

Sentencia C-185/99

ACUERDO SOBRE ASISTENCIA A LA NIÑEZ-Contenido

El Tratado celebrado entre el Gobierno de Colombia y el de la República de Chile tiene por objeto fomentar la cooperación entre los dos Estados en el campo de la asistencia y protección de los menores, en consonancia con los compromisos adquiridos por ambas partes en la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño. Los Estados contratantes se proponen investigar, prevenir y solucionar los problemas que afectan a los menores y a sus familias, y para lograrlo se comprometen a intercambiar expertos, información, y realización de seminarios conjuntos. Igualmente, a tratar de manera conjunta las políticas de integración social del menor y la familia, los factores generadores de desprotección de menores, la acción preventiva y el tratamiento de las situaciones de riesgo de los menores, el desarrollo de programas para la modificación de conductas alteradas e infractoras, la integración de la comunidad a los programas de desarrollo dirigidos al menor y su familia, la capacitación laboral de jóvenes, y normas de protección y rehabilitación de menores. Los encargados de la ejecución de tales actividades son: por Colombia, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y por Chile el Servicio Nacional de Menores.

DERECHOS FUNDAMENTALES DE LOS NIÑOS-Especial protección constitucional

En el Estado social de derecho, la comunidad política debe un trato preferencial a quienes se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta y están impedidos para participar, en igualdad de condiciones, en la adopción de las políticas públicas que les resultan aplicables. En este sentido, es evidente que los niños son acreedores de ese trato preferencial, a cargo de todas las autoridades públicas, de la comunidad y del propio núcleo familiar al cual pertenecen. Pero la protección especial de los derechos fundamentales del menor no se explica exclusivamente por la fragilidad en la que se encuentra frente a un mundo que no conoce y que no está en capacidad de afrontar por sí solo. La Carta pretende promover un orden basado en los valores que orientan cualquier Estado civilizado: la libertad, la igualdad, la tolerancia y la solidaridad. No obstante, un orden tal de valores sólo es verdaderamente efectivo si los sujetos a quienes se orienta lo conocen y lo comparten. En este sentido, el constituyente quiso que las personas, desde la infancia, tuvieran acceso a este código

axiológico, mediante un compromiso real y efectivo de la sociedad para garantizar las condiciones que les permitieran crecer en igualdad y en libertad, con justicia y respeto por las opiniones y creencias ajenas.

ACUERDO SOBRE ASISTENCIA A LA NIÑEZ-Constitucionalidad

El convenio que ahora se examina en lugar de contrariar la Constitución se ajusta a ella, puesto que no sólo desarrolla sus mandatos sino que reafirma el deber del Estado, la familia y la sociedad de proteger a los niños y adolescentes, garantizando en forma efectiva y eficaz sus derechos, que como ya se anotó, prevalecen sobre los de los demás. Además, tal instrumento internacional permite a Colombia estrechar las relaciones con Chile mediante el intercambio, el estudio compartido y la realización conjunta de proyectos en beneficio de la infancia de los dos países, labores que se llevarán a cabo por intermedio del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y el Servicio Nacional de Menores de Chile, entidades que tienen a su cargo funciones de esa índole, todo ello sobre bases de igualdad, equidad y reciprocidad, como lo ordena el artículo 226 de la Carta.

Referencia: Expediente LAT-137

Temas: Protección a los niños y a los adolescentes

Magistrado Ponente:

Dr. CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Santafé de Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de marzo de mil novecientos noventa y nueve (1999).

La Sala Plena de la Corte Constitucional integrada por su Presidente Eduardo Cifuentes Muñoz y por los Magistrados Alfredo Beltrán Sierra, Antonio Barrera Carbonell, , Carlos Gaviria Díaz, José Gregorio Hernández Galindo, Marta Victoria Sáchica Méndez, Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCIÓN

Ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión de constitucionalidad de la Ley 468 de 1998 “Por medio de la cual se aprueba el ‘ACUERDO SOBRE ASISTENCIA A LA NIÑEZ ENTRE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA Y LA REPÚBLICA DE CHILE’, hecho en Santafé de Bogotá, D.C., a los diez y seis (16) días del mes de Julio de mil novecientos noventa y uno (1991)”.

TEXTO DEL ORDENAMIENTO OBJETO DE REVISION

El texto de la ley 468 de 1998 es el que aparece a continuación .

II. ANTECEDENTES

1. La Presidencia de la República remitió a esta Corporación, dentro del término constitucional fijado en el artículo 241-10, fotocopia auténtica de la Ley 468 de 1998, “Por medio de la cual se aprueba el ‘ACUERDO SOBRE ASISTENCIA A LA NIÑEZ ENTRE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA Y LA REPÚBLICA DE CHILE’, hecho en Santafé de Bogotá, D.C., a los diez y seis (16) días del mes de Julio de mil novecientos noventa y uno (1991)”, para efectos de su revisión constitucional.

2. Con fundamento en el artículo 44 del Decreto 2067 de 1991, que ordena someter al trámite ordinario la revisión oficiosa de las leyes aprobatorias de tratados internacionales, mediante auto de septiembre veintinueve (29) de mil novecientos noventa y ocho (1998), el magistrado sustanciador avocó el conocimiento de este asunto y decretó algunas pruebas. Posteriormente ordenó la fijación en lista del proceso con el fin de permitir la intervención ciudadana que consagran los artículos 242-1 de la Constitución y 7°, inciso 2° del Decreto antes citado. Igualmente, dispuso el traslado del expediente al Procurador General de la Nación, quien rindió el concepto de rigor.

III. INTERVENCIONES

La Subdirectora de Protección del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, doctora Carmen Elena Támara García, solicita a la Corte declarar ajustadas a la Constitución las disposiciones de la ley 468 de 1998 y el acuerdo que aprueba, "puesto que en esencia se trata de aunar experiencias, conocimientos y esfuerzos para investigar, prevenir y encontrar conjuntamente, formas de afrontar los problemas de los niños y la familia."

2. Intervención del Ministro de Relaciones Exteriores

El Ministro de Relaciones Exteriores, por medio de apoderado, solicita a la Corte declarar exequibles el Convenio y la Ley que lo aprueba, pues las disposiciones que ellos contienen son un desarrollo importante de los artículos 5 y 44 de la Constitución. "El Tratado busca el reconocimiento y protección de los derechos fundamentales que los menores tienen como personas o 'adultos en potencia' y, especialmente, en su condición de niños". Los argumentos que expone como soporte de esta petición son los siguientes:

a. Junto al reconocimiento de los derechos inalienables de la persona, "la Constitución especializa una protección aún mayor para cuando lo que se intenta proteger es un individuo menor de edad". En el artículo 44 de la Carta se enuncian los derechos fundamentales de los niños y se impone "la obligación específica a la familia, a la sociedad y al Estado de brindarles asistencia y protegerlos para garantizar su desarrollo integral y el ejercicio pleno de todos sus derechos".

b. El Tratado resulta acorde con la jurisprudencia de la Corte Constitucional según la cual "si los derechos de los niños son prevalentes, el deber del Estado de protección y asistencia a la infancia, también lo es. Luego no pueden alegarse otras obligaciones que dilaten la eficacia del Estado y de la sociedad hacia la protección de los menores, porque el deber hacia éstos prevalece sobre cualquier otra consideración social, política, jurídica o económica". (Sentencia T-029/94 MP Vladimiro Naranjo Mesa)

c. El Acuerdo enviado para su revisión "prevé como prioridad de ambos Gobiernos brindar asistencia a la niñez, cumpliendo de esta forma con el cometido constitucional antes mencionado y previendo a través de la concertación, la unión de esfuerzos, recursos humanos e institucionales para la investigación, prevención y tratamiento de los problemas

que afectan al menor y a la familia”.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, en escrito del 3 de noviembre de 1998, solicitó a la Corte declarar la exequibilidad del “‘ACUERDO SOBRE ASISTENCIA A LA NIÑEZ ENTRE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA Y LA REPÚBLICA DE CHILE’, hecho en Santafé de Bogotá, D.C., a los diez y seis (16) días del mes de Julio de mil novecientos noventa y uno (1991)”, y de su Ley aprobatoria, por no infringir el estatuto superior. Son estos sus argumentos:

1. En cuanto al aspecto formal manifiesta que el Tratado y la Ley aprobatoria no presentan reparo alguno de constitucionalidad.

2. Sobre el contenido material sostiene que mediante el Tratado celebrado entre los gobiernos de Chile y de Colombia se “estrechan lazos a través del intercambio, el estudio compartido y la realización conjunta de proyectos atinentes a las cuestiones de la infancia y la adolescencia”. Se trata de un esfuerzo por brindar asistencia a la niñez, “procurando las condiciones para su desarrollo integral y garantizando la eficacia de los derechos de los niños al cuidado familiar, a la filiación, a la nacionalidad, a la identidad, a la salud, a la educación, a la recreación y a la cultura y el deporte, entre otros, y conscientes de la necesidad de protegerlos de la explotación, el maltrato, el abandono y la discriminación.”

3. “Los objetivos propuestos por los dos países se acomodan a las prescripciones de la Ley 12 de 1991, por la cual se dio aprobación al texto de la Convención Sobre los Derechos del Niño, que es el instrumento internacional que da marco a la acción estatal en favor de la niñez y según sus contenidos los niños, esto es, los individuos menores de 18 años, deben gozar de especial atención, consideración y cuidados por parte de todos los miembros de la comunidad”.

4. El Acuerdo cumple también con el mandato contenido en el artículo 44 de la ley suprema, que le impone al Estado la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. En consecuencia, concluye que el Convenio que se examina no sólo es acorde con las normas superiores sino que contribuye a desarrollarlas en armonía con la jurisprudencia constitucional sobre la materia.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

A. Competencia

La Corte Constitucional es competente para decidir definitivamente sobre la exequibilidad del “ACUERDO SOBRE ASISTENCIA A LA NIÑEZ ENTRE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA Y LA REPÚBLICA DE CHILE, hecho en Santafé de Bogotá, D.C., a los diez y seis (16) días del mes de Julio de mil novecientos noventa y uno (1991)”, y de la Ley aprobatoria (468 de 1998), en virtud de lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 241 de la Constitución.

B. Examen formal

1. Suscripción del Convenio.

El tratado que la ley 468/98 aprueba fue suscrito por el entonces Ministro de Relaciones Exteriores, Dr. Luis Fernando Jaramillo quien, de acuerdo con lo prescrito por el artículo 7.2.a) de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, representaba al país ante la comunidad internacional y, por tanto, no requería de plenos poderes para cumplir tal acto. En consecuencia, no existe vicio de constitucionalidad por este aspecto.

2. Trámite de la Ley aprobatoria

El Gobierno Nacional por intermedio de las Ministras de Salud y Relaciones Exteriores presentó al Senado de la República con la debida exposición de motivos, el proyecto de ley que luego se convirtió en la 468/98.

Dicho proyecto que se identificó con el No. 219/97 fue repartido a la Comisión Segunda de esa misma corporación y publicado en la Gaceta del Congreso No. 107 del 25 de abril de 1997.

La Comisión citada lo aprobó, en primer debate, en sesión llevada a cabo el 17 de junio de 1997, con 12 votos a favor, según consta en la certificación expedida por el Secretario de la misma (folio 154).

La Plenaria del Senado en sesión que tuvo lugar el 15 de octubre de 1997 aprobó en segundo debate, el proyecto de ley, tal como consta en la certificación expedida por el subsecretario de esa corporación, cumpliendo de esta forma los requisitos constitucionales, legales y reglamentarios.

Dicho proyecto de ley pasó luego a la Cámara de Representantes, en donde se repartió a la Comisión Segunda, quedando radicado bajo el No. 108 de 1997.

En esa Comisión fue aprobado el proyecto respectivo, en primer debate, con la unanimidad de sus miembros, en sesión llevada a cabo el 3 de diciembre de 1997, según aparece a folio 46 del expediente. Posteriormente, la plenaria de la Cámara lo aprobó en segundo debate, también por unanimidad, en sesión del 9 de junio de 1998, como se lee en la certificación que aparece a folio 20 del expediente.

De esta manera se han cumplido los requisitos constitucionales exigidos por los artículos 154, 157 y 160 de la Constitución y, por consiguiente, no hay reproche alguno de constitucionalidad en lo que se relaciona con el aspecto formal.

C. Contenido del Tratado

El Tratado que ahora revisa la Corte celebrado entre el Gobierno de Colombia y el de la República de Chile tiene por objeto fomentar la cooperación entre los dos Estados en el campo de la asistencia y protección de los menores, en consonancia con los compromisos adquiridos por ambas partes en la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (Preámbulo, artículo 1°).

Los Estados contratantes se proponen investigar, prevenir y solucionar los problemas que afectan a los menores y a sus familias (artículo 1°), y para lograrlo se comprometen a intercambiar expertos, información, y realización de seminarios conjuntos (art.2°). Igualmente, a tratar de manera conjunta las políticas de integración social del menor y la familia, los factores generadores de desprotección de menores, la acción preventiva y el tratamiento de las situaciones de riesgo de los menores, el desarrollo de programas para la modificación de conductas alteradas e infractoras, la integración de la comunidad a los programas de desarrollo dirigidos al menor y su familia, la capacitación laboral de jóvenes, y normas de protección y rehabilitación de menores (art.3).

Los encargados de la ejecución de tales actividades son: por Colombia, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y por Chile el Servicio Nacional de Menores (art.4).

En los artículos 6 y 7 se define lo relativo a aspectos relacionados con la entrada en vigor del Tratado, su duración y las condiciones para denunciarlo.

D. Control material

La Corte entra a examinar el texto del Tratado para determinar si se ajusta o no a los preceptos de la Carta Política.

1. La protección de los derechos de los niños y adolescentes en la Constitución colombiana.

La Constitución protege los derechos de los menores de edad en general y los de los niños en particular, en varias disposiciones que van desde el artículo 1º, que describe a Colombia como un Estado social de derecho en el que prevalecen los derechos inalienables de la persona, y ampara a la familia como célula básica de la sociedad (art. 5). Como también en los preceptos que integran el capítulo II al enunciar los derechos inalienables de todas las personas y, en forma específica, los de los niños y adolescentes.

En los artículos 44 y 45 el constituyente al señalar los derechos de los niños, recalcó no sólo su prevalencia sobre los derechos de los demás sino también la obligación que tiene el Estado, la familia y la sociedad de darles especial protección. El texto de esas normas es el siguiente:

“ARTICULO 44. Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.

La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los

infractores.

Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás.

ARTICULO 45. El adolescente tiene derecho a la protección y a la formación integral.

El Estado y la sociedad garantizan la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud.”

La Corte, al interpretar este catálogo de derechos ha señalado que “El ordenamiento constitucional no sólo confiere a los niños una serie de derechos fundamentales que no reconoce a los restantes sujetos de derecho, sino que, adicionalmente, establece que dichos derechos tendrán prevalencia sobre los derechos de los demás. En el Estado social de derecho, la comunidad política debe un trato preferencial a quienes se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta y están impedidos para participar, en igualdad de condiciones, en la adopción de las políticas públicas que les resultan aplicables. En este sentido, es evidente que los niños son acreedores de ese trato preferencial, a cargo de todas las autoridades públicas, de la comunidad y del propio núcleo familiar al cual pertenecen (CP. Art. 44).

Pero la protección especial de los derechos fundamentales del menor no se explica exclusivamente por la fragilidad en la que se encuentra frente a un mundo que no conoce y que no está en capacidad de afrontar por sí solo. La Carta pretende promover un orden basado en los valores que orientan cualquier Estado civilizado: la libertad, la igualdad, la tolerancia y la solidaridad. No obstante, un orden tal de valores sólo es verdaderamente efectivo si los sujetos a quienes se orienta lo conocen y lo comparten. En este sentido, el constituyente quiso que las personas, desde la infancia, tuvieran acceso a este código axiológico, mediante un compromiso real y efectivo de la sociedad para garantizar las condiciones que les permitieran crecer en igualdad y en libertad, con justicia y respeto por las opiniones y creencias ajenas. En estas circunstancias, es razonable suponer que el menor accederá a la mayoría de edad, como una persona libre y autónoma, que conoce los valores de igualdad y justicia que informan la Carta y que, por lo tanto, se encuentra en capacidad de defenderlos y promoverlos. Estas y otras consideraciones explican que la Constitución

declare, de manera expresa, la especial protección constitucional que merecen los derechos fundamentales de los niños en el territorio nacional.

(...)Sin embargo, a fin de que los derechos mencionados no excluyan otros que, pese a no ser fundamentales, resultan de la mayor importancia para el adecuado desarrollo del niño, el artículo 44 señaló que los menores gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.

(...)Por esta razón, la mencionada norma dispone que los derechos allí consagrados son derechos fundamentales, vale decir, verdaderos poderes en cabeza de los menores, que pueden ser gestionados en su defensa por cualquier persona, contra las acciones u omisiones de las autoridades públicas y de los particulares. No obstante, la armonización de esta norma con el principio democrático -que dispone que los órganos políticos son los encargados de definir las políticas tributarias y presupuestales- exige que sólo la parte del derecho que tiende a la satisfacción de las necesidades básicas del menor -lo que se ha denominado su núcleo esencial-, pueda ser directamente aplicada por el juez, mientras que es el legislador quien debe definir su completo alcance. Se trata entonces de derechos que tienen un contenido esencial de aplicación inmediata que limita la discrecionalidad de los órganos políticos y que cuenta con un mecanismo judicial reforzado para su protección: la acción de tutela.”¹

Desde esta óptica la Corte ha protegido los derechos de los niños al nombre,² al cuidado y amor de sus padres,³ a la unidad familiar,⁴ a la integridad física,⁵ a la salud y la vida, y ha rechazado toda forma de violencia que se ejerza en contra de ellos, pues “el niño, por la debilidad que le es característica y por la indefensión en que se encuentra, es sujeto de especial protección constitucional. Las autoridades públicas tienen la obligación de velar, dentro de sus respectivas órbitas de competencia, por que los niños no sean objeto de la brutalidad de sus padres y deben evitar a toda costa que sean aquéllos quienes sufran las consecuencias de los conflictos conyugales de éstos, tanto en el campo físico como en el moral. El padre no tiene el derecho a disponer del cuerpo de su hijo para infligirle malos tratos, torturas, golpes o vejaciones, ni para privarlo de libertad, pues están de por medio la dignidad y la integridad del menor, que son objeto de prevalente amparo constitucional.”⁶

2. Tratados internacionales sobre la materia ratificados por Colombia

Nuestro país ha ratificado numerosos tratados que se ocupan de la protección de los derechos de los niños, vr. gr. la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención sobre Derechos del Niño, las convenciones contra la discriminación racial y de la mujer, las convenciones para la prohibición del genocidio y la tortura, las convenciones y protocolos de Ginebra, y los convenios de la OIT relativos a menores trabajadores, entre otros.

El convenio que ahora se examina viene a sumarse a esos instrumentos internacionales destinados a dar protección a los menores en los distintos ámbitos de su vida. Por consiguiente, dicho ordenamiento en lugar de contrariar la Constitución se ajusta a ella, puesto que no sólo desarrolla sus mandatos sino que reafirma el deber del Estado, la familia y la sociedad de proteger a los niños y adolescentes, garantizando en forma efectiva y eficaz sus derechos, que como ya se anotó, prevalecen sobre los de los demás. Además, tal instrumento internacional permite a Colombia estrechar las relaciones con Chile mediante el intercambio, el estudio compartido y la realización conjunta de proyectos en beneficio de la infancia de los dos países, labores que se llevarán a cabo por intermedio del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y el Servicio Nacional de Menores de Chile, entidades que tienen a su cargo funciones de esa índole, todo ello sobre bases de igualdad, equidad y reciprocidad, como lo ordena el artículo 226 de la Carta.

VI. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional

R E S U E L V E:

Primero: Declarar EXEQUIBLE el “ACUERDO SOBRE ASISTENCIA A LA NIÑEZ ENTRE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA Y LA REPÚBLICA DE CHILE, hecho en Santafé de Bogotá, D.C., a los diez y seis (16) días del mes de Julio de mil novecientos noventa y uno (1991)”.

Segundo: Declarar EXEQUIBLE la Ley 468 de 1998 por medio de la cual se aprueba el “ACUERDO SOBRE ASISTENCIA A LA NIÑEZ ENTRE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA Y LA REPÚBLICA DE CHILE, hecho en Santafé de Bogotá, D.C., a los diez y seis (16) días del mes de Julio de mil novecientos noventa y uno (1991)”.

Tercero: Ordenar la comunicación de la presente decisión a la Presidencia de la República y al Ministerio de Relaciones Exteriores, para los fines contemplados en el artículo 241, numeral 10, de la Constitución.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Magistrada (E)

PABLO ENRIQUE LEAL RUIZ

Secretario General (E)

1 Sent. SU-225/98 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

2 Sentencia T-191/95 MP José Gregorio Hernández Galindo

4 Sentencias T-217/94 y T-369/95 MP Alejandro Martínez Caballero.

5 Sentencia T-442 de 1994 MP Antonio Barrera Carbonell

6 Sentencia T-116 de 1995, MP José Gregorio Hernández Galindo