes ocasionados por el cumplimiento de las prescripciones sobre prevención y control de la contaminación de las actividades autorizadas teniendo debidamente en cuenta el interés público.

3. *Al implantar las disposiciones del presente protocolo, las Partes contratantes actuarán de modo que no transfieran directa o indirectamente los daños o la probabilidad de causar daños de una parte del medio ambiente a otra ni transformen en un tipo de contaminación en otro.*

4. *Nada de lo dispuesto en el presente protocolo se interpretará en el sentido de impedir que las Partes Contratantes tomen, por separado o conjuntamente, medidas más rigurosas de conformidad con el derecho internacional en lo que respecta a la prevención, la reducción y, cuando sea factible, la eliminación de la contaminación.”*

Esta disposición del Protocolo de 1996 es modular pues, en sintonía con numerosos Convenios Multilaterales que le preceden, consagra el principio preventivo y el principio el que contamina, paga, aplicables a la protección de medio ambiente.

Los artículos 4, 5, 6 y 6 bis contemplan otras obligaciones más específicas. La principal es la contenida en el artículo 4, que consiste en desarrollar medidas internas para prohibir el vertimiento de desechos al mar. Indica la indicada norma:

“Artículo 4

Vertimiento de desechos u otras materias

1.1 Las Partes Contratantes prohibirán el vertimiento de cualesquiera desechos u otras materias, con excepción de los que se enumeran en el anexo 1.

1.2 Para el vertimiento de desechos u otros materiales enumerados en el anexo 1 será necesario un permiso. Las Partes Contratantes adoptarán medidas administrativas o legislativas a fin de garantizar que la expedición de los permisos y las condiciones de éstos cumplen las disposiciones del anexo 2. Se prestará particular atención a las posibilidades de evitar el vertimiento en favor de alternativas preferibles desde el punto de vista ambiental.

2 Nada de lo dispuesto en el presente protocolo se interpretará en el sentido de impedir que una Parte Contratante prohíba, en lo que esa Parte concierne el vertimiento de los desechos u otras materias mencionados en el anexo 1. La parte en cuestión notificará tales medidas a la Organización.”

Las Partes Contratantes del Protocolo de Londres se obligan a prohibir el vertimiento de desechos y otras materias en el mar. De suma importancia es la introducción del enfoque de “lista inversa”. En lugar de establecer cuáles son los

EXPEDIENTE N° 25-019915-0007-CO

materiales que no podrán verterse en el mar, como estaba regulado en el Convenio de Londres, se invierte la regulación, que prohíbe todo vertimiento, excepto el de los desechos que figuran como vertimientos permitidos, enumerados en el Anexo 1. Adicionalmente, las Partes Contratantes se obligan a establecer medidas administrativas o legislativas para prohibir el vertimiento de desechos en el mar y autorizar las excepciones sólo mediante permisos que emitirán autoridades competentes designadas a tal efecto.

Mediante los artículos 5, 6, y 6 bis, las Partes Contratantes se obligan a prohibir otras conductas, por su impacto negativo en el ambiente marino:

“Artículo 5

Incineración en el mar

Las Partes Contratantes prohibirán la incineración en el mar de cualesquiera desechos u otras materias.

Artículo 6

Exportación de desechos u otras materias

1 Las Partes Contratantes no permitirán la exportación de desechos u otras materias a otros países para su vertimiento o incineración en el mar.

2 No obstante lo dispuesto en el apartado 1, los flujos de dióxido de carbono podrán exportarse para su evacuación de conformidad con lo dispuesto en el anexo 1 a condición de que los países interesados hayan concluido un acuerdo o concierto. Dicho acuerdo o concierto incluirá:

.1 la confirmación y asignación de las responsabilidades del permiso entre los países exportadores y receptores, en consonancia con las disposiciones del presente Protocolo y otro derecho internacional aplicable; y

.2 en el caso de exportaciones a Estados que no son Partes Contratantes, disposiciones equivalentes, como mínimo, a las recogidas en el presente Protocolo, incluidas las relativas a la expedición de permisos y a las condiciones de los permisos para el cumplimiento de las disposiciones del anexo 2, para garantizar que el acuerdo o concierto no menoscabe las obligaciones de las Partes Contratantes en virtud del presente Protocolo de proteger y preservar el medio marino.

Toda Parte Contratante que conchuya tal acuerdo o concierto lo notificará a la Organización.

Artículo 6bis

Actividades de Geoingeniería Marina

1 Las Partes Contratantes no permitirán la colocación de materias en el mar efectuada desde buques, aeronaves, plataformas u otras construcciones en el mar para las actividades de geoingeniería marina enumeradas en el anexo 4, salvo que en la enumeración se disponga que la actividad o la subcategoría de la actividad puede autorizarse en virtud de un permiso.

EXPEDIENTE N° 25-019915-0007-CO

2 Las Partes Contratantes adoptarán medidas administrativas o legislativas a fin de garantizar que la expedición de los permisos y las condiciones de los permisos cumplen las disposiciones del anexo 5 y que se tiene en cuenta todo marco específico de evaluación elaborado para una actividad y adoptado por la Reunión de las Partes Contratantes. Sólo podrá expedirse un permiso después de que la actividad haya sido objeto de una evaluación en la que se haya determinado que, en la medida de lo posible, la contaminación del medio marino debida a la actividad propuesta se evita o reduce al mínimo. Un permiso sólo podrá expedirse si en la evaluación se concluye que la actividad no es contraria a los objetivos del Protocolo.

3 El artículo 4 no se aplica a las actividades enumeradas en el anexo 4.”

Referido al ámbito de aplicación del Protocolo, conforme lo dispuesto en el artículo 1 apartado 7, sus disposiciones se aplican al mar, entendido como “*todas las aguas marinas, que no sean las aguas interiores de los Estados, así como el lecho del mar y el subsuelo de éste. Este término no incluye los depósitos en el subsuelo del mar a los que sólo se tiene acceso desde tierra*”. El artículo 7 dispone:

“Artículo 7

Aguas interiores

1. No obstante, cualquier otra disposición del presente protocolo, éste se referirá a las aguas interiores solamente en la medida prevista en los apartados 2 y 3.

2. Cada Parte Contratante, a discreción suya, aplicará las disposiciones del presente protocolo o adoptará otras medidas efectivas de concesión de permisos y de reglamentación para controlar la evacuación deliberada de desechos u otras materias en aguas marinas interiores en los casos en que tal evacuación constituiría vertimiento o incineración en el mar en el sentido del artículo 1 y si se realizara en el mar.

3. Cada parte contratante debería facilitar a la Organización información sobre la legislación y los mecanismos institucionales relativos a la implantación, el cumplimiento y la ejecución en aguas marinas interiores. Las Partes Contratantes deberían también hacer todo lo posible por facilitar con carácter voluntario informes resumidos sobre el tipo y la naturaleza de los materiales que se viertan en las aguas marinas interiores.”

Las aguas interiores en el derecho del mar son de exclusiva soberanía del Estado que las contiene. De allí que el artículo 7 deja a arbitrio de las Partes Contratantes la aplicación de las disposiciones del Protocolo para controlar la evacuación deliberada de desechos u otras materias en aguas marinas interiores, en

los casos en que tal evacuación constituiría vertimiento o incineración en el mar, en el sentido del artículo 1, y si se realizara en el mar.

El artículo 8 dispone:

“Artículo 8

Excepciones

1. Las disposiciones de los artículos 4.1 y 5 no se aplicarán cuando sea necesario salvaguardar la seguridad de la vida humana o de buques, aeronaves, plataformas u otras construcciones en el mar, en casos de fuerza mayor debidos a las inclemencias del tiempo o en cualquier otro caso que constituya un peligro para la vida humana o una amenaza real para buques aire naves (sic) plataformas u otras construcciones en el mar si el vertimiento o la incineración en el mar parecen ser el único medio para evitar la amenaza y si existe toda probabilidad de que los daños resultantes de dicho vertimiento o de dicha incineración en el mar sean menores que los que ocurrirían de otro modo. Dicho vertimiento o dicha incineración en el mar se llevarán a cabo de forma que se reduzca al mínimo la probabilidad de causar daños a los seres humanos o la flora y fauna marinas y se pondrán inmediatamente en conocimiento de la Organización.

2. Una parte contratante podrá expedir un permiso como excepción a lo dispuesto en los artículos 4.1 y 5, en casos de emergencia que constituyen una amenaza inaceptable para la salud humana, la seguridad o el medio marino y en los que no queda otra solución factible. Antes de expedirlo, la Parte Contratante consultará con cualquier otro país o países que pudieran verse afectados y con la Organización, la cual después de consultar con las otras partes contratantes y con las organizaciones internacionales competentes que estime pertinente, recomendará sin demora a la Parte Contratante, de conformidad con el artículo 18.1.6 los procedimientos más adecuados que deban ser adoptados. La Parte Contratante seguirá estas recomendaciones en la máxima medida factible de acuerdo con el plazo dentro del cual deba tomar las medidas y con la obligación general de evitar causar daños al medio marino y notificará a la Organización las medidas que adopte. Las Partes Contratantes se comprometen a ayudarse mutuamente en tales situaciones.

3. Cualquier Parte Contratante podrá renunciar al derecho reconocido en el apartado dos del presente artículo en el momento de ratificar el presente protocolo o de adherirse al mismo, o en cualquier otro momento ulterior.”

La disposición transcrita exceptúa las obligaciones del Protocolo cuando se configuran situaciones de fuerza mayor, caso fortuito o emergencias.

Por su parte, el artículo 9 establece obligaciones procedimentales, de vigilancia e información, que complementan las estipuladas en el artículo 4, en los siguientes términos:

EXPEDIENTE N° 25-019915-0007-CO

“Artículo 9

Expedición de permisos y notificación

1. *Cada Parte Contratante designará a la autoridad o autoridades competentes para:*

1. *expedir permisos de conformidad con el presente protocolo;*
2. *llevar registros de la naturaleza y las cantidades de todos los desechos u otras materias para los cuales se hayan expedido permisos y, cuando sea factible, de las cantidades que se hayan efectivamente vertido, o colocado de conformidad con el artículo 6bis, así como del lugar, fecha y método de vertimiento o colocación; y*
3. *vigilar individualmente o en colaboración con otras Partes Contratantes y con organizaciones internacionales competentes el estado del mar para los fines del presente protocolo.*

2. *La autoridad o autoridades competentes de una Parte Contratante expedirán permisos de conformidad con el presente Protocolo respecto a los desechos u otras materias destinados a ser vertidos o, según lo previsto en el artículo 6 bis, colocados o, según lo previsto en el artículo 8.2, incinerados en el mar:*

1. *que se carguen en su territorio; y*
2. *que se carguen en un buque o aeronave registrado o abanderado en su territorio, cuando la carga tenga lugar en el territorio de un Estado que no sea Parte Contratante del presente protocolo.*

3. *Para la expedición de permisos, la autoridad o autoridades competentes observarán las prescripciones del artículo 4 y del artículo 6 bis, así como los criterios, medidas y requisitos adicionales que se consideran pertinentes.*

4. *Cada Parte Contratante notificará a la Organización y, cuando proceda, a las otras Partes Contratantes directamente o a través de una secretaría establecida con arreglo a un acuerdo regional:*

1. *la información especificada en los apartados 1.2 y 1.3;*
2. *las medidas administrativas y legislativas tomadas para implantar las disposiciones del presente protocolo, incluido un resumen de las medidas de ejecución; y*
3. *la eficacia de las medidas a que se hace referencia en el apartado 4.2, así como cualquier problema que plantea su aplicación.*

La información mencionada en los apartados en 1.2 y 1.3 se facilitará anualmente. La información mencionada en los apartados 4.2 y 4.3 se facilitará con regularidad.

5. *Los informes presentes con arreglo a los apartados cuatro dos y 4.3 serán evaluados por un órgano auxiliar adecuado según lo decida la Reunión de las Partes Contratantes. Ese órgano dará parte de sus conclusiones a la oportuna reunión o reunión especial de las Partes Contratantes.”*

El artículo 10, referido al ámbito de aplicación del Protocolo, excluye su aplicación a buques o aeronaves que tengan derecho a inmunidad soberana de acuerdo con el derecho internacional. Esta exclusión que formaliza el Protocolo

resulta relevante porque a partir de aquí se entiende que su aplicación se limita a la flota mercante. Dispone la indicada norma:

“Artículo 10

Aplicación y ejecución

1. Cada Parte Contratante aplicará las medidas necesarias para la aplicación del presente protocolo a todos los:

- 1. buques y aeronaves registrados o abanderados en su territorio;*
- 2. buques y aeronaves seguir (sic) que carguen en su territorio los desechos u otras materias que están destinados a ser vertidos, incinerados, o colocados, de conformidad con el artículo 6 bis, en el mar; y*
- 3. buques, aeronaves y plataformas u otras construcciones que a su juicio se dediquen a operaciones de vertimiento, incineración o colocación, de conformidad con el artículo 6 bis, en el mar en las zonas respecto de los cuales tenga derecho a ejercer jurisdicción con arreglo al derecho internacional.*

2. Cada Parte Contratante tomará las medidas apropiadas con arreglo al derecho internacional para prevenir y, si es necesario, castigar los actos contrarios a las disposiciones del presente protocolo.

3. Las Partes Contratantes acuerdan cooperar en la elaboración de procedimientos para la aplicación efectiva del presente protocolo en las zonas situadas más allá de la jurisdicción de cualquier Estado, incluidos los procedimientos para informar sobre los buques y aeronaves que hayan sido vistos mientras realizaban operaciones de vertimiento o incineración en el mar, contraviniendo lo dispuesto en el presente protocolo.

4. El presente protocolo no se aplicará a los buques y aeronaves que tengan derecho a inmunidad soberana con arreglo al derecho internacional. No obstante, cada Parte Contratante garantizará, mediante la adopción de medidas apropiadas, que los buques y aeronaves que tengan en propiedad o en explotación operen de forma compatible con el objeto y fines del presente protocolo, e informará a la Organización en consecuencia.

5. Todo Estado podrá, cuando manifieste su consentimiento en obligarse por el presente protocolo o en cualquier momento posterior, declarar que aplicará las disposiciones del presente protocolo a sus buques y a aeronaves a los que se hace mención en el apartado 4, reconociendo que solo será ese Estado el que pueda aplicar tales disposiciones a dichos buques y aeronaves.”

El artículo 11 establece obligaciones de cumplimiento para la Reunión de las Partes Contratantes y prevé la posibilidad de que ésta brinde cooperación tanto a las Partes Contratantes como a Estados que no lo son, al disponer:

“Artículo 11

Procedimientos para el cumplimiento

EXPEDIENTE N° 25-019915-0007-CO

1. *A más tardar dos años después de la entrada en vigor del presente protocolo, la Reunión de las Partes Contratantes habilitará los procedimientos y mecanismos necesarios para evaluar y fomentar el cumplimiento del presente protocolo. Dichos procedimientos mecanismos se elaboran con miras a facilitar el intercambio pleno y abierto de información de manera constructiva.*

2. *Después de examinar atentamente toda la información presentada de acuerdo con el presente protocolo y toda la recomendación formulada mediante los procedimientos implican mismo (sic) establecidos con arreglo al apartado 1, la Reunión de las Partes Contratantes podrá ofrecer asesoramiento, asistencia o cooperación a las Partes Contratantes y a los Estados que no son Partes Contratantes.”*

El numeral 12 alienta la cooperación regional entre Partes Contratantes, que compartan interés en proteger el medio marino en una determinada zona geográfica y la concertación de acuerdos para lograr los objetivos del Protocolo, en los siguientes términos:

“Artículo 12

Cooperación regional

Para facilitar el logro de los objetivos del presente protocolo, las Partes Contratantes que tengan intereses comunes que proteger el medio marino de una zona geográfica determinada se esforzarán por fomentar la cooperación regional, incluida la concertación de acuerdos regionales compatibles con el presente protocolo, para la prevención, la reducción y, cuando sea factible, la eliminación de la contaminación causada por el vertimiento o la incineración en el mar de desechos u otros materiales, teniendo en cuenta los aspectos característicos de la región. Las Partes Contratantes procurarán cooperar con las partes de acuerdos regionales para elaborar procedimientos armonizados y además que deberán ser observados por las partes contratantes de los diversos convenios en cuestión.”

El artículo 13 fomenta la colaboración entre los Estados Parte y la Organización Marítima Internacional -Artículo 1.2- y otras organizaciones internacionales competentes para coordinar apoyo bilateral y multilateral, en aras de cumplir los objetivos del Protocolo. La disposición señala:

“Artículo 13

Cooperación y asistencia técnicas

1. *Las Partes Contratantes fomentarán mediante la colaboración en el seno de la Organización y la coordinación con otras organizaciones internacionales competentes el apoyo bilateral y multilateral para la prevención, reducción y cuando sea factible, la eliminación de la contaminación causada por vertimiento o colocación de*

materias para actividades de geoingeniería marina, según lo dispuesto en el presente protocolo a las partes contratantes que lo soliciten para:

- 1. la capacitación de personal científico y técnico para las actividades de investigación, vigilancia y ejecución, incluido, según proceda, el suministro del equipo e instalaciones y servicios necesarios, con miras a reformar los medios nacionales.*
 - 2. la obtención de asesoramiento sobre la aplicación del presente protocolo;*
 - 3. la obtención de información y cooperación técnica relativas a los procedimientos para reducir al mínimo los desechos y a los procesos de producción limpios;*
 - 4. la obtención de información y cooperación técnica relativas a la evacuación y el tratamiento de desechos, y otras medidas para prevenir, reducir y, cuando sea factible, eliminar la contaminación causada por vertimiento; y*
 - 5. la obtención de acceso a tecnologías nacionales desde el punto de vista ambiental y a los conocimientos prácticos correspondientes, y la transferencia de éstos, particularmente a los países en desarrollo y a los países en transición hacia economías de mercado, en condiciones favorables mutuamente acordadas, incluidas las concesionarias y preferenciales, teniendo en cuenta la necesidad de proteger los derechos de propiedad intelectual, así como las necesidades específicas de los países en desarrollo y de los países en transición hacia economías de mercado.*
- 2. La Organización desempeñará las funciones siguientes:*
- 1. transmitir las peticiones de cooperación técnica de las partes contratantes a otras partes contratantes, teniendo en cuenta factores tales como la capacidad técnica;*
 - 2. coordinar las peticiones de asistencia con otras organizaciones internacionales competentes según proceda; y*
 - 3. a reserva de la disponibilidad de recursos adecuados ayudar a los países en desarrollo y a los que están en transición hacia economías de mercado, que hayan declarado su intención de constituirse en partes contratantes del presente protocolo, a que examinen los medios necesarios para conseguir su plena implantación.”*

Por su parte, el artículo 14 obliga a las Partes para facilitar Investigaciones Científicas y técnicas sobre la prevención, reducción y cuando sea factible eliminación de la contaminación procedente del vertimiento y de otras fuentes de contaminación del mar relacionadas con el protocolo.

“Artículo 14.

Investigación científicas y técnicas

- 1. Las Partes Contratantes tomarán las medidas adecuadas para promover y facilitar las Investigaciones Científicas y técnicas sobre la prevención, la reducción y, cuando sea factible, la eliminación de la contaminación procedente del vertimiento y de otras fuentes de contaminación del mar que guardan relación con el presente protocolo.*

Estas investigaciones deberían incluir, en particular, la observación, la medición, la evaluación y el análisis de la contaminación mediante métodos científicos.

2. Las Partes Contratantes, para alcanzar los objetivos del presente protocolo, promoverán la disponibilidad de información pertinente para otras Partes Contratantes que la soliciten sobre:

- 1. las actividades y medidas de carácter científico y técnico emprendidas de conformidad con el presente protocolo;*
- 2. los programas científicos y tecnológicos marinos y sus objetivos; y*
- 3. los impactos observados mediante la vigilancia y la evaluación llevadas a cabo con arreglo al artículo 9.1.3.”*

El artículo 15 establece otro compromiso de las Partes Contratantes, con respecto a la responsabilidad por daños al medio ambiente, en los siguientes términos:

“Artículo 15

Responsabilidad e indemnización

De conformidad con los principios del derecho internacional relativos a la responsabilidad de los Estados por los daños causados al medio ambiente de otros Estados como cualquier otra zona media del medio ambiente, las Partes Contratantes se comprometen a elaborar procedimientos relativos a la responsabilidad por vertimiento o incineración en el mar de desechos u otras materias.”

El artículo 16 establece los mecanismos de solución de controversias relativas a la interpretación o aplicación del Protocolo, en primera instancia, la negociación, mediación y conciliación. En cuanto al procedimiento arbitral, refiere al anexo 3. Establece la indicada disposición:

“Artículo 16

Arreglo de controversias

1. Toda controversia relativa a la interpretación o aplicación del presente protocolo se resolverá en primera instancia mediante negociación, mediación o conciliación, o por otros medios pacíficos elegidos por las partes en la controversia.

2. Si no se ha podido encontrar una solución doce meses después de que una Parte Contratante haya notificado a otra que existe una controversia entre ellas, la controversia se resolverá, a petición de una de las partes en la controversia, mediante el procedimiento arbitral que figura en el anexo 3, a menos que las partes interesadas estén de acuerdo en utilizar uno de los procedimientos enumerados en el párrafo 1 del artículo 287 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el derecho del mar de 1982 las partes en controversia podrán así decidirlo sean o no Estados partes en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982.

3. En el caso de que se llegue a un acuerdo para utilizar 1 de los procedimientos enumerados en el párrafo 1 del artículo 287 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el derecho del mar de 1982 las disposiciones de la parte XV de dicha convención que estén relacionados con el procedimiento elegido también se aplicarán mutatis mutandis.

4. El período de doce meses a que se hace referencia en el apartado 2 se podrá prolongar otros doce meses por acuerdo mutuo de las partes interesadas.

5. No obstante, lo dispuesto en el apartado 2, todo estado podrá notificar al Secretario General, en el momento de manifestar su consentimiento en obligarse por el presente protocolo, que cuando sea parte en una controversia sobre la interpretación o la aplicación de los artículos 3.1 o 3.2 se requerirá su consentimiento para poder arreglar la controversia mediante el procedimiento arbitral expuesto en el anexo 3."

El artículo 17 se refiere a la colaboración internacional:

"Artículo 17

Cooperación internacional

Las Partes Contratantes promoverán los objetivos del presente protocolo en el seno de las organizaciones internacionales competentes.

En el numeral 18 del Protocolo se enumeran las acciones que pueden adoptar las Partes Contratantes en las reuniones:

"Artículo 18

Reuniones de las Partes Contratantes

1. Las Reuniones de las Partes Contratantes o las Reuniones especiales de las Partes Contratantes examinarán regularmente la aplicación del presente protocolo y evaluarán su eficacia con objeto de determinar medios para fortalecer, cuando sea necesario, las medidas encaminadas a prevenir, reducir y, cuando sea factible, eliminar la contaminación causada por vertimiento e incineración o colocación, de conformidad con el artículo 6 bis, en el mar de desechos u otras materias. Para ello, las Reuniones de las Partes Contratantes o las Reuniones especiales de las Partes Contratantes podrán:

1. examinar y adoptar enmiendas al presente protocolo con arreglo a los artículos 21 y 22;

2. crear los órganos auxiliares necesarios para examinar cualquier cuestión que pueda plantearse, con objeto de facilitar la implantación efectiva del presente protocolo;

3. invitar a los órganos especializados apropiados a que se asesoren a las partes contratantes o a la organización en cuestiones relacionadas con el presente protocolo;

4. fomentar la colaboración con las organizaciones internacionales competentes interesadas en la prevención y contención de la contaminación;

5. examinar la información facilitada de acuerdo con el artículo 9.4;

6. elaborar o adoptar, en consulta con las organizaciones internacionales competentes, los procedimientos mencionados en el artículo 8.2.

EXPEDIENTE N° 25-019915-0007-CO

incluidos los criterios básicos para determinar cuáles son las situaciones excepcionales y de emergencia y procedimientos de consulta y asesoramiento y de evacuación sin riesgos de materias en el mar en tales circunstancias;

7. *considerar y aprobar resoluciones; y*
8. *considerar cualquier otra medida que pudiera ser necesaria.*

2. *En su primera reunión, las Partes Contratantes establecerán el reglamento interior, según sea necesario.*

El numeral 19 contempla las funciones que asume la Organización Marítima Internacional, con respecto al Protocolo de 1996:

“Artículo 19

Funciones de la Organización

1. *La Organización tendrá a cargo las funciones de Secretaría en relación con el presente protocolo. Toda Parte Contratante del presente protocolo que no sea miembro de la Organización hará una contribución apropiada a los gastos que tenga la Organización por el cumplimiento de tales funciones.*

2. *Entre las funciones de la Secretaría que son necesarias para la administración del presente protocolo se incluyen las siguientes:*

1. *convocar Reuniones de las Partes Contratantes una vez al año, a menos que las Partes Contratantes decidan otra cosa, y Reuniones especiales de las Partes Contratantes siempre que lo solicite dos tercios de las Partes Contratantes;*

2. *prestar asesoramiento previa solicitud sobre la aplicación del presente protocolo y sobre las orientaciones y procedimientos que se hayan elaborado en el ámbito del mismo;*

3. *considerar las solicitudes de información; así como la información procedente de las Partes Contratantes, consultar con éstas y con las organizaciones internacionales competentes, y hacer recomendaciones a las Partes Contratantes respecto a cuestiones relacionadas con el presente protocolo, pero no específicamente tratadas en él;*

4. *preparar; en consulta con las Partes Contratantes y las organizaciones internacionales competentes, la elaboración y aplicación de los procedimientos mencionados en el artículo 18. 1.6, y prestar ayuda a ese efecto;*

5. *hacer llegar a las Partes Contratantes interesadas todas las notificaciones recibidas por la organización de conformidad con el presente protocolo; y*

6. *Preparar, cada dos años, un presupuesto y un estado de cuentas para la administración del presente protocolo, que serán distribuidos a todas las Partes Contratantes.*

3. *Además de los prescrito en el artículo 13.2.3 y a reserva de la disponibilidad de recursos adecuados, la Organización:*

1. *colaborará en la realización de evaluaciones del estado del medio marino; y*

EXPEDIENTE N° 25-019915-0007-CO

2. cooperará con las organizaciones internacionales competentes interesadas en la prevención y contención de la contaminación.”

El **artículo 20** dispone que los anexos del protocolo forman parte integrante del mismo. La versión consolidada del “Protocolo de 1996 relativo al Convenio sobre la prevención de la contaminación del mar por vertimiento de desechos y otras materias, 1972” considera cinco anexos. Son normas reglamentarias de determinados artículos del Protocolo. Se observa, que se trata del desarrollo e instrumentalización técnica de las consideraciones sustantivas y obligaciones establecidas en el protocolo, y que resultan accesorias al mismo. El Anexo 1 sobre “Desechos u otras materias cuyo vertimiento podrá considerarse”; el Anexo 2 respecto a la “Evaluación de los desechos u otras materias cuyo vertimiento podrá considerarse”; el Anexo 3, que define el “Procedimiento arbitral”; el Anexo 4 relativo a “Actividades de geoingeniería marina” y el Anexo 5, que contempla el “Marco de Evaluación de las materias cuya colocación podrá considerarse en virtud del anexo 4”.

Lo concerniente a las enmiendas al Protocolo y a sus anexos, está regulado en los **artículos 21 y 22**, respectivamente. Esas disposiciones señalan:

“Artículo 21

Enmienda del Protocolo

1. *Toda Parte Contratante podrá proponer enmiendas de los artículos del presente protocolo. El texto de una propuesta de enmienda será comunicado por la Organización a las Partes Contratantes por lo menos seis meses antes de su examen en una reunión de las Partes Contratantes o en una reunión especial de las Partes Contratantes.*

2. *Las enmiendas de los artículos del presente protocolo se adoptarán por una mayoría de dos tercios de los votos de las Partes Contratantes presentes y votantes que estén representadas en la reunión o reunión especial de las Partes Contratantes designada para ese propósito.*

3. *Las enmiendas entrarán en vigor para las Partes Contratantes que las hayan aceptado el sexagésimo día después de (sic) los dos tercios de las Partes Contratantes hayan depositado en la Organización el instrumento de aceptación de la enmienda. Con posterioridad, las enmiendas entrarán en vigor para cualquier Parte*

Contratante el sexagésimo día después de la fecha en que tal Parte Contratante haya depositado su instrumento de aceptación de la enmienda en cuestión.

4. *El Secretario General informará a las Partes Contratantes de cualquier enmienda adoptada en las Reuniones de las Partes Contratantes, así como de la fecha en que cada una de dichas enmiendas entre en vigor en general y para cada Parte Contratante.*

5. *Después de la entrada en vigor de una enmienda del presente protocolo, todo Estado que se constituya en Parte Contratante del presente protocolo pasará a ser Parte Contratante del presente protocolo enmendado, a menos que dos tercios de las Partes Contratantes presentes y votantes en la reunión o reunión especial de las Partes Contratantes que apruebe la enmienda decida lo contrario.*

Artículo 22

Enmienda de los anexos

1. *Toda Parte Contratante podrá proponer enmiendas de los anexos del Protocolo. El texto de una propuesta de enmienda será comunicado por la Organización a las Partes Contratantes por lo menos seis meses antes de su examen en una reunión de las Partes Contratantes o en una reunión especial de las Partes Contratantes.*

2. *Las enmiendas de los anexos que no sean al anexo 3 estarán basadas en consideraciones científicas o técnicas y podrán tener en cuenta factores jurídicos, sociales y económicos, según proceda. Tales enmiendas serán adoptadas por una mayoría de dos tercios de los votos de las Partes Contratantes presentes y votantes que estén representadas en la reunión o reunión especial de las Partes Contratantes designada para ese propósito.*

3. *La Organización comunicará sin demora a las Partes Contratantes las enmiendas que se hayan adoptado en una reunión de las Partes Contratantes o en una reunión especial de las Partes Contratantes.*

4. *Salvo por lo dispuesto en el en el (sic) apartado 7, las enmiendas de los anexos entrarán en vigor para cada Parte Contratante inmediatamente después de que haya notificado su aceptación a la Organización o 100 días después de la fecha de su aprobación en una reunión de las Partes Contratantes, si esta fecha es posterior, salvo para aquellas Partes Contratantes que, antes de haber transcurrido los 100 días, hagan una declaración de que por el momento no pueden aceptar la enmienda. Cualquier Parte Contratante podrá en todo momento sustituir su declaración previa de objeción por una de aceptación, con la cual la enmienda anteriormente objetada entrará en vigor para dicha Parte Contratante.*

5. *El Secretario General notificará sin demora a las Partes Contratantes los instrumentos de aceptación u objeción que se haya depositado en poder de la Organización.*

6. *Un nuevo anexo o una enmienda de un anexo que tenga relación con una enmienda a los artículos del presente protocolo no entrará en vigor hasta el momento en que entre en vigor la enmienda de los artículos del presente protocolo.*

7. *Con respecto a las enmiendas del anexo 3, relativo al procedimiento arbitral, y con respecto a la adopción y entrada en vigor de anexos nuevos, se aplicarán los procedimientos de enmienda de los artículos del presente protocolo.”*

El procedimiento previsto en el artículo 21 para la enmienda de los artículos del protocolo, también se aplica al anexo 3 sobre el procedimiento arbitral y a la adopción y entrada en vigor de anexos nuevos – artículo 22 inciso 7-. Los plazos para poner en conocimiento de las partes las propuestas de enmienda y la mayoría requerida para adoptarlas coinciden en los numerales 21 y 22, no así las disposiciones sobre su entrada en vigor.

Como se adelantó, el proyecto de ley contempla en el artículo 2 una reserva en cuanto a la aplicación de estas disposiciones, propiamente con respecto al momento en que entrarían a regir para Costa Rica las enmiendas que llegaren a aprobarse, por lo cual, en definitiva, las modificaciones que llegare a proponerse e incluso aprobarse, sólo regirían para Costa Rica cuando se cumpla lo preceptuado en la reserva que se estaría aprobando, por lo que lo señalado en este artículo carece de problema jurídico alguno en cuanto a los efectos jurídico materiales para el país, tal como se expone más adelante cuando se aborde de manera concreta lo relativo a las enmiendas y la reserva que se plantea.

El **artículo 23**, establece la relación del Protocolo con el Convenio, en los siguientes términos: *“El presente Protocolo deroga el Convenio, por lo que respecta a las Partes Contratantes del presente protocolo que también son Partes en el Convenio.”* El **artículo 24** establece los procedimientos y plazos para constituirse en Parte Contratante (firma, ratificación, aceptación, aprobación y adhesión). La entrada en vigor del Protocolo se regula en el **artículo 25**, mientras que el **artículo 26**, prevé un período de transición, y el **artículo 27** dispone lo concerniente a la posibilidad de que una Parte Contratante se retire del Protocolo, el momento a partir del cual se puede hacer, y contempla la regla usual de que el retiro surtirá efecto un año después de la recepción del instrumento de retiro en poder del secretario general de la Organización Marítima Internacional (OMI).

EXPEDIENTE N° 25-019915-0007-CO

Teléfonos: 2549-1500 / 800-SALA-4TA (800-7252-482). Fax: 2220-4607 / 2220-4844. Dirección electrónica:
www.poder-judicial.go.cr/salaconstitucional. Dirección: (Sabana Sur, Calle Morenos, 100 mts. Sur de la iglesia del Perpetuo Socorro).

En cuanto a las disposiciones finales del Protocolo, el artículo 28 designa como depositario de Protocolo al secretario general de la OMI quien además de las funciones ya asignadas en otros artículos del Protocolo, desempeñará las siguientes:

"1. Informará a todos los Estados que hayan firmado el presente protocolo o se hayan adherido al mismo de:

1. toda nueva firma o depósito de un instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión, así como de la fecha en que se produzca;

2. la fecha de entrega en vigor del presente protocolo; y

3. todo instrumento de retiro del presente protocolo que se deposite, así como de la fecha en que se recibió dicho instrumento y la fecha en que el retiro surtirá efecto;

2. remitirá copias certificadas del presente protocolo a todos los Estados que lo hayan firmado o se allá (sic) adherido al mismo.

3. Tan pronto como el presente protocolo entre en vigor, el Secretario General remitirá a la Secretaría de las Naciones Unidas una copia auténtica certificada del mismo para que se registre y publique conforme a lo dispuesto en el artículo 102 de la carta de las Naciones Unidas."

Por último, el artículo 29 acredita los idiomas en que está redactado el Protocolo -árabe, chino, español, francés, inglés y ruso-.

VII.- SOBRE LAS RESERVAS. Toda declaración hecha con el objeto de excluir o modificar los efectos jurídicos de ciertas disposiciones del tratado en su aplicación al declarante es realmente una reserva. Una reserva puede permitir a un Estado participar en un tratado multilateral en el que de otro modo no desearía o no podría participar. En cuanto a la inclusión de la reserva a un convenio internacional, en el momento en que se discute la aprobación de la adhesión al mismo, es una posibilidad prevista en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, como una declaración unilateral de un Estado al momento de firmar, ratificar, aceptar o adherirse a un tratado, con la finalidad de *"excluir o modificar los efectos jurídicos de ciertas disposiciones del tratado en su aplicación a ese Estado"* -artículo 2.d)-. De tal forma, una reserva puede ser planteada no sólo en el proceso previo que culmina con la firma de un convenio internacional, sino,

EXPEDIENTE N° 25-019915-0007-CO

incluso, cuando se esté ante el procedimiento de la adhesión, como es el caso del proyecto de ley que se consulta, pues si se utiliza esta posibilidad prevista para los tratados abiertos, es porque el Estado interesado no participó en su momento de la negociación y firma del tratado en sí. En este sentido, está claro que la formulación de reservas por parte de un Estado al momento de aceptar la adhesión a un convenio internacional está prevista y permitida por el Derecho Internacional Público.

El planteamiento de la reserva que se contempla en el artículo 2 del proyecto de ley consultado, debe entenderse en torno a la relación existente entre el ordenamiento nacional y el de origen internacional, para procurar la armonía del orden jurídico que se configura a partir de la conjunción de ambos, en resguardo de los principios de supremacía constitucional, de cumplimiento de buena fe de las obligaciones internacionales y de seguridad jurídica, entre otros, que son parte del denominado Derecho de la Constitución. La disposición señala:

“Artículo 2. La República de Costa Rica hace reserva a los artículos 21 y 22 del Protocolo de 1996 relativo al Convenio sobre la Prevención de la Contaminación del Mar por Vertimiento de Desechos y Otras Materias, 1972, sus anexos y enmiendas; en el sentido de que las enmiendas aprobadas conforme al procedimiento ahí descrito tendrán vigencia en el país cuando se consideren protocolos de menor rango derivados del Convenio en los términos que establece nuestra Constitución Política. En el caso de enmiendas sustanciales, tendrán vigencia una vez que hayan sido aprobados de conformidad con los procedimientos establecidos en la Constitución Política.”

En ese orden de ideas, para comprender la razón de la reserva planteada por el Poder Ejecutivo, es preciso recordar que los artículos 21 y 22 del Protocolo de Londres, regulan lo concerniente a la adopción de enmiendas o modificaciones a

EXPEDIENTE N° 25-019915-0007-CO

los artículos del protocolo y sus anexos, y su entrada en vigor para los Estados Parte. Las reglas sobre el momento en que se considera que una enmienda entra en vigor, varían en función del tipo de disposición que se pretenda enmendar, pero incluso llegan a contemplar la entrada en vigor de una enmienda en forma automática. Para evitar situaciones contrarias al Derecho de la Constitución, el artículo 2 del proyecto de ley que se consulta prevé una reserva a los artículos 21 y 22 “*(...) en el sentido de que las enmiendas aprobadas conforme al procedimiento ahí descrito tendrán vigencia en el país cuando se consideren protocolos de menor rango derivados del Convenio en los términos que establece nuestra Constitución Política. En el caso de enmiendas sustanciales, tendrán vigencia una vez que hayan sido aprobados de conformidad con los procedimientos establecidos en la Constitución Política.*”. Esto es, tratándose de “protocolos de menor rango”, o bien, de “enmiendas sustanciales”. De manera que resulta pertinente precisar tales aspectos, conforme a la jurisprudencia de esta Sala. Dicho de otro modo, si las enmiendas o modificaciones son sobre protocolos de menor rango, tendrán vigencia en el país cuando sean aprobadas según lo que disponen los artículos 21 y 22 del Protocolo por permitirlo así el artículo 121.4 de la Constitución Política; pero cuando las enmiendas sean sustanciales, tendrán vigencia cuando sean aprobadas según lo establecido por la Constitución, es decir, siguiendo el trámite de aprobación de las leyes, como bien refiere la misma norma constitucional de cita.

Esta diferenciación entre protocolos de menor rango o enmiendas sustanciales es importante en atención a lo preceptuado en el artículo 121 de la Constitución Política, que señala una aprobación para los tratados o convenios en sí, y otra modalidad de aprobación para los denominados “protocolos de menor rango”. El artículo 121, inciso 4, de la Constitución Política, dispone:

“ARTÍCULO 121.- Además de las otras atribuciones que le confiere esta Constitución, corresponde exclusivamente a la Asamblea Legislativa:

(...)

4) Aprobar o improbar los convenios internacionales, tratados públicos y concordatos.

Los tratados públicos y convenios internacionales, que atribuyan o transfieran determinadas competencias a un ordenamiento jurídico comunitario, con el propósito de realizar objetivos regionales y comunes, requerirán la aprobación de la Asamblea Legislativa, por votación no menor de los dos tercios de la totalidad de sus miembros.

No requerirán aprobación legislativa los protocolos de menor rango, derivados de tratados públicos o convenios internacionales aprobados por la Asamblea, cuando estos instrumentos autoricen de modo expreso tal derivación.”

En lo concerniente a los “protocolos de menor rango” -entendiéndose desde ya que no se está ante el supuesto del denominado “intercambio de notas diplomáticas”, en cuyo caso es jurisprudencia consolidada que aún en esos casos se requiere la aprobación legislativa propiamente dicha (ver, entre otras, sentencia 2021-27993), salvo que claramente bajo esa nomenclatura se trate de circunstancias menores- bien puede entenderse que se trata de aquellos aspectos relacionados con la practicidad del convenio o tratado en sí y que derivan propiamente del mismo convenio; es decir, que se trata de regulaciones que desarrollan aspectos ya contemplados en el texto del convenio, las detallan e instrumentalizan y que no establecen, crean o modifican, por sí mismas y de manera aislada, obligaciones o relaciones jurídicas no previstas o reguladas ya de manera general en el convenio; mientras que un convenio o tratado sí es, por definición, aquel instrumento utilizado por los Estados y los sujetos de Derecho Internacional Público con capacidad jurídica para ello, para crear, modificar o extinguir obligaciones jurídicas en las relaciones entre ellos y, de tal manera, una

EXPEDIENTE N° 25-019915-0007-CO

enmienda sustancial sería aquella que impacte de manera directa en la parte considerativa del tratado. Bajo esa misma idea la Sala indicó lo que se considera como “protocolos de menor rango”, en la sentencia número 1998-3388, de la siguiente forma:

“Los protocolos de menor rango son aquellos que, sin añadir compromisos o limitaciones sustanciales a la actividad de los estados (sic), desarrollan o incluso modifican normas de mero procedimiento que no inciden sobre la sustancia del tratado. Caso típico de protocolos de menor rango son las modificaciones de plazos de cumplimiento y otras medidas semejantes, siempre y cuando esas modificaciones esté (sic), como se dijo, previstas en el tratado principal.”

En esa misma sentencia, la Sala precisó aún más el carácter de los denominados protocolos de menor rango, al establecer que:

“[N]o pueden ser considerados enmiendas sino protocolos de otra naturaleza: son variaciones menores que no modifican significativamente las disposiciones del Protocolo, ya que, una vez evaluadas las medidas de control previstas en este, tan sólo las actualizan y ponen al día en cuanto a porcentajes, metas y plazos para cumplir esas metas.”

En el mismo orden de ideas, más recientemente, en la ya referida sentencia 2021-27993, señaló la Sala:

“De esta manera, el anterior caso ilustra de un modo más fundamentado, la necesaria vinculación de los protocolos de menor rango con los términos del tratado principal u original, de manera que permita concluir que las partes previeron mecanismos para llevar a cabo actividades accesorias y subordinadas. Por ser instrumentos derivados, dependan del tratado principal, para que permitan materializar los términos y objetivos del Tratado, pero siempre dentro del marco jurídico pactado. (...) Un protocolo de menor rango, por supuesto, implica que no se puedan añadir compromisos o limitaciones sustanciales a los compromisos internacionales pactados por los Estados.”

El anterior pronunciamiento supone, además de la existencia de la vinculación entre los protocolos de menor rango y el convenio principal, que éste último haya reconocido la existencia y necesidad de esos instrumentos adicionales posteriormente adoptados. Así, en la misma sentencia 2021-27993, especificó la Sala que:

“El instrumento internacional debe regular estos instrumentos normativos secundarios de ejecución o cumplimiento de sus términos, y siempre será necesario valorar el marco jurídico que las Partes Contratantes pactan para que se les considere como protocolos de menor rango al hacerse la aprobación legislativa.”

En síntesis, los denominados protocolos de menor rango, no sólo deben estar ya previamente figurados, anunciados, anticipados o previstos por el convenio principal del cual derivan, sino que tales protocolos de menor rango deben desarrollar las consideraciones generales acordadas en el tratado, sin que establezcan o definan situaciones que permitan considerar que se está ante un instrumento jurídico diferente y separado -ver sentencias 2018-13522 y 2018-13523-.

Bajo este orden de ideas, se entiende que si los instrumentos adicionales relacionados con un convenio o tratado -llámense Protocolos o Anexos-, se refieren, desarrollan, reglamentan o instrumentalizan las generales obligaciones ya establecidas en el tratado y el mismo convenio ya anuncia la posibilidad de adoptar ese otro tipo de instrumentos, se estará ante los denominados protocolos de menor rango. Así se entiende claramente de lo señalado por la Sala en la sentencia 2022-15602, al disponer:

“[L]as modificaciones a las disposiciones convencionales, serán efectuadas a través del cumplimiento de los procedimientos establecidos en el ordenamiento jurídico costarricense, y las enmiendas a los anexos, deben ser entendidas como protocolos de menor rango, en los términos del párrafo tercero del inciso 4, del artículo 121 de la Constitución Política.”

EXPEDIENTE N° 25-019915-0007-CO

De las anteriores consideraciones, se derivan los elementos a tomar en cuenta para identificar los denominados “protocolos de menor rango”, a efecto de determinar si resulta válido, conforme a lo dispuesto en el numeral 121 inciso 4) de la Constitución Política, que tales instrumentos no sean aprobados por la Asamblea Legislativa, trámite que estaría reservado para las enmiendas o modificaciones de los tratados o convenios propiamente dichos, siendo así que la aprobación legislativa sería aplicable a las “enmiendas sustanciales” que incidan en las previsiones de la parte dispositiva del convenio principal -una modificación al texto del tratado o las previsiones allí establecidas-. De esta forma, podría declararse una lesión al orden constitucional, en caso de que se excediere la naturaleza jurídica propia de un protocolo de menor rango, verbigracia, cuando por esa vía se regularen materias no contempladas en el tratado conexo o, peor aún, si se llegare a contradecirlo. En suma, en criterio de este Tribunal Constitucional, analizada la reserva a los artículos 21 y 22 del Protocolo de 1996, relativo al Convenio sobre la prevención de la contaminación del mar por vertimiento de desechos y otras materias, 1972, efectuada por el Poder Ejecutivo, se descarta que el proyecto de ley consultado lesione el artículo 121 inciso 4) de la Constitución Política.

VIII. CONSIDERACIONES FINALES. En criterio de la Sala, la incorporación del Protocolo de Londres al ordenamiento jurídico costarricense es una decisión acorde con las normas y principios constitucionales que tutelan el ambiente. Al respecto, debe tomarse en consideración que Costa Rica es parte de la “Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar”, a la cual se adhirió mediante ley número 7291 de 23 de marzo de 1992, que establece un marco jurídico para la utilización y conservación de los océanos y sus recursos.

Esa convención prevé reglas y normas de transporte marítimo internacional en asuntos relativos a la seguridad marítima, la eficacia de la navegación y la prevención y, en lo que tiene relación con el proyecto de ley consultado, sobre el control de la contaminación marina procedente de buques y por vertidos. Los artículos 210 y 211 de esa Convención disponen la obligación de los Estados de establecer reglas y estándares de carácter internacional para prevenir, reducir y controlar la contaminación del medio marino causada por los buques, y por vertidos. En ese sentido, el Protocolo de Londres, forma parte del cuerpo de tratados de la Organización Marítima Internacional, en materia de protección del ambiente marino, aprobados por Costa Rica, en el contexto de su pertenencia a la Organización Marítima Internacional, como la “Convención sobre Seguridad de la Vida en el Mar, de 1974”, y sus Protocolos de 1978 y 1988; el “Convenio sobre Responsabilidad Civil por Daños de Contaminación del Petróleo, de 1969”, y sus Protocolos 1976 y 1992; la “Convención de Londres para la Prevención de la Contaminación Marítima, de 1972” y la “Convención del Fondo Internacional para Compensación de Daños de la Contaminación del Petróleo, de 1992”, todo lo cual, evidencia el interés y compromiso que Costa Rica ha sostenido en materia de protección ambiental en general, y de los mares en particular.

En ese sentido, el precepto 6 de nuestra Constitución Política establece, no sólo la soberanía exclusiva del Estado costarricense sobre sus aguas territoriales, sino la jurisdicción especial sobre los mares adyacentes a su territorio, a fin de proteger, conservar y explotar los recursos naturales de sus aguas, el suelo y el subsuelo, en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 6º.- El Estado ejerce la soberanía completa y exclusiva en el espacio aéreo de su territorio, en sus aguas territoriales en una distancia de doce millas a partir de la línea de baja mar a lo largo de sus costas, en

EXPEDIENTE N° 25-019915-0007-CO

su plataforma continental y en su zócalo insular de acuerdo con los principios del Derecho Internacional.

Ejerce además, una jurisdicción especial sobre los mares adyacentes a su territorio en una extensión de doscientas millas a partir de la misma línea, a fin de proteger, conservar y explotar con exclusividad todos los recursos y riquezas naturales existentes en las aguas, el suelo y el subsuelo de esas zonas, de conformidad con aquellos principios." (Así reformado por el artículo único de la ley N° 5699 de 5 de junio de 1975)

Adicionalmente, el numeral 50 de la Constitución Política, consagra el derecho de toda persona a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, y el deber del Estado de garantizar, defender y preservar ese derecho, al indicar:

"ARTÍCULO 50.- El Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza.

Toda persona tiene derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Por ello, está legitimada para denunciar los actos que infrinjan ese derecho y para reclamar la reparación del daño causado.

El Estado garantizará, defenderá y preservará ese derecho.

La ley determinará las responsabilidades y las sanciones correspondientes.

Toda persona tiene el derecho humano, básico e irrenunciable de acceso al agua potable, como bien esencial para la vida. El agua es un bien de la nación, indispensable para proteger tal derecho humano. Su uso, protección, sostenibilidad, conservación y explotación se regirá por lo que establezca la ley que se creará para estos efectos y tendrá prioridad el abastecimiento de agua potable para consumo de las personas y las poblaciones." (Así adicionado el párrafo anterior por el artículo 1° de la ley N° 9849 del 5 de junio del 2020, "Reconocer y garantizar el derecho humano de acceso al agua") (Así reformado por el artículo 1° de la Ley N° 7412 de 3 de junio de 1994)

En criterio de la Sala, los preceptos del "Protocolo de 1996 relativo al Convenio sobre la Prevención de la Contaminación del Mar por Vertimiento de Desechos y otras materias, 1972", cuya ley de adhesión se consulta, son acordes con las disposiciones constitucionales citadas, en tanto las partes se comprometen a proteger y preservar el medio marino contra todas las fuentes de contaminación y a adoptar medidas eficaces, según su capacidad científica, técnica y económica, para prevenir, reducir y, cuando sea factible, eliminar la contaminación causada por el vertimiento o la incineración en el mar de desechos u otras materias.

De igual manera, es importante destacar cómo la pertenencia a esta diversidad de convenios internacionales se enmarca en el camino trazado hacia el cumplimiento de los denominados Objetivos de Desarrollo Sostenible -ODS- adoptados por Naciones Unidas para el período 2016-2030. En ese sentido, el proyecto de ley que se consulta, de aprobación de la adhesión al Protocolo de 1996, relativo al "Convenio sobre la prevención de la contaminación del mar por vertimiento de desechos y otras materias, 1972", conocido como Protocolo de Londres, también se alinea en esa dirección. Se relaciona estrechamente con los objetivos de desarrollo números 12, 13 y 14 "producción y consumo responsables", "acción por el clima" y "vida submarina". Tal y como apunta el informe jurídico del departamento de estudios referencias y servicios técnicos de la Asamblea Legislativa, en cuanto al ODS 12, "producción y consumo responsables" según el cual la gestión eficiente de los recursos naturales compartidos y la forma en que se eliminan los desechos tóxicos y los contaminantes, son vitales para lograr este objetivo. Este instrumento internacional impulsa la gestión adecuada de los desechos y promueve una jerarquía en el manejo de residuos que privilegia la prevención, la reducción, el reciclaje y la reutilización por encima del vertimiento en el mar. El protocolo exige a los

Estados la adopción de medidas para garantizar que la disposición de residuos en el medio marino sea considerada únicamente como última opción, siempre previa evaluación rigurosa. De esta forma, se contribuye a una gestión responsable de los recursos y a la minimización del impacto ambiental de las actividades humanas, tal como lo establece ese objetivo de desarrollo. El proyecto de ley que se consulta se relaciona también con el ODS 13 “acción por el clima”, pues sus disposiciones incluyen la regulación de las actividades de geoingeniería marina, como el secuestro de dióxido de carbono, una de las tecnologías propuestas para la mitigación del cambio climático. El Protocolo de Londres establece que estas prácticas solo pueden realizarse bajo estrictos criterios de evaluación ambiental, respetando el principio de precaución, para evitar que las medidas dirigidas a combatir el cambio climático generen nuevos daños en los ecosistemas marinos. Este enfoque garantiza que las acciones de mitigación se alineen con las políticas nacionales e internacionales de adaptación y protección del clima. Por último, el ODS 14 “vida submarina”, tiene la más estrecha vinculación con el proyecto de ley que se consulta, de aprobación de la adhesión al Protocolo de Londres, cuyo propósito fundamental es la protección del medio marino frente a la contaminación por vertimiento, entendido éste como “*toda evacuación deliberada en el mar de desechos u otras materias desde buques, aeronaves, plataformas u otras construcciones en el mar; todo hundimiento deliberado en el mar de buques, aeronaves, plataformas u otras construcciones en el mar; todo almacenamiento de desechos u otras materias en el lecho del mar o en el subsuelo de éste desde buques, aeronaves, plataformas u otras construcciones en el mar; y todo abandono o derribo in situ de plataformas u otras construcciones en el mar, con el único objeto de deshacerse deliberadamente de ellas*” -artículo 1.4-. El acuerdo establece medidas concretas para prevenir, reducir y, cuando sea posible, eliminar las fuentes de contaminación provenientes de actividades humanas, contribuyendo

EXPEDIENTE N° 25-019915-0007-CO

así a la conservación de los ecosistemas oceánicos, la biodiversidad marina y la sostenibilidad de los recursos pesqueros, todos ellos aspectos centrales de este ODS.

IX.- CONCLUSIÓN. Del estudio del trámite otorgado en sede legislativa al proyecto de ley de aprobación a la adhesión de Costa Rica al “PROTOCOLO DE 1996 RELATIVO AL CONVENIO SOBRE LA PREVENCIÓN DE LA CONTAMINACIÓN DEL MAR POR VERTIMIENTO DE DESECHOS Y OTRAS MATERIAS, 1972”, y de la valoración de su contenido normativo, la Sala concluye que no se aprecian objeciones de carácter constitucional, por la forma o por el fondo, respecto del proyecto de ley tramitado bajo el expediente legislativo número 24.856.

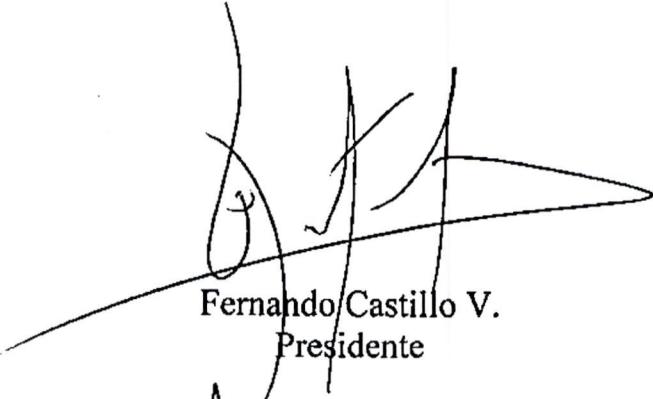
X.- DOCUMENTACIÓN APORTADA AL EXPEDIENTE. Se previene a las partes que de haber aportado algún documento en papel, así como objetos o pruebas contenidas en algún dispositivo adicional de carácter electrónico, informático, magnético, óptico, telemático o producido por nuevas tecnologías, estos deberán ser retirados del despacho en un plazo máximo de treinta días hábiles contados a partir de la notificación de esta sentencia. De lo contrario, será destruido todo aquel material que no sea retirado dentro de este plazo, según lo dispuesto en el "Reglamento sobre Expediente Electrónico ante el Poder Judicial", aprobado por la Corte Plena en Sesión N° 27-11 del 22 de agosto del 2011, artículo XXVI y publicado en el Boletín Judicial N°19 del 26 de enero del 2012, así como en el acuerdo aprobado por el Consejo Superior del Poder Judicial, en la Sesión N°43-12 celebrada el 3 de mayo del 2012, artículo

LXXXI.

Por tanto:

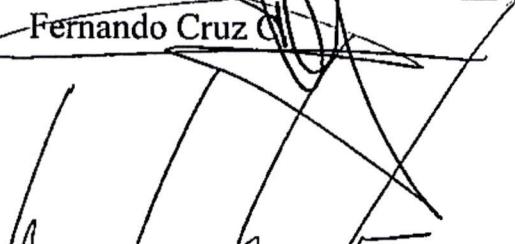
EXPEDIENTE N° 25-019915-0007-CO

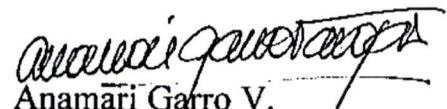
Se evaca esta consulta legislativa preceptiva de constitucionalidad, en el sentido de que, con motivo del trámite del proyecto de ley "APROBACIÓN DE LA ADHESIÓN AL PROTOCOLO DE 1996 RELATIVO AL CONVENIO SOBRE LA PREVENCIÓN DE LA CONTAMINACIÓN DEL MAR POR VERTIMIENTO DE DESECHOS Y OTRAS MATERIAS, 1972", expediente legislativo número 24.856, no se ha producido ningún vicio sustancial de procedimiento, y en cuanto al fondo, no infringe el Derecho de la Constitución. La magistrada Garro Vargas consigna razones diferentes en relación con el considerando VIII y nota. Notifíquese al Directorio de la Asamblea Legislativa. Comuníquese.


Fernando Castillo V.
Presidente

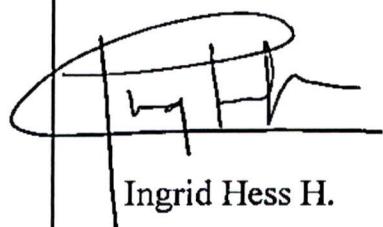

Paul Rueda L.


Fernando Cruz C.

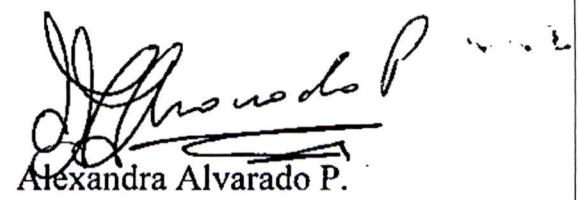

Jorge Araya G.


Anamari Garro V.

EXPEDIENTE N° 25-019915-0007-CO



Ingrid Hess H.



Alexandra Alvarado P.

EXPEDIENTE N° 25-019915-0007-CO

Teléfonos: 2549-1500 / 800-SALA-4TA (800-7252-482). Fax: 2220-4607 / 2220-4844. Dirección electrónica:
www.poder-judicial.go.cr/salaconstitucional. Dirección: (Sabana Sur, Calle Morenos, 100 mts. Sur de la iglesia del Perpetuo Socorro).

Exp: 25-019915-0007-CO

Res. n.º2025-025588

LA MAGISTRADA GARRO VARGAS CONSIGNA RAZONES DIFERENTES EN RELACIÓN CON EL CONSIDERANDO VIII

En la presente consulta preceptiva de constitucionalidad me corresponde advertir que coincido y concluyo en que el protocolo bajo examen no contiene disposiciones que resulten contradictorias con nuestra Constitución Política. El objetivo del protocolo es que las Partes Contratantes asuman un compromiso individual y colectivo de proteger y preservar el medio marino contra todas las fuentes de contaminación y adoptar medidas eficaces, según su capacidad científica, técnica y económica, para prevenir, reducir y, cuando sea factible, eliminar la contaminación causada por el vertimiento o la incineración en el mar de desechos u otras materias.

Para llegar a la conclusión de que las disposiciones recogidas en el protocolo no son inconstitucionales basta hacer alusión a lo dispuesto en los artículos 6, 50 y 93 –en lo relativo a la protección de las bellezas naturales– de la Constitución Política, sin necesidad de hacer referencia a otro tipo de instrumentos que por sí mismos no tienen fuerza vinculante para el Estado costarricense y, por tal motivo, no son parámetros para el ejercicio del control de constitucionalidad.

De conformidad con lo anterior, estimo improcedente el análisis del texto del convenio a la luz de unos objetivos globales que, si bien son sumamente valiosos en la persecución de la eliminación de la pobreza y la protección del medio ambiente, no tienen la categoría de tratados debidamente incorporados al ordenamiento jurídico costarricense.

Sobre el particular, en la opinión consultiva n.º2020-013837 realicé las siguientes consideraciones:

"I. Sobre la invocación de instrumentos internacionales que no son parámetro del control de constitucionalidad

Coincido con el voto de minoría de la presente opinión consultiva y con buena parte de las rationes decidendi ahí expuestas que se basan en lo resuelto en otras resoluciones de este Tribunal. No obstante, dentro de esas rationes se invocan antecedentes jurisprudenciales que incluyen instrumentos internacionales que no tienen la categoría de tratados debidamente incorporados al ordenamiento jurídico costarricense. Estimo que es inapropiado utilizarlos como parámetro para ejercer la competencia otorgada en los artículos 96 inciso b) y 101 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional (LJC).

A Elementos preliminares

Para dar un marco adecuado al análisis de la cuestión, conviene tener presente que si bien es cierto que el artículo 7 de la LJC establece que “corresponde exclusivamente a la Sala Constitucional resolver sobre su propia competencia”, también lo es que debe hacerlo dentro del marco que establece la Constitución y la Ley. Por eso interesa conocer cuál es ese plexo normativo, fuera del cual la labor de la Sala no encuentra fundamento alguno de legitimidad material ni formal.

En segundo lugar, en la labor jurisdiccional es del todo necesario respetar, entre otros, dos principios de singular relevancia. Por un lado, el principio de separación de poderes, que debe informar la actividad de todo Estado de Derecho que aspira a ser democrático. Tal principio lleva a distinguir entre administrar, legislar y decir el derecho –dictar justicia-. Por otro, un principio hermenéutico básico: el de interpretación sistemática, que lleva a mirar el ordenamiento y, muy particularmente la Constitución, en su conjunto y descubriendo su unidad interna. Esos dos principios deben iluminar el análisis sobre los alcances de las competencias de la Sala Constitucional y las fuentes normativas que utiliza para ejercerlas.

Finalmente, no se ha de olvidar que las disposiciones de soft law son manifestaciones tendenciales de la comunidad jurídica internacional –con frecuencia muy acertadas– sobre lo que se considera ideal reconocer o proteger. Pero esas disposiciones, por diversas razones, no se han convertido en un tratado o en un convenio. Para que estén incorporados al ordenamiento deben seguir un proceso de suscripción y ratificación que tiene un marcado talante democrático. Así, la ausencia del carácter vinculante de las normas del soft law, aunque no lo parezca a primera vista, obedece al respeto del ethos democrático que impregna la producción de normas jurídicas. Esto aconseja dar un tratamiento a los instrumentos internacionales sin obviar en cada caso la atención a su específica y diversa fuerza jurídica. (...)

B. Los antecedentes invocados en el presente voto salvado de minoría

En el voto salvado se hace eco de lo resuelto en otras oportunidades por la Sala, en las que se hace referencia, por ejemplo, a la Carta Mundial de la Naturaleza de 1982, la Declaración de Río de Janeiro aprobada en la Conferencia de las Naciones

Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (1992) y el Código Internacional de Conducta para la Pesca Responsable de la FAO (1995). Estos instrumentos internacionales son de suma relevancia, pero al no estar ratificados formalmente por la Asamblea Legislativa, no son formalmente parámetros de constitucionalidad. Lo anterior, a efecto de ejercer la competencia de evacuar las consultas de constitucionalidad".

En idéntico sentido al expuesto, me corresponde advertir en el caso concreto que los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) –citados por la mayoría en la presente resolución– no son formalmente parámetros de constitucionalidad a efecto de ejercer la competencia del control de constitucionalidad previo y preceptivo.



Anamari Garro V.

NOTA DE LA MAGISTRADA GARRO VARGAS

En lo atinente a la inclusión de una reserva, me corresponde realizar unas precisiones en aras de resguardar las competencias constitucionales de la Asamblea Legislativa. La disposición incluida en el proyecto dice lo siguiente:

Artículo 2. La República de Costa Rica hace reserva a los artículos 21 y 22 del Protocolo de 1996 relativo al Convenio sobre la Prevención de la Contaminación del Mar por Vertimiento de Desechos y Otras Materias, 1972, sus anexos y enmiendas; en el sentido de que las enmiendas aprobadas conforme al procedimiento ahí descrito tendrán vigencia en el país cuando se consideren protocolos de menor rango derivados del Convenio en los términos que establece nuestra Constitución Política. En el caso de enmiendas sustanciales, tendrán vigencia una vez que hayan sido aprobados de conformidad con los procedimientos establecidos en la Constitución Política.

Al analizar la incorporación de esta reserva, la presente resolución hace una referencia a lo resuelto por la Sala en la opinión consultiva n.º 2022-015602. Sobre este aspecto, debo advertir que no voté dicho precedente y, en relación con el punto bajo análisis, me parecen oportunas las consideraciones planteadas por el magistrado Rueda Leal, en el siguiente sentido:

“El procedimiento para enmendar el anexo mediante acuerdo de las autoridades aeronáuticas, en tesis de principio, resulta acorde con nuestra Carta Magna por tratarse de un protocolo de menor rango, explícitamente autorizado en el “Acuerdo entre la República de Costa Rica y el Reino de los Países Bajos para servicios aéreos entre y más allá de sus respectivos territorios”. Lo anterior no obsta para que en otro asunto pudiere declararse una lesión al orden constitucional, en caso de que se excediere la naturaleza jurídica propia de un protocolo de menor rango, verbigracia, cuando por esa vía se regularen materias no contempladas en el tratado conexo, o, peor aún, si se llegare a contradecirlo”.

Por tanto, la frase de aquella resolución que dice “las enmiendas a los anexos deben ser entendidas como protocolos de menor rango” debe ser matizada en el sentido de la propia reserva realizada por la Asamblea Legislativa: “las enmiendas aprobadas conforme al procedimiento ahí descrito tendrán vigencia

en el país cuando se consideren protocolos de menor rango derivados del Convenio en los términos que establece nuestra Constitución Política". Es decir, debe haber un examen del contenido de las enmiendas a fin de determinar si efectivamente se está ante un protocolo de menor rango, pues no se trata de una determinación mecánica o insustancial.

En anteriores oportunidades, ya he realizado similares advertencias. Así, en la opinión consultiva n.º 2021-027993 consigné una nota en el siguiente sentido:

"En primer lugar, considero que no se trata en sentido estricto de corregir o enderezar alguna interpretación anterior. De una atenta revisión de los precedentes en esta materia se aprecia que la Sala, de forma razonable y fundamentada, sostuvo que no tenía elementos para afirmar que el convenio y el anexo debían tener un tratamiento diverso respecto de los procedimientos de enmienda. Sin embargo, en esta oportunidad y al analizar el caso concreto, sí se encuentran elementos para entender que el Anexo es, en efecto, un protocolo menor. Al examinar su contenido, por lo tanto, se entiende constitucional la posibilidad de que las enmiendas las realicen directamente las autoridades aeronáuticas de las Partes contratantes (art. 20 del Convenio)."

Debe recordarse que la Asamblea Legislativa, en la fase de aprobación de un convenio, no puede modificar la voluntad de las Partes contratantes. Tampoco lo puede hacer la Sala Constitucional al conocer de la consulta preceptiva. Por eso, en el caso concreto, no es que la Asamblea Legislativa y la Sala Constitucional le esté otorgando el carácter de protocolo menor al Anexo, sino que válidamente está advirtiendo que el contenido de este es el propio de un protocolo menor y que las Partes contratantes, al prever un distinto tratamiento de enmienda, quisieron darle carácter de protocolo menor al Anexo. Tal diverso tratamiento es reafirmado por la cláusula interpretativa incluida por la Asamblea Legislativa.

Además, el hecho de decir que un anexo es un protocolo menor, aunque las Partes Contratantes no lo hayan denominado así, no significa que de ahora en adelante la Sala vaya a afirmar que todo anexo es un protocolo menor. Por otro lado, tampoco basta que las Partes contratantes señalen en un convenio que un anexo es un protocolo menor, para que por ello la Asamblea pueda válidamente aprobar un convenio y su anexo, entendiendo que este es un protocolo menor. Es necesario que, en efecto, en su esencia, por su contenido, el anexo sea un protocolo menor. De lo contrario, por vía de enmienda del anexo se podría vaciar de contenido el convenio mismo.

En el caso de la modificación de un anexo, que se entendería que es protocolo menor, el Estado de Costa Rica tiene la grave obligación de velar porque el contenido de la enmienda no varíe o supere las cláusulas del convenio en sí mismo. Es decir, al hacer

esa modificación, su nuevo contenido debe seguir respetando la naturaleza de anexo (disposiciones técnicas) que tiene ese instrumento.

Lo significativo es que ese diverso tratamiento en el caso concreto es constitucionalmente válido porque el contenido de este concreto anexo sí es el propio de un protocolo menor. (Lo destacado corresponde al original. Dicha nota fue reiterada en la opinión consultiva n.º 2022-014450).

Además, en la consulta sobre el proyecto de ley de “Aprobación de la Adhesión de la República de Costa Rica al Convenio Internacional para la Conservación del Atún del Atlántico y su Protocolo de Enmiendas al Convenio, adoptadas el 18 de noviembre de 2019” agregué las siguientes argumentaciones:

“Entonces, a la luz de estas disposiciones constitucionales, la Asamblea Legislativa está enfatizando que una enmienda que implique obligaciones novedosas para el Estado costarricense conlleva necesariamente que se debe cumplir el trámite de aprobación legislativa (art. XV incisos d) y e) del convenio).

Por el contrario, si la enmienda no conlleva una obligación novedosa para nuestro país (art. XV inciso c), la modificación al convenio se entenderá aprobada conforme a los términos en los que lo regula el propio convenio –es decir, treinta días después de su aceptación por tres cuartos de las Partes contratantes–.

Sin embargo, esa potestad correctamente entendida –la de realizar la aprobación legislativa– supone que en cualquier caso el Poder Ejecutivo debe enviar la propuesta de enmienda ante la Asamblea Legislativa, con el fin de que esta discrierna si es una obligación novedosa para el Estado costarricense y se aplique el procedimiento legislativo correspondiente o bien en caso de que se determine que no implica una obligación novedosa, se apruebe en los términos en que el propio convenio lo prevé.

De este modo, ha de entenderse que la incorporación de una cláusula interpretativa respecto de los incisos d) y e) incluye, de suyo, la potestad de la propia Asamblea Legislativa de distinguir qué tipo de modificación o enmienda se trata y aprobar o improbar aquellas que impliquen nuevas obligaciones para el Estado costarricense. Lo que va unido, como he dicho, necesariamente a la obligación del Poder Ejecutivo de enviar la propuesta de enmienda ante aquel Poder de la República para que realice la valoración respectiva. Solo de esta manera el Estado costarricense garantizará que se realice una adecuada ponderación de las modificaciones al texto del convenio y que nuestro país no vea expuesta su soberanía a partir de una imposición heterónoma sin la previa valoración y aprobación de las autoridades nacionales competentes.

Finalmente, debe destacarse justamente el hecho de que en el sub lite no estamos hablando de un protocolo de rango menor, sino de una modificación al propio convenio internacional, que –tanto si es aprobada de forma desapercibida o como si

no compromete gravemente al Estado costarricense". (Opinión consultiva n.º2023-017544).

Tales reflexiones corresponden ser reiteradas en el caso concreto y enfatizar que la determinación de si se trata de un protocolo de menor rango y, por lo tanto, del método de incorporación a nuestro ordenamiento jurídico, no viene dada por la nomenclatura del instrumento, sino por su contenido.

Anamari Garro V.