Sentencia C-322/06

LEY APROBATORIA DE TRATADO INTERNACIONAL-Trámite de ley ordinaria

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

LEY APROBATORIA DE TRATADO INTERNACIONAL-Trámite legislativo

REQUISITO DE ANUNCIO PREVIO DE VOTACION EN TRAMITE LEGISLATIVO-Reglas jurisprudenciales sobre cumplimiento/REQUISITO DE ANUNCIO PREVIO DE VOTACION EN TRAMITE LEGISLATIVO-Fecha no determinada pero sí determinable por los miembros del Congreso

REQUISITO DE ANUNCIO PREVIO DE VOTACION EN TRAMITE LEGISLATIVO-No existe fórmula textual específica para realizar anuncio/REQUISITO DE ANUNCIO PREVIO DE VOTACION EN TRAMITE LEGISLATIVO-Cumplimiento aunque en el anuncio no se utilice las expresiones "votación" o "aprobación"/REQUISITO DE ANUNCIO PREVIO DE VOTACION EN TRAMITE LEGISLATIVO-Alcance de la expresión "leeremos los proyectos que se anunciarán para el día de mañana"/LEY APROBATORIA DE TRATADO INTERNACIONAL-Cumplimiento del requisito de anuncio previo de la votación

La Sala observa que se cumplió con el requisito del Acto Legislativo 012 de 2003 pues (i) la fecha de votación era determinable ("para el día de mañana"), (ii) el anuncio de la votación no se hizo el mismo día en que ésta aconteció (se anunció el 1º de junio de 2005 y se votó el 2 de junio del mismo año), (iii) por último, se cumplió con la finalidad del Acto Legislativo pues no se tomó por sorpresa a los congresistas en la votación del proyecto. En efecto, a pesar de no haberse empleado expresiones como se discutirá, se debatirá, se votará o aprobará, del contexto en el cual se dio el anuncio, y toda vez que "no existe una fórmula

textual específica para realizar el anuncio" (Sentencia C-241/06), del contexto en el cual se hizo la afirmación es dable aseverar que los congresistas pudieron tener previo conocimiento de que la votación se iba a realizar en la siguiente sesión. Al decirse "leeremos los proyectos que se anunciarán para el día de mañana", teniendo en cuenta que tal expresión se dio al finalizar la sesión, era entendible que lo que con esta expresión se pretendía -y se logró cumplir- era no sorprender a los congresistas con la votación del proyecto.

DERECHO DE PARTICIPACION CIUDADANA EN TRAMITE LEGISLATIVO-Alcance

OBSERVACIONES CIUDADANAS A PROYECTO DE LEY O ACTO LEGISLATIVO-Discrecionalidad de las cámaras legislativas para publicarlas o incorporarlas a la ponencia

La publicación de las observaciones ciudadanas y su incorporación a la ponencia, así como la aceptación de las mismas, son asuntos discrecionales por parte de las células legislativas; es decir, ellas gozan de un alto grado de libertad para publicar, considerar y acoger las propuestas ciudadanas, puesto que las normas legales señalan que sólo se deben publicar e incorporar a la ponencia aquellas propuestas que el presidente de la comisión y el ponente consideren relevantes. No obstante, en cualquier caso, dichas observaciones o intervenciones ciudadanas deben ser tenidas en cuenta y la decisión sobre su publicación o inclusión en la ponencia debe ser razonablemente adoptada, so pena de que se produzca la violación de los derechos de petición o de participación ciudadana y del principio de publicidad en el proceso legislativo.

OBSERVACIONES CIUDADANAS A PROYECTO DE LEY O ACTO LEGISLATIVO-Hecho de no ser atendidas por el Congreso no origina inconstitucionalidad

El hecho de que las observaciones u opiniones ciudadanas, o las peticiones para ser oídos en audiencia pública no sean atendidos por el Congreso, no origina la inconstitucionalidad por razones del trámite. Puede producir a lo sumo una irregularidad en dicho proceso, pero sin llegar a determinar la inexequibilidad formal de la ley así expedida. En efecto, en otras ocasiones anteriores la jurisprudencia, refiriéndose al trámite de las leyes, ha explicado cómo algunas irregularidades en el procedimiento no son de tanta envergadura como para llegar a afectar la validez del acto, al punto de originar su inconstitucionalidad. Si la actuación no llega a afectar el proceso de formación de la voluntad democrática en las cámaras, ni desconoce el contenido básico institucional diseñado por la Constitución, el defecto del trámite no implica la inexequibilidad formal de la ley. Por lo anterior, el cargo de inconstitucionalidad formal que se esgrime a partir del hecho de que un grupo de ciudadanos solicitó infructuosamente ser oído durante el trámite del proyecto de ley que ahora se estudia será despachado como improcedente.

LEY APROBATORIA DE TRATADO INTERNACIONAL-Aprobación por mayoría simple

La norma general que consagra la Constitución es la de la mayoría simple y ninguna de sus disposiciones señala que las leyes aprobatorias de tratados internacionales deben ser adoptadas por mayoría absoluta. Concordantemente con lo anterior, la Ley 5ª de 1992, Orgánica del Reglamento del Congreso, en su artículo 118 señala que la mayoría simple tendrá aplicación en todas las decisiones que adopten las Cámaras Legislativas, cuando las disposiciones constitucionales no hayan dispuesto otra clase de mayoría. Y el artículo siguiente, recogiendo expresamente los textos constitucionales, enumera los asuntos cuya aprobación requiere de mayoría absoluta, sin incluir en el taxativo listado a las leyes aprobatorias de tratados internacionales.

MAYORIA ABSOLUTA EN TRAMITE LEGISLATIVO-Exigencia constitucional excepcional e interpretación restrictiva

Siendo la mayoría absoluta una exigencia constitucional excepcional, es de interpretación restrictiva. Por lo cual no es de recibo la exégesis de un grupo de ciudadanos intervinientes conforme a la cual, dado que el artículo 204 de la ley 5ª de 1992 señala que "(l)os proyectos de ley … sobre tratados internacionales se tramitarán por el procedimiento legislativo ordinario o común, con las especialidades establecidas en la Constitución y en el presente Reglamento", y que el artículo 205 siguiente indica que "(l)a aprobación de los proyectos indicados en el artículo anterior requerirá el voto favorable de la mayoría de las Cámaras y sus Comisiones Constitucionales, en cualesquiera de los trámites del proceso legislativo y en las condiciones constitucionales", de allí debe concluirse que los tratados internacionales no siguen la regla general de la mayoría simple, sino que su aprobación exige mayoría absoluta. Dicha interpretación no es de recibo, porque hace prevalecer una norma de menor rango, frente a las reglas constitucionales que sólo exigen mayoría absoluta para otro tipo de leyes taxativamente señaladas, distintas de las aprobatorias de tratados internacionales; normas superiores que, como se dijo, son de interpretación restringida, por lo cual no admiten ser extendidas a supuestos no previstos en ellas, ni aun con fundamento en lo dispuesto por normas legales de inferior jerarquía. En efecto, como las normas relativas a mayorías absolutas o calificadas son la excepción, tales normas son de interpretación restrictiva, según lo ha entendido la propia jurisprudencia reiterada de esta Corte.

PROTOCOLO FACULTATIVO DE LA CONVENCION SOBRE ELIMINACION DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACION CONTRA LA MUJER-Naturaleza jurídica

CONVENCION SOBRE ELIMINACION DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACION CONTRA LA MUJER-Finalidad/ CONVENCION SOBRE ELIMINACION DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACION CONTRA LA MUJER-Compromisos del Estado

El propósito central de la "Convención sobre eliminación de todas las formas de

discriminación contra la mujer" (CEDAW) es erradicar la discriminación contra la mujer, para lo cual los Estados partes: (i) se comprometen a adoptar una política encaminada a eliminarla, que incluya medidas legislativas, educativas y políticas transitorias de diferenciación positiva; (ii) se comprometen a presentar, por conducto del Secretario General de las Naciones Unidas, un informe sobre las medidas legislativas, judiciales, administrativas o de otra índole que hayan adoptado para hacer efectivas las disposiciones de la Convención y sobre los progresos realizados en materia de eliminación de la discriminación contra la mujer; (iii) conforman un Comité cuya única finalidad es "examinar los progresos realizados en la aplicación de la presente Convención", para lo cual deberá examinar los informes de los Estado parte sobre las medidas legislativas, judiciales, administrativas o de otra índole a que se hizo mención anteriormente, competencia que le permite "hacer sugerencias y recomendaciones de carácter general basadas en el examen de los informes y de los datos transmitidos por los Estados Partes"

ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE DE 1991-Elevó a canon constitucional el principio de la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer

PROTOCOLO FACULTATIVO DE LA CONVENCION SOBRE ELIMINACION DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACION CONTRA LA MUJER-Nueva competencia para examinar comunicaciones sobre violaciones concretas de derechos amparados por la Convención

PROTOCOLO FACULTATIVO DE LA CONVENCION SOBRE ELIMINACION DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACION CONTRA LA MUJER-Nueva competencia para examinar comunicaciones sobre violaciones estatales graves o sistemáticas de derechos protegidos por la Convención

PROTOCOLO FACULTATIVO DE LA CONVENCION SOBRE ELIMINACION DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACION CONTRA LA MUJER-Deber de información de los Estados

PROTOCOLO FACULTATIVO DE LA CONVENCION SOBRE ELIMINACION DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACION CONTRA LA MUJER-Compatible con la Constitución/PROTOCOLO FACULTATIVO DE LA CONVENCION SOBRE ELIMINACION DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACION CONTRA LA MUJER-Necesidad de respetar debido proceso al Estado colombiano en trámite de comunicaciones sobre violación de derechos

La importancia de las nuevas facultades y mecanismos previstos en el Protocolo radica en que permite hacer eficaces los derechos reconocidos en la Convención, mediante instrumentos jurídicos especialmente diseñados para examinar discriminaciones en contra de la mujer, en aquellos casos en los que la violación de derechos proviene del mismo Estado. De otro lado, la forma en que se regula el procedimiento en que serán conocidas y evaluadas las comunicaciones sobre violación de derechos, que implican la necesidad de oír al Estado concernido, asegura el respeto al debido proceso, permitiendo ejercer la garantía de contradicción. En efecto, tanto en el caso de las comunicaciones por violaciones concretas de los derechos amparados por la Convención, como en el de informaciones sobre violaciones graves y sistemáticas de los mismos, las facultades del Comité exigen que el Estado involucrado sea vinculado al trámite que la Comisión debe darle a tal tipo de comunicaciones o informaciones, de manera que pueda rebatir las acusaciones, aportar pruebas en contra de las imputaciones, y formular las observaciones que considere necesarias. En todo caso se debe respetar el debido proceso al Estado colombiano y otorgar las garantías de publicidad y contradicción. Por todo lo anterior la Corte estima que el Protocolo bajo examen está abierto a la ratificación por parte de los Estados que hayan ratificado la Convención o se hayan adherido a ella, como es el caso de Colombia. Dicho Protocolo no contradice la Constitución, sino que, antes bien, contribuye a su adecuado desarrollo y proyección sobre la realidad social.

TRATADO INTERNACIONAL-Prohibición de reserva/CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE TRATADO INTERNACIONAL-Prohibición de reserva

La posibilidad de que un tratado internacional excluya absoluta o relativamente la posibilidad de formular reservas es una práctica internacional reconocida y aceptada por la comunidad internacional, y recogida en los dos principales instrumentos multilaterales sobre Derecho de los Tratados, práctica que, además, ha sido avalada como constitucional por esta Corporación. Ahora bien, debe la Corte ahora explicar que esta práctica no tiene el alcance de excluir el control interno y previo de constitucionalidad de los tratados internacionales y de sus leyes aprobatorias, dispuesto por la Constitución Política en el numeral 10° del artículo 241 superior. La circunstancia de que un tratado internacional contenga una de las previsiones reguladas en los literales a), b) o c) del artículo 19 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969, no hace que tal instrumento, ni la cláusula respectiva, deban considerarse inconstitucionales.

PROTOCOLO FACULTATIVO DE LA CONVENCION SOBRE ELIMINACION DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACION CONTRA LA MUJER-Prohibición de reserva/PROTOCOLO FACULTATIVO DE LA CONVENCION SOBRE ELIMINACION DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACION CONTRA LA MUJER-Posibilidad de rechazar competencias especiales de Comité

La Corte pone de presente que a la hora de ratificar el Protocolo, puede el Gobierno Nacional hacer uso de la facultad que el mismo le reconoce en su artículo 10° para rechazar las competencias especiales del Comité reguladas en los artículos 8° y 9°, previstas para los casos de violaciones graves o sistemáticas por un Estado Parte de los derechos enunciados en la Convención. Esta facultad gubernamental puede ejercerse autónomamente, con fundamento en lo prescrito en el numeral 2° del artículo 189 constitucional, que indica que corresponde al presidente de la República "(d)irigir las relaciones internacionales". De esta manera, a pesar de la restricción a la formulación de reservas, el Protocolo bajo examen permite la manifestación del consentimiento del Estado colombiano en obligarse internacionalmente, dentro de parámetros que respetan la soberanía, la autodeterminación de la Nación colombiana y los principios de derecho internacional aceptados por Colombia.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Referencia: expediente LAT-283

Revisión oficiosa de la Ley 984 de 2005, “por medio de la cual se aprueba el Protocolo Facultativo de la Convención sobre eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el seis (6) de octubre de mil novecientos noventa y nueve (1999).”

Magistrado Ponente:

Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA

Bogotá, D.C., veinticinco (25) de abril de dos mil seis (2006).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados Manuel José Cepeda Espinosa -quien la preside-, Jaime Araujo Rentería, Alfredo Beltrán Sierra, Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la presente sentencia, en la revisión oficiosa de la Ley 984 de 2005, “por medio de la cual se aprueba el Protocolo Facultativo de la Convención sobre eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el seis (6) de octubre de mil novecientos noventa y nueve (1999).”

I. ANTECEDENTES

En cumplimiento de lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 241 de la C.P., el 24 de agosto de 2005 la Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República remitió mediante oficio a la Corte Constitucional, copia auténtica de la Ley 984 de 2005, "por medio de la cual se aprueba el Protocolo Facultativo de la Convención sobre eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el seis (6) de octubre de mil novecientos noventa y nueve (1999)."

Por Auto del catorce (14) de septiembre de dos mil cinco (2005), el Magistrado Sustanciador asumió el conocimiento de la Ley de la referencia y ordenó oficiar a los Secretarios Generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes para que, en el término de diez días hábiles, remitieran a esta Corporación los originales o la copia auténtica de las Gaceta del Congreso en las que constaran los antecedentes legislativos de los trámites en sesiones plenarias de la Ley 984 de 2005, así como la certificación sobre el quórum y el desarrollo de las votaciones con que fue aprobada, con el número exacto de votos con que fue aprobada –votos emitidos, votos afirmativos, votos negativos y abstenciones-, en sesiones plenarias. De igual manera solicitó a los mismos secretarios la certificación relativa al cumplimiento en las plenarias del requisito a que refiere el artículo 8° del Acto Legislativo 01 de 2003 (inciso final del artículo 160 de la Constitución) según el cual "ningún proyecto de ley será sometido a votación en sesión diferente a aquella que previamente se haya anunciado. El aviso de que un proyecto será sometido a votación lo dará la Presidencia de cada Cámara o Comisión en sesión distinta a aquella en la cual se realizará la votación".

Adicionalmente, por medio del mismo Auto se ordenó oficiar a los secretarios generales de la Comisión Segunda del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, para que,

en el término de diez días hábiles, remitieran a esta Corporación los originales o la copia auténtica de las Gaceta del Congreso en las que constaran los antecedentes legislativos de los trámites en las comisiones de la Ley 984 de 2005, así como la certificación sobre el quórum y el desarrollo de las votaciones con que fue aprobada, con el número exacto de votos con que fue aprobada –votos emitidos, votos afirmativos, votos negativos y abstenciones-, en las comisiones mencionadas. De igual manera solicitó a los mismos secretarios la certificación relativa al cumplimiento en las comisiones del requisito a que refiere el artículo 8° del Acto Legislativo 01 de 2003 (inciso final del artículo 160 de la Constitución) según el cual "ningún proyecto de ley será sometido a votación en sesión diferente a aquella que previamente se haya anunciado. El aviso de que un proyecto será sometido a votación lo dará la Presidencia de cada Cámara o Comisión en sesión distinta a aquella en la cual se realizará la votación".

Por último, se ordenó que, una vez vencido el término probatorio, se procediera a la fijación en lista del negocio y al traslado del expediente al despacho del señor Procurador General de la Nación, para efectos del concepto de su competencia. Igualmente, se comunicó el proceso a la Presidencia de la República, al Ministerio de Relaciones Exteriores, al Ministerio de la Protección Social, a la Defensoría del Pueblo, a la Comisión Colombiana de Juristas y a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, para que si lo estimaban conveniente, participaran en el debate ju´ridico que por este juicio se propicia.

Recibidas en el Despacho del magistrado sustanciador las pruebas anteriormente solicitadas, y constatado que no había sido remitida constancia alguna relativa al trámite dado proyecto en las comisiones segundas del Senado de la República y la Cámara de Representantes, como tampoco prueba acerca de cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 8° del Acto Legislativo 01 de 2003, que adicionó el artículo 160 de la Carta, ni certificación sobre el requisito relativo al término de ocho días que debe mediar entre el primero y el segundo debate en cada una de las cámaras, mediante auto del veinticinco (25) de enero de 2006, el magistrado sustanciador requirió nuevamente a los secretarios generales de la comisión Segunda del Senado de la República y de la Cama de Representantes, a fin de que remitieran

a la Corte las pruebas faltantes en el expediente, relativas al trámite del proyecto que devino en la Ley 984 de 2005.

Cumplidos los trámites indicados para este tipo de actuaciones, procede la Corte a pronunciar su decisión.

II. EL TEXTO DEL CONVENIO QUE SE REVISA Y DE SU LEY APROBATORIA

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

(agosto 12)

“Diario Oficial No. 46.002 de 16 de agosto de 2005

“CONGRESO DE COLOMBIA

“Por medio de la cual se aprueba el “Protocolo facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer”, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el seis (6) de octubre de mil novecientos noventa y nueve (1999).

“EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

“Visto el texto del “Protocolo facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer”, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el seis (6) de octubre de mil novecientos noventa y nueve (1999).

(Para ser transcrito: Se adjunta fotocopia del texto íntegro del instrumento internacional mencionado).

“PROYECTO DE LEY NUMERO 202 SENADO

“por medio de la cual se aprueba el “Protocolo facultativo de la Convención

sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer”, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el seis (6)

de octubre de mil novecientos noventa y nueve (1999).

“EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Visto el texto del “Protocolo facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer”, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el seis (6) de octubre de mil novecientos noventa y nueve (1999).

(Para ser transcrito: Se adjunta fotocopia del texto íntegro del instrumento internacional mencionado).

«Protocolo facultativo de la Convención sobre

la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer

Los Estados Partes en el presente Protocolo,

Observando que en la Carta de las Naciones Unidas se reafirma la fe en los derechos humanos fundamentales, en la dignidad y el valor de la persona humana y en la igualdad de derechos de hombres y mujeres,

Señalando que en la Declaración Universal de Derechos Humanos se proclama que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y que toda persona tiene todos los derechos y libertades en ella proclamados sin distinción alguna, inclusive las basadas en el sexo,

Recordando que los Pactos internacionales de derechos humanos y otros instrumentos internacionales de derechos humanos prohíben la discriminación por motivos de sexo,

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Reafirmando su decisión de asegurar a la mujer el disfrute pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y todas las libertades fundamentales y de adoptar medidas eficaces para evitar las violaciones de esos derechos y esas libertades,

Acuerdan lo siguiente:

ARTÍCULO 1o. Todo Estado Parte en el presente Protocolo ("Estado Parte") reconoce la competencia del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ("el Comité") para recibir y considerar las comunicaciones presentadas de conformidad con el artículo 2°.

ARTÍCULO 2o. Las comunicaciones podrán ser presentadas por personas o grupos de personas que se hallen bajo la jurisdicción del Estado Parte y que aleguen ser víctimas de una violación por ese Estado Parte de cualquiera de los derechos enunciados en la Convención, o en nombre de esas personas o grupos de personas. Cuando se presente una comunicación en nombre de personas o grupos de personas, se requerirá su consentimiento, a menos que el autor pueda justificar el actuar en su nombre sin tal consentimiento.

ARTÍCULO 3o. LAS COMUNICACIONES SE PRESENTARÁN POR ESCRITO Y NO PODRÁN SER ANÓNIMAS. El Comité no recibirá comunicación alguna que concierna a un Estado Parte en la Convención que no sea parte en el presente Protocolo.

ARTÍCULO 4o.

1. El Comité no examinará una comunicación a menos que se haya cerciorado de que se han

agotado todos los recursos de la jurisdicción interna, salvo que la tramitación de esos recursos se prolongue injustificadamente o no sea probable que brinde por resultado un remedio efectivo.

2. El Comité declarará inadmisible toda comunicación que:

a) Se refiera a una cuestión que ya ha sido examinada por el Comité o ya ha sido o esté siendo examinada con arreglo a otro procedimiento de examen o arreglo internacionales;

b) Sea incompatible con las disposiciones de la Convención;

c) Sea manifiestamente infundada o esté insuficientemente sustanciada;

d) Constituya un abuso del derecho a presentar una comunicación;

e) Los hechos objeto de la comunicación hayan sucedido antes de la fecha de entrada en vigor del presente Protocolo para el Estado Parte interesado, salvo que esos hechos continúen produciéndose después de esa fecha.

ARTÍCULO 5o.

1. Tras haber recibido una comunicación y antes de llegar a una conclusión sobre sus

fundamentos, en cualquier momento el Comité podrá dirigir al Estado Parte interesado, a los fines de su examen urgente, una solicitud para que adopte las medidas provisionales necesarias para evitar posibles daños irreparables a la víctima o las víctimas de la supuesta violación.

2. Cuando el Comité ejerce sus facultades discrecionales en virtud del párrafo 1 del presente artículo, ello no implica juicio alguno sobre la admisibilidad o sobre el fondo de la comunicación.

ARTÍCULO 6o.

1. A menos que el Comité considere que una comunicación es inadmisible sin remisión al Estado Parte interesado, y siempre que la persona o personas interesadas consientan en que se revele su identidad a dicho Estado Parte, el Comité pondrá en conocimiento del Estado Parte, de forma confidencial, toda comunicación que reciba con arreglo al presente Protocolo.

2. En un plazo de seis meses, ese Estado Parte presentará al Comité por escrito explicaciones o declaraciones en las que se aclare la cuestión y se indiquen las medidas correctivas que hubiere adoptado el Estado Parte, de haberlas.

ARTÍCULO 7o.

1. El Comité examinará las comunicaciones que reciba en virtud del presente Protocolo a la luz de toda la información puesta a su disposición por personas o grupos de personas, o en

su nombre, y por el Estado Parte interesado, siempre que esa información sea transmitida a las partes interesadas.

2. El Comité examinará en sesiones privadas las comunicaciones que reciba en virtud del presente Protocolo.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

3. Tras examinar una comunicación, el Comité hará llegar sus opiniones sobre la comunicación, conjuntamente con sus recomendaciones, si las hubiere, a las partes interesadas.

4. El Estado Parte dará la debida consideración a las opiniones del Comité, así como a sus recomendaciones, si las hubiere, y enviará al Comité, en un plazo de seis meses, una respuesta por escrito, especialmente información sobre toda medida que se hubiera adoptado en función de las opiniones y recomendaciones del Comité.

5. El Comité podrá invitar al Estado Parte a presentar más información sobre cualesquiera medidas que el Estado Parte hubiera adoptado en respuesta a las opiniones o recomendaciones del Comité, si las hubiere, incluso, si el Comité lo considera apropiado, en los informes que presente más adelante el Estado Parte de conformidad con el artículo 18 de la Convención.

ARTÍCULO 8o.

1. Si el Comité recibe información fidedigna que revele violaciones graves o sistemáticas por un Estado Parte de los derechos enunciados en la Convención, el Comité invitará a ese

Estado Parte a colaborar en el examen de la información y, a esos efectos, a presentar observaciones sobre dicha información.

2. Tomando en consideración las observaciones que haya presentado el Estado Parte interesado, así como toda información fidedigna que esté a disposición suya, el Comité podrá encargar a uno o más de sus miembros que realice una investigación y presente con carácter urgente un informe al Comité. Cuando se justifique y con el consentimiento del Estado Parte, la investigación podrá incluir una visita a su territorio.

3. Tras examinar las conclusiones de la investigación, el Comité las transmitirá al Estado Parte interesado junto con las observaciones y recomendaciones que estime oportunas.

4. En un plazo de seis meses después de recibir los resultados de la investigación y las observaciones y recomendaciones que le transmita el Comité, el Estado Parte interesado presentará sus propias observaciones al Comité.

5. La investigación será de carácter confidencial y en todas sus etapas se solicitará la colaboración del Estado Parte.

ARTÍCULO 9o.

1. El Comité podrá invitar al Estado Parte interesado a que incluya en el informe que ha de presentar con arreglo al artículo 18 de la Convención pormenores sobre cualesquiera medidas que hubiere adoptado en respuesta a una investigación efectuada con arreglo al artículo 8o del presente Protocolo.

2. Transcurrido el período de seis meses indicado en el párrafo 4 del artículo 8o, el Comité podrá, si es necesario, invitar al Estado Parte interesado a que le informe sobre cualquier medida adoptada como resultado de la investigación.

ARTÍCULO 10.

1. Todo Estado Parte podrá, al momento de la firma o ratificación del presente Protocolo, o de la adhesión a él, declarar que no reconoce la competencia del Comité establecida en los artículos 8° y 9°.

2. Todo Estado Parte que haya hecho una declaración con arreglo al párrafo 1 del presente artículo podrá retirar esa declaración en cualquier momento, previa notificación al Secretario General.

ARTÍCULO 11. Cada Estado Parte adoptará todas las medidas necesarias para garantizar que las personas que se hallen bajo su jurisdicción no sean objeto de malos tratos ni intimidación como consecuencia de cualquier comunicación con el Comité de conformidad con el presente Protocolo.

ARTÍCULO 12. El Comité incluirá en el informe anual que ha de presentar con arreglo al artículo 21 de la Convención, un resumen de sus actividades en virtud del presente Protocolo.

ARTÍCULO 13. Cada Estado Parte se compromete a dar a conocer ampliamente la Convención y el presente Protocolo y a darles publicidad, así como a facilitar el acceso a información acerca de las opiniones y recomendaciones del Comité, en particular respecto de las cuestiones que guarden relación con ese Estado Parte.

ARTÍCULO 14. El Comité elaborará su propio reglamento, que aplicará en ejercicio de las funciones que le confiere el presente Protocolo.

ARTÍCULO 15.

1. El presente Protocolo estará abierto a la firma de cualquier Estado que haya firmado la Convención, la haya ratificado o se haya adherido a ella.

2. El presente Protocolo estará sujeto a ratificación por cualquier Estado que haya ratificado la Convención o se haya adherido a ella. Los instrumentos de ratificación se depositarán en poder del Secretario General de las Naciones Unidas.

3. El presente Protocolo quedará abierto a la adhesión de cualquier Estado que haya ratificado la Convención o se haya adherido a ella.

4. La adhesión se efectuará mediante el depósito del instrumento correspondiente en poder del Secretario General de las Naciones Unidas.

ARTÍCULO 16.

1. El presente Protocolo entrará en vigor transcurridos tres meses a partir de la fecha en que haya sido depositado en poder del Secretario General de las Naciones Unidas el décimo instrumento de ratificación o de adhesión.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

ARTÍCULO 17. No se permitirá reserva alguna al presente Protocolo.

ARTÍCULO 18.

1. Todo Estado Parte podrá proponer enmiendas al presente Protocolo y presentarlas al Secretario General de las Naciones Unidas. El Secretario General comunicará a los Estados Partes las enmiendas propuestas y les pedirá que notifiquen si desean que se convoque una conferencia de los Estados Partes para examinar las propuestas y someterlas a votación. Si un tercio al menos de los Estados Partes se declara en favor de tal conferencia, el Secretario General la convocará bajo los auspicios de las Naciones Unidas. Toda enmienda aprobada por la mayoría de los Estados Partes presentes y votantes en la conferencia se someterá a la aprobación de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

2. Tales enmiendas entrarán en vigor cuando hayan sido aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas y aceptadas por una mayoría de dos tercios de los Estados Partes en el presente Protocolo, de conformidad con sus respectivos procedimientos constitucionales.

3. Cuando tales enmiendas entren en vigor, serán obligatorias para los Estados Partes que las hayan aceptado, en tanto que los demás Estados Partes seguirán obligados por las disposiciones del presente Protocolo y por toda enmienda anterior que hubiesen aceptado.

ARTÍCULO 19.

1. Cualquier Estado Parte podrá denunciar el presente Protocolo en cualquier momento mediante notificación escrita dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas. La denuncia surtirá efecto seis meses después de la fecha en que el Secretario General haya recibido la notificación.

2. La denuncia se hará sin perjuicio de que las disposiciones del presente Protocolo sigan aplicándose a cualquier comunicación presentada, con arreglo al artículo 2°, o cualquier investigación iniciada, con arreglo al artículo 8°, antes de la fecha de efectividad de la denuncia.

ARTÍCULO 20. El Secretario General de las Naciones Unidas comunicará a todos los Estados:

a) Las firmas, ratificaciones y adhesiones relativas al presente Protocolo;

b) La fecha en que entre en vigor el presente Protocolo y cualquier enmienda en virtud del artículo 18;

c) Cualquier denuncia recibida en virtud del artículo 19.

ARTÍCULO 21.

1. El presente Protocolo, cuyos textos en árabe, chino, español, francés, inglés y ruso son igualmente auténticos, será depositado en los archivos de las Naciones Unidas.

2. El Secretario General de las Naciones Unidas enviará copias certificadas del presente Protocolo a todos los Estados mencionados en el artículo 25 de la Convención.

I hereby certify that the foregoing text is a true copy of the Optional Protocol Convention on the Elimination of All forms of Discrimination against Women, adopted by the General Assembly of the United Nations on 6 October 1999, the original of which is deposited with the Secretary-General of the United Nations.

Je certifie que le texte qui précéde est une to thecopie conforme du Protocole facultatif á la Convention sur lélimination de toutes les formes de discrimination á légard des femmes, adopté par lAssemblée générale des Nations Unies le 6 octobre 1999, et dont loriginal se trouve déposé auprés du Secrétaire general des Nations Unies.

For the Secretary-General,

Pour le Secrétaire général,

The Legal Counsel

Le Conseiller juridique

(Under-Secretary-General for Legal Affairs)

(Secrétaire général adjoint aux affaires juridiques)

Hans Corell

United Nations, New York

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Organisation des Nations Unies 10 November 1999

New York, le 10 novembre 1999

RAMA EJECUTIVA DEL PODER PUBLICO

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., 3 de septiembre de 2003

Aprobado. Sométase a la consideración del honorable Congreso Nacional para los efectos constitucionales.

(Fdo.) ÁLVARO URIBE VÉLEZ

III. INTERVENCIONES

A continuación se resumen, en el orden cronológico en que se recibieron, las intervenciones oportunamente presentadas dentro de este proceso.

1. Intervención de los ciudadanos Aurelio Ignacio Cadavid López, Gloria Londoño de Cadavid y Carlos Corsi Otálora.

Oportunamente intervinieron dentro del presente proceso los ciudadanos

Carlos Corsi Otálora, Aurelio Ignacio Cadavid López y Gloria Londoño de Cadavid, quienes solicitaron a esta Corporación “reconocer la falta del adecuado estudio sobre los hechos denunciados por la sociedad civil organizada, relacionados con los efectos perniciosos para

Colombia de este Protocolo Facultativo".

Afirman los intervinientes que "es necesario que el Estado y la h. Corte Constitucional como órgano legítimo de control, evalúen la conveniencia nacional y la vulneración a la soberanía nacional, que significa el sometimiento del Estado colombiano a las previsiones contenidas en el Protocolo Facultativo de la CEDAW, mediante la expedición de la ley aprobatoria que se somete a su consideración." Lo anterior, por cuanto tal aprobación implica "graves consecuencias que lesionan los intereses de la patria y obstruyen la constitución social de la Nación bajo los valores que comparte la mayoría ciudadana que ha elegido a sus autoridades para que las representen".

Afirmado lo anterior, explican de la siguiente manera cuáles serían los vicios de fondo del instrumento internacional que atentarían contra la Constitución:

– El Protocolo es opcional, por lo cual su aprobación o no aprobación no afecta los compromisos adquiridos por Colombia mediante la "Convención para la eliminación de la discriminación en contra de la mujer", Convención conocida también como "CEDAW", por sus siglas en inglés.

– El objeto del Protocolo es entregar competencias propias del Estado colombiano al Comité de monitoreo creado por la CEDAW, competencias que implican para Colombia la obligación de presentar ante dicho Comité explicaciones o declaraciones relativas al cumplimiento de las recomendaciones formuladas al país por el mismo órgano.

Lo anterior, prosigue la intervención, equivale a una sesión de soberanía que es incompatible con preceptos de la Carta, que señalan que los servidores públicos ejercerán sus funciones

en la forma prevista en la ley y en el reglamento (C.P Art. 123); pues el Protocolo impone cargas diversas al Estado, frente a organismos que no tienen competencia real para la verificación de los derechos humanos, pues el Comité de la CEDAW carece de los atributos propios para vincular a Colombia.

– Dado que mediante los artículos 8° y 9° del Protocolo se entregan atribuciones al Comité de la CEDAW para realizar investigaciones y conminar a los Estados para la adopción de medidas, se ve desconocido el artículo 3° superior, pues el referido Comité no constituye autoridad emanada de la soberanía del pueblo colombiano.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

– Las atribuciones el Comité de la CEDAW "se consideran lesivas del orden constitucional, del interés nacional y del orden justo que promueve la Constitución del Pueblo, pues se estarían sometiendo sus autoridades no ya a las determinaciones de la población colombiana, sino a recomendaciones de organismos foráneos." De esta manera, el Protocolo y su Ley aprobatoria, desconocen la soberanía nacional y el respeto a la autodeterminación de los pueblos, a que se refiere el artículo 9° de la Constitución.

– El Protocolo Facultativo es autoritario y antidemocrático, pues excluye expresamente la posibilidad de presentar reservas por parte de los Estados. También por esta razón se desconocería el canon 9° constitucional, aparte de los artículos 189 literal 2, 150 numeral 16, 224, 226 y particularmente el artículo 241 literal 10 de la Constitución, el cual expresa que "Cuando una o varias normas de un tratado multilateral sean declaradas inexequibles por la Corte Constitucional, el Presidente de la República sólo podrá manifestar el consentimiento formulando la correspondiente reserva". De aprobarse tratados "totalitarios y autoritarios" que no admiten reservas por parte del Gobierno Nacional, como es el caso el Protocolo Facultativo de la CEDAW, las competencias del Corte Constitucional, encargada de hacer la revisión previa de constitucionalidad de los tratados internacionales, quedarían desconocidas, por lo que el Congreso no puede aprobar tratados que incluyan cláusulas de tal naturaleza.

-Adicionalmente, los intervinientes citan la obra “Lexicón”, elaborada bajo la coordinación del ciudadano colombiano, cardenal Alfonso López Trujillo, en donde se afirma que la ratificación y aplicación del Protocolo facultativo “crea un precedente jurídico inaudito e inadmisible, cual es el introducir en un Convenio, mediante su interpretación y la aplicación de sus cláusulas, contenidos que fueron expresamente excluidos del Convenio por parte de un gran número de Estados que lo aprobaron. Tal es el caso, por ejemplo del aborto.”

– En un nuevo argumento, la intervención entra a exponer la inconstitucionalidad por vicios de forma de la Ley aprobatoria del Protocolo Facultativo de la“CEDAW”, la cual se produciría por violación al derecho de participación ciudadana. Dice en este aparte la intervención, que durante el debate legislativo en el Congreso, la sociedad civil organizada no fue atendida para exponer sus opiniones, puesto que varias solicitudes dirigidas al presidente de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes y a la Presidenta de dicha Cámara, no fueron tenidas en cuenta, “sino que por el contrario el debate legislativo ignoró la oportunidad participativa de la sociedad civil viciando el trámite de la ley”, y desconociendo el derecho de petición. Al respecto, allegan como prueba las comunicaciones dirigidas por algunos ciudadanos solicitando audiencia para exponer ante el Congreso las graves consecuencias inherentes a la iniciativa legislativa.

– Prosiguen los intervinientes aportando nuevas razones para sustentar la inconstitucionalidad formal del Protocolo, y al respecto indican que el proyecto de ley no obtuvo la mayoría exigida por la Ley 5ª de 1992 para ser aprobado en la plenaria como Ley. Explicando esta acusación, señalan que la Ley 5ª de 1992, o Reglamento del Congreso, en la sección sobre “Especialidades del Proceso Legislativo Ordinario” incluye el artículo 204, conforme al cual “(l)os proyectos de ley orgánica, ley estatutaria, ley de presupuesto, ley sobre derechos humanos y ley sobre tratados internacionales se tramitarán por el procedimiento legislativo ordinario o común, con las especialidades establecidas en la Constitución y en el presente Reglamento.” Dentro de dichas especialidades, prosiguen, se encuentra aquella que regula el artículo 205, según el cual “(l)a aprobación de los proyectos

indicados en el artículo anterior requerirá el voto favorable de la mayoría de las Cámaras y sus Comisiones Constitucionales, en cualesquiera de los trámites del proceso legislativo y en las condiciones constitucionales."

Dicen entonces los intervinientes, que la mayoría a que se refiere el artículo 205 trascrito no es la mayoría simple, es decir la mitad más uno de los asistentes, pues entonces el citado artículo 205 carecería de sentido, dado que ésta es la norma general para cualquier proyecto de ley. Por ello, debe entenderse que la mayoría a que se refiere dicha norma es la mayoría de los miembros de la correspondiente célula legislativa. Además, esta es la interpretación conforme con la lectura literal de la disposición.

Explicado lo anterior, los intervinientes sostienen que en el debate correspondiente a la plenaria de la Cámara de Representantes, efectuado el día 7 de junio de 2005, el proyecto no obtuvo el número de votos requerido (83 votos), cuando fue votada la aprobación de la pregunta "¿quiere la Cámara que este proyecto sea Ley? Por consiguiente, el proyecto de ley no cumplió con la mayoría exigida para la aprobación de leyes referentes a tratados internacionales.

A su intervención dentro del presente proceso, los ciudadanos anexan copias de documentos mediante los cuales formularon derechos de petición ante diversas autoridades, y algunas respuestas a éstos, así como fotocopias de la obra "Lexicón", a cargo del Consejo Pontificio para la Familia, y otras publicaciones periodísticas.

2. Intervención de la ciudadana Natalia Andrea Castro Niño.

Actuando del término intervino la ciudadana Natalia Andrea Castro Niño, en defensa de la

constitucionalidad condicionada del Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, CEDAW, y de su Ley aprobatoria, presentando las razones que pasan a exponerse:

Dice inicialmente la interviniente que el Protocolo es un adecuado desarrollo del principio de igualdad consignado en el artículo 13 de la Constitución Política y del 24 ibidem, que así mismo consagra la igualdad de derechos entre hombres y mujeres; lo anterior por cuanto mediante el Instrumento se pretende adoptar medidas a favor de grupos discriminados, a fin de que la igualdad sea real y efectiva, dado que el reconocimiento de competencias al Comité de la CEDAW por parte del Estado colombiano constituye un nuevo instrumento tendente a la represión de actos discriminatorios y "al control de las políticas estatales… por parte de un ente diferente al Estado mismo."

No obstante lo anterior, la interviniente afirma que dentro del texto del Protocolo "llama poderosamente la atención la cláusula contenida en el artículo 17 según la cual "no se permitirá reserva alguna al presente Protocolo", pues a su parecer, "este tipo de cláusulas no son compatibles con nuestro ordenamiento constitucional".

Para explicar la anterior opinión, dice la ciudadana Castro Niño que la Constitución Política consagra una competencia compartida entre las tres ramas del poder público para la aprobación de los tratados internacionales, delegando en el Ejecutivo la negociación del mismo, en el Legislativo la aprobación de la ley de ratificación y en la Corte Constitucional el control previo y automático de dicha Ley. Por consiguiente, prosigue, "no podría decirse que el Estado colombiano resulta vinculado internacionalmente por la actuación de una sola de las ramas del poder, pues como se desprende de las normas constitucionales, el Estado solo queda vinculado por un tratado internacional cuando cada una de las ramas del poder ha efectuado la labor que la carta le asigna."

Lo anterior, continua la intervención, tiene dos consecuencias: una, que ninguno de los poderes que tiene competencias reconocidas en la celebración, aprobación y control del tratado puede excederse en el ejercicio de esas competencias; y la otra consecuencia es que "en ejercicio de esas atribuciones constitucionales ninguna de las ramas del poder puede desconocer el ordenamiento constitucional, ya no en cuanto competencias, sino en cuanto al contenido del tratado." En este sentido, ninguna de las tres ramas del poder público podría celebrar, aprobar o declarar exequible un tratado con contenidos contrarios a la Constitución.

Así pues, la labor de velar por la armonía de los convenios con la Constitución no es sólo una atribución de la Corte Constitucional. Tal examen es solo el "último eslabón" en la cadena de controles que deben surtir el ejecutivo y el legislador.

Ahora bien, citando doctrina internacional, la intervención recuerda que "una reserva es una declaración unilateral formulada por escrito por un sujeto de Derecho internacional (…) con la cual, sea cual sea la denominación que se le dé, se pretende excluir o modificar los efectos jurídicos de ciertas disposiciones del tratado en su aplicación a ese sujeto".1 Precisado lo anterior, la ciudadana explica que "la reserva se convierte en el instrumento idóneo para que un Estado se aparte de obligaciones que no puede contraer por ser contrarias a su ley fundamental." De ahí que prohibir la inclusión de reservas en un tratado equivale a imponerle al Estado la obligación de aceptar integralmente su contenido, incluso cuando algunas de sus disposiciones puedan ser inconstitucionales. Por esta razón, la inclusión de este tipo de cláusulas resulta a todas luces inconstitucional.

Prosigue la ciudadana interviniente explicando las diferencias entre las figuras de la reserva y la declaración en materia internacional. Al respecto observa que "mientras las reservas son prohibidas por el Protocolo, éste permite la formulación de declaraciones con respecto a la competencia reconocida al Comité de la CEDAW en los artículos 8° y 9° del instrumento, con lo cual "es evidente que el tratado en estudio distingue claramente entre reservas y

declaraciones, diferencia que ha sido ampliamente aceptada por la doctrina, entendiendo que “el objeto de la reserva consiste en excluir o modificar los efectos jurídicos de ciertas disposiciones en relación con el Estado reservante”2 y que quedan por fuera de esta noción “las declaraciones interpretativas, esto es aquellas por las que se atribuye a una disposición una interpretación determinada entre las varias posibles”3.

Continua la intervención trayendo a colación lo dicho por esta Corporación en la Sentencia C-176 de 19944, donde la jurisprudencia explicó que la diferencia entre las reservas y las declaraciones interpretativas es de grado más que de naturaleza, al decir: “La diferencia es entonces de grado: en la reserva propiamente dicha o de exclusión de cláusulas, Colombia explícitamente señala que ciertas disposiciones no le son aplicables; en la declaración o reserva interpretativa, Colombia indica que se obliga a respetar el tratado o ciertos artículos sólo si son interpretados de determinada manera, que es la que Colombia considera correcta.” De lo anterior la ciudadana concluye que “a pesar de la asimilación de que han sido objeto por la jurisprudencia, para efectos de aplicar los textos normativos internos, las nociones de reserva y declaración tienen, -partiendo del derecho internacional- un sentido diverso aunque cercano. Se trata en ambos casos de declaraciones unilaterales, una –la reserva- busca modificar los efectos de un tratado internacional – la otra –la declaración- fija el alcance de una obligación internacional.”

Agrega enseguida que las reservas pueden ser de exclusión o de modificación, siendo las primeras aquellas mediante las cuales “se pretende descartar la aplicación de cláusulas determinadas de un tratado”5 y las segundas aquellas con las que se aspira a “reducir, restringir, o limitar los efectos jurídicos de disposiciones determinadas de un tratado”6, por lo cual, dice, las reservas de modificación podrían llegar a confundirse con las declaraciones.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Así las cosas, la ciudadana estima que “para evitar confusiones es preciso tener en cuenta que el efecto de las declaraciones es fundamentalmente interpretativo, diferente entonces a modificatorio, por lo que desde el punto de vista de nuestra Constitución y para preservar la

intangibilidad de la Carta al momento de aplicar el tratado estas se hacen necesarias, de lo contrario el país estaría sujeto a incumplimientos internacionales.”

En cualquier caso, estima que dado que en las declaraciones interpretativas el Estado simplemente escoge entre varios sentidos de entendimiento de una norma, “ no es técnico superar el escollo producido por las prohibiciones de reservas incluidas en los tratados haciendo uso de la posibilidad de declaraciones, pues… estas figuras tienen fines diversos. Entonces, de ser necesaria una reserva bien sea por razones de conveniencia o de constitucionalidad del tratado, el Estado colombiano debe estar en libertad de hacerla, pues no puede verse vinculado por una prohibición que a todas luces desconoce el principio de supremacía de la Constitución y la labor especialmente encomendada a la H. Corte de salvaguardarla.”

3. Intervención del Ministerio del Interior y de Justicia.

Actuando a nombre del Ministerio de la referencia, intervino en tiempo el ciudadano Fernando Gómez Mejía, quien defendió la constitucionalidad del Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, CEDAW, y de su Ley aprobatoria.

En efecto, a juicio del Ministerio interviniente, tras revisar el trámite surtido por el proyecto de ley correspondiente, se concluye que la iniciativa legislativa fue discutida y aprobada en las comisiones y en las plenarias del Congreso, respetando los plazos y trámites establecidos en la Carta y el la Ley 5ª del 1992 para este tipo de leyes.

En cuanto al contenido del protocolo y de la ley aprobatoria, el Ministerio del Interior y de

Justicia afirma que, como es propio de los “protocolos”, el presente consagra obligaciones adicionales a las pactadas en la “Convención sobre eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer”, CEDAW, por sus siglas en inglés.

Examinando cada uno de los 21 artículos que forman parte del Protocolo, el Ministerio recuerda que el objeto del Instrumento es reconocer competencia al Comité de la CEDAW para recibir y considerar las comunicaciones presentadas por personas o grupos de personas que se hallen bajo la jurisdicción de un Estado parte, que aleguen ser víctimas de la violación de los derechos reconocidos en la Convención. Para estos propósitos, regula el procedimiento para la presentación y trámite de tal clase de comunicaciones, así como las facultades del Comité relacionadas con las mismas.

En este sentido, estima el Ministerio interviniente que el Protocolo Facultativo de la CEDAW “constituye un elemento importante en el reconocimiento de la igualdad de la mujer y contribuye a la adopción de medidas en aras de la protección de la discriminación contra la mujer (sic) que resultan acordes con al Constitución Nacional”, toda vez que “permite a las mujeres cuyos derechos humanos hayan sido vulnerados por el Estado acudir a una instancia internacional del Sistema Universal de los Derechos Humanos para solicitar una investigación al Estado infractor, y como consecuencia es un instrumento que consagra la posibilidad de demandar de manera individual ante el Sistema Universal de Derechos Humanos la protección de los derechos presuntamente vulnerados, solo en aquellos casos en que habiéndose agotado los recursos internos no se obtenga pronta y efectiva justicia.”

Por lo demás, el Protocolo desarrolla los artículos 13 superior, sobre derecho a la igualdad, 40 constitucional sobre participación efectiva de las mujeres en los niveles decisorios de la Administración Pública, y 43 ibidem relativo a la igualdad entre hombres y mujeres.

Finalmente el Ministerio señala que “aunque las decisiones alcanzadas por el Comité, que es

responsable de examinar las comunicaciones o quejas bajo el protocolo Facultativo, no son vinculantes, en todo caso, deben ser interpretadas en consonancia con nuestro ordenamiento constitucional y jurídico y no implican necesariamente mandatos que repercutan en la legislación interna."

4. Intervención de la Defensoría del Pueblo

Obrando como Delegada para Asuntos Constitucionales y Legales de la Defensoría del Pueblo, intervino oportunamente la ciudadana Karin Irina Kuhfeldt Salazar.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Hecho el anterior ejercicio, la Defensoría, por conducto de la ciudadana interviniente, manifiesta ser "testigo de primer orden de la grave situación de los derechos fundamentales de las mujeres en Colombia debido a su reiterado desconocimiento y vulneración. En no pocas ocasiones ha exhortado a las autoridades públicas en relación con el incumplimiento de sus deberes constitucionales y legales en relación con la protección de las mujeres, adolescentes y niñas colombianas. Ha denunciado los abusos a los que se ven sometidas por parte de los diferentes actores armados. Ha informado sobre la intolerable situación que padecen las niñas, adolescentes y mujeres víctimas del desplazamiento forzado, situación que se ensaña particularmente en su contra. Ha evidenciado las falencias de las políticas en materia de salud sexual y reproductiva. Ha hecho eco de las alarmas que relatan sobre el creciente aumento de la violencia intra familiar, del cual son víctimas por excelencia. Y ha advertido que muchas de estas violaciones encuentran fundamento en la discriminación persistente en su contra."

No obstante todas estas advertencias, dice la Defensoría que “la grave situación de los derechos fundamentales de las niñas, adolescentes y mujeres, no mejora, sino que se agrava, situación a la que contribuye en gran medida la persistencia del conflicto armado.”

Por ello, considera la Defensoría que el Protocolo Facultativo, “como instrumento especializado que permite evaluar casos concretos de violaciones a sus derechos, a la luz de la Convención Internacional especialmente adoptada para evitar su discriminación y la violencia que se ejerce en su contra, constituye un mecanismo eficaz de invaluable trascendencia para contribuir, como lo hacen otros instrumentos internacionales, al reconocimiento y garantía de los derechos humanos”. En tal virtud, estima de imperiosa necesidad su ratificación, agregando que ninguno de los contenidos del Protocolo contraviene disposición alguna de la Carta Política, antes bien “sólo fortalece las previsiones del bloque de constitucionalidad que pretenden la realización efectiva del derecho a la igualdad de la mujer y de sus derechos fundamentales.”

5. Intervención del Ministerio de Relaciones Exteriores

En representación del Ministerio de la referencia intervino oportunamente la ciudadana Solángel Ortiz Mejía, quien defendió la constitucionalidad del Protocolo Facultativo de la Convención sobre eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, y su Ley aprobatoria.

Tras examinar el trámite surtido por el proyecto que devino en la Ley 984 de 2005, aprobatoria del Protocolo Facultativo, el Ministerio interviniente no formula objeciones de inconstitucionalidad por razones formales.

En cuanto al contenido del Protocolo, recuerda que Colombia es parte de la “Convención sobre eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer”, conocida como CEDAW, y que el objeto del Protocolo Facultativo es ampliar las competencias del Comité creado por dicha Convención, cuyo principal propósito es examinar los progresos en la aplicación de la misma. Dicha ampliación de competencias, prosigue la intervención, pretende otorgarle al Comité de la CEDAW la función de asumir el conocimiento de comunicaciones formuladas por personas o grupos de personas que se hallen bajo la jurisdicción de un Estado parte, y que aleguen ser víctimas de violación de los Derechos protegidos por la Convención; se erige también como una instancia a la que se puede acudir cuando uno de los Estados parte esté incurriendo en tal violación. De esta manera, tanto la Convención como el Protocolo se ajustan a los preceptos constitucionales y desarrollan las prescripciones superiores sobre derechos de la mujer y no discriminación, originados por la realidad sobre su violación que al respecto existe. En este sentido, el Protocolo no sólo no es inconstitucional, sino que, antes bien, desarrolla adecuadamente los preceptos de la Carta.

Ahora bien, en cuanto al carácter de las recomendaciones del Comité, el Ministerio de la referencia sostiene que aunque fue voluntad de los Estados no atribuirles fuerza vinculante, “el Estado se compromete a dar información al Comité y pronunciarse sobre los hechos denunciados, o las presuntas violaciones de que es acusado y, en este sentido es un importante mecanismo para el conocimiento internacional por violación de la Convención.” Agrega, después de recordar a la jurisprudencia vertida por esta Corporación en la Sentencia C-408 de 19967, que el reconocimiento de un mecanismo que revise el incumplimiento de las normas de la Convención en nada viola el concepto de soberanía del Estado, o su competencia para conocer de estos incumplimientos.

Finalmente, tras referirse brevemente a cada una de las disposiciones que integran el Protocolo, concluye que el mismo se enmarca dentro de las normas superiores de la Constitución Política, no vulnera la soberanía y pretende la protección de los derechos de las mujeres.

6. Intervención del Ministerio de la Protección Social.

En la oportunidad procesal prevista legalmente, intervino dentro del proceso la ciudadana Mónica Andrea Ulloa Ruiz, actuando en nombre del Ministerio de la Protección Social, para exponer las razones por las cuales sostiene la constitucionalidad del la Ley 984 de 2005, y del Protocolo que por ella se aprueba.

Refiriéndose al contenido material del Protocolo, afirma que éste tiene por objeto: (i) reconocerle competencia al Comité de la "Convención sobre eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer", CEDAW, para recibir y considerar comunicaciones de personas o grupos que se hallen bajo la jurisdicción de los Estados parte, y aleguen ser víctimas de una violación por el Estado parte de cualquiera de los derechos enunciados en la mencionada Convención, (ii) permitirle a dicho Comité examinar tales comunicaciones, siempre que se cerciore del agotamiento de los recursos de la jurisdicción interna, salvo en caso de prolongación injustificada de dichos recursos, o cuando no se aprobable que los mismos brinden un remedio efectivo; (iii) lograr que cada Estado adopte las medidas necesarias para garantizar que las personas que se hallen bajo su jurisdicción no sean objeto de malos tratos ni intimidación como consecuencia del cualquier comunicación con el Comité.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Explicado así lo que al parecer de la interviniente es lo más relevante del contenido del Protocolo, expresa que en el mismo "se busca la reafirmación de la fe en los derechos humanos fundamentales, en la dignidad y el valor de la persona humana y en la igualdad de derechos del hombre y la mujer." En ese orden de ideas, prosigue la intervención, "la aprobación e integración del Estado Colombiano al Protocolo, objeto de discusión, se encuentra en armonía con nuestra legislación interna, toda vez que antes de estar en contravía de ésta, desarrolla y asegura el cumplimiento del conjunto de derechos consagrados, en cuanto a la mujer se refiere."

Citando jurisprudencia de esta Corporación que reconoce que la igualdad sustancial entre los hombre y las mujeres todavía continúa siendo una meta, afirma que resulta coherente, apropiado y ajustado a los preceptos del orden superior, la aprobación del Protocolo Facultativo objeto del presente proceso, máxime su se tiene en cuenta que hace parte de la Convención sobre eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

IV. EL CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

En concepto del señor Procurador General de la Nación, la Ley que se revisa, así como el Protocolo que por ella se aprueba, están acordes con las preceptivas constitucionales y deben ser declaradas exequibles por la Corte Constitucional. No obstante, en lo relativo al trámite dado a la Ley, afirma que no le fue posible verificar el cumplimiento de algunos requisitos. Para explicar lo anterior, la vista fiscal expuso las siguientes razones :

En lo que concierne al aspecto formal, tras analizar los trámites de suscripción del Protocolo y de aprobación del mismo en el Congreso de la República, el señor Procurador afirma que no le fue posible establecer: (i) el cumplimiento de las normas sobre quórum deliberatorio y el decisorio de que tratan los artículos 145 y 146 del Estatuto Superior, en relación con el trámite dado proyecto que devino en la Ley 984 de 2005, en las comisiones segundas del Senado de la República y la Cámara de Representantes, por no obrar al respecto constancia o certificación alguna en el expediente; (ii) así mismo, indica que no reposa en el plenario prueba alguna acerca de cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 8° del Acto Legislativo 01 de 2003, que adicionó el artículo 160 de la Carta;(ii) por último agrega que tampoco le fue posible verificar, por falta de pruebas, si se observó o no el requisito relativo al término de ocho días que debe mediar entre el primero y el segundo debate en cada una de las cámaras. Por tal razón, a pesar de que no formula reparo de constitucionalidad formal a la

Ley mencionada, afirma que su exequibilidad por razones del trámite queda condicionada a que se logre comprobar el cumplimiento de los requisitos que, por ausencia de prueba dentro del expediente, no fue posible establecer.

En lo relativo al contenido material del Protocolo Facultativo, la vista fiscal observa que es un desarrollo de la "Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer", también conocida como CEDAW, adoptada por la Organización de las Naciones Unidas en diciembre de 1979, en vigor en Colombia desde 1982. Su propósito, agrega, es permitir que el Comité creado en la CEDAW asuma el conocimiento de las comunicaciones sobre la violación de los derechos de la mujer consagrados en la Convención.

Describe entonces el concepto el contenido material de las normas del Protocolo relativas al trámite de estas comunicaciones, y las facultades del Comité, y luego concluye que tanto la Convención como el Protocolo forman parte de una serie de compromisos de Colombia, que propenden hacia la igualdad jurídica y material de la mujer, reconocida por la Constitución Política. Agrega que el instrumento resulta ser adecuado para la protección de los derechos de la mujer consagrados en la Convención, dada la innegable realidad de violación de derechos y discriminación de género que se presenta en los ámbitos laboral, familiar, económico y político.

Destaca la vista fiscal que las garantía internacionales en el campo de los derechos humanos resultan necesarias, toda vez que la experiencia histórica evidencia que el Estado puede llegar a convertirse en el mayor violador de los derechos humanos. Ante esta realidad, relata que los mecanismos del Derecho Internacional evolucionaron para conceder a los individuos la posibilidad de acudir ante un órgano internacional en defensa de sus derechos. Lo anterior ha implicado, dice, una transformación amplísima del Derecho Internacional, que "ha dejado de ser exclusivamente interestatal, por ello, cuando los mecanismos nacionales de protección resultan ineficaces, los individuos pueden acudir directamente ante ciertas

instancias internacionales", tal como resulta ser el Comité creado en la Convención y al que se hace referencia en el Protocolo sub-exámine.

No obstante lo anterior, el Ministerio Público precisa que el referido Comité es de naturaleza subsidiaria y no tiene funciones jurisdiccionales, y destaca que de conformidad con el artículo 10° del Protocolo, todo Estado Parte podrá, al momento de la firma o ratificación del mismo, o de la adhesión a él, declarar que no reconoce la competencia del Comité establecida en los 8° y 9°. Agrega que, además, la voluntad de los Estados no fue atribuirle fuerza vinculante a las recomendaciones del Comité, pese a lo cual, "el Estado sí se compromete a dar informaciones al mismo y a pronunciarse sobre los hechos denunciados, o las presuntas violaciones de que es acusado, y en este sentido también es un importante mecanismo para el conocimiento internacional por violación de la Convención."

Por lo anterior, la vista fiscal estima que el Protocolo resulta ser "un instrumento de protección de los derechos de la persona humana, y valores de dignidad, libertad e igualdad protegidos por instrumentos internacionales y la Constitución Política". Así las cosas, se enmarca, dice, dentro de los principios inspiradores de nuestro ordenamiento superior.

Finalmente, el señor Procurador observa que, dado que Colombia ratificó la "Convención sobre eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer", adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1979, y que ha aceptado como obligatoria la competencia el Comité, resulta razonable que ratifique el Protocolo Facultativo, "que si bien amplía las facultades del mismo, igualmente garantiza un debido proceso en el trámite de las reclamaciones, sin desconocer la soberanía, como tampoco la competencia del Estado Colombiano para conocer del asunto", resultando acorde con lo preceptuado por los artículos 4° y 9° de la Constitución Política.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. Competencia

De acuerdo a lo establecido en el numeral 10 artículo 241 de la Carta Política, esta Corte es competente para ejercer un control integral, previo y automático sobre la constitucionalidad de los tratados internacionales y de las leyes que los aprueben. Tal es el caso del Protocolo Facultativo de la Convención sobre eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el seis (6) de octubre de mil novecientos noventa y nueve (1999), y de la Ley que lo aprueba. La Corte procederá entonces a estudiar la constitucionalidad del tratado y de su ley aprobatoria, tanto por motivos de forma como por razones de fondo.

2. La adopción y aprobación del Protocolo Facultativo de la Convención sobre eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

El "Protocolo Facultativo de la Convención sobre eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer" fue adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en reunión del día seis (6) de octubre de mil novecientos noventa y nueve (1999). Posteriormente, según consta en el expediente al folio 21, el Presidente de la República le impartió su aprobación ejecutiva, y ordenó someter a consideración del Congreso de la República el texto del mencionado Protocolo. Esta aprobación ulterior, conforme lo indica el artículo 8° de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969, aprobada mediante la Ley 32 de 1985, subsana cualquier vicio de representación que hubiera podido presentarse, como lo ha reconocido en otras oportunidades esta Corporación8.

3. El trámite de la Ley 984 de 2005.

3.1 Un proyecto de ley aprobatoria de un tratado empieza su trámite en el Senado, tal y como lo indica el artículo 154 de la Carta. El proceso que se sigue es el mismo que se le imprime a las leyes ordinarias (artículos 157, 158 y 160 de la Constitución), que consiste en: 1) ser publicado oficialmente por el Congreso antes de darle curso en la comisión respectiva; 2) surtir los correspondientes debates en las comisiones y plenarias de las Cámaras luego de que se hayan efectuado las ponencias respectivas y respetando en cada caso el quórum previsto por los artículos 145 y 146 de la Constitución; 3) observar los términos de ocho (8) días entre el primer y segundo debate en cada Cámara, y quince (15) días entre la aprobación del proyecto en la primera de las Cámaras y la iniciación del debate en la otra, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 160 de la Constitución. Por último, haber obtenido la sanción gubernamental. La ley aprobatoria del Tratado debe ser remitida dentro de los seis (6) días siguientes, para su revisión por la Corte Constitucional.

Adicionalmente, de conformidad con lo prescrito por el artículo 8° del Acto Legislativo 01 de 20039, que modificó el artículo 160 de la Constitución Política, es menester que, en sesión previa y distinta a aquella en la cual se realizará la votación del proyecto de ley, la presidencia de cada cámara o comisión legislativa avise que el proyecto será sometido a votación en una fecha determinada. Dicha norma, además, prohíbe que un proyecto de ley sea sometido a votación en sesión diferente a aquella que previamente se haya anunciado.

3.2 En el caso que ahora ocupa la atención de la Corte, el día veinticinco (25) del mes de marzo del año 2004, el Gobierno Nacional, a través de los ministros del Interior y de Justicia, y de Relaciones Exteriores, presentó al Senado el proyecto de ley radicado bajo el número 202/04 -Senado-, 112/04 -Cámara- "Por medio de la cual se aprueba el Protocolo Facultativo de la Convención sobre eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el seis (6) de octubre de mil novecientos noventa y nueve (1999)." El proyecto, junto con su correspondiente exposición

de motivos, fue publicado en la Gaceta del Congreso número 105, del 29 de marzo de 2004, y repartido a la Comisión Segunda Constitucional del Senado de la República.

– La ponencia para primer debate en la Comisión Segunda del Senado fue presentada por el senador José Consuegra Bolívar, y publicada en la Gaceta del Congreso N° 226 del 27 de mayo de 2004, páginas 3 y 4. Además, según certificación del Secretario de la Comisión Segunda del Senado10, copia de dicha ponencia fue entregada a los senadores de la Comisión, el día 31 de mayo de 2004. El anuncio prescrito en el artículo 8° del Acto Legislativo 01 de 2003 sobre la próxima discusión y votación en dicha Comisión fue hecho en la reunión del 2 de junio de 2004, según consta en el acta N° 32 de esa fecha, publicada en la Gaceta N° 252 de 2005. La parte pertinente de dicha Acta, correspondiente al anuncio, dice así:

"El señor Secretario informa: Para ser debatidos el próximo martes quedarían los siguientes proyectos de Ley que estaban en el orden del día de hoy, más los siguientes:

2Proyecto de Ley No. 216/04 Senado "Por medio del cual se expiden normas para la coordinación y efectividad de actividades de inteligencia y contrainteligencia de la Nación y se establecen mecanismos de protección a los servidores públicos que se realizan en éstas actividades".

"Los proyectos de Ley que estaban en el orden del día son: El 151/04 Senado, el 202/04 Senado, el 141/03 Senado, el 139/03 Senado, el 235/04 Senado, el 204/04 Senado y el 205/04 Senado.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

“Esos son los proyectos que estarían para el orden del día de la sesión de la próxima semana.

“El Señor Presidente levanta la sesión y se convoca para el próximo martes a las 9:00 a.m., para el debate de Guaitarilla y se presentará la proposición para el próximo martes y la aprobación de los proyectos que ya fueron anunciados.” (Negrillas fuera del original)

– El proyecto fue discutido en primer debate en la Comisión Segunda del Senado el día 8 de junio de 2004, con la presencia de un quórum deliberatorio y decisorio de once (11) de los trece (13) senadores que conforman la Comisión, y aprobado ese mismo día por once (11) votos a favor y ninguno en contra, según certificación del Secretario de la Comisión Segunda del Senado, obrante en el expediente al folio 326. El acta N° 32, correspondiente a dicha reunión de la Comisión Segunda senatorial, aparece publicada en el Gaceta del Congreso N° 253 del 13 de mayo de 2005.

– La correspondiente ponencia para el segundo debate en el Senado fue presentada por el mismo senador José Consuegra Bolívar y publicada en la Gaceta del Congreso N° 281 del 16 de junio de 2004, páginas 10 y 11.

– El proyecto fue aprobado en segundo debate en el Senado el día 17 de junio de 2004, según consta en el acta correspondiente publicada en la Gaceta del Congreso N° 362 del 19 de junio de 2004, página 111, y en la certificación expedida por el Secretario General del Senado de la República, obrante en el expediente al folio 214. Dicha certificación da cuenta de que la deliberación y aprobación se produjo con la presencia de un quórum deliberatorio y decisorio de noventa y cinco (95) de los ciento dos (102) senadores que conforman el Senado de la República. La aprobación se surtió con el voto unánime de los noventa y cinco (95)

senadores presentes. Se cumplió con el requisito del artículo 8° del Acto Legislativo 01 de 2003, mediante anuncio hecho en la sesión ordinaria del día miércoles 16 de junio de 2004, cuya acta aparece publicada en la Gaceta del Congreso N° 361 del 19 de julio de 2004.11

Dicho anuncio se hizo en los siguientes términos:

"Por instrucciones de la Presidencia y de conformidad con el Acto Legislativo número 01 de 2003 Senado, la Secretaría anuncia los proyectos que se discutirán y aprobarán en la próxima sesión.

"Quedaron pendientes aquí los siguientes para la sesión Plenaria del día de mañana: El Proyecto de ley número 245 de 2003 Senado, el 019 de 2002 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 590 de 2000 sobre promoción del desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa de Colombia y se dictan otras disposiciones. Proyecto de ley número 205 de 2004 Senado, por medio de la cual se aprueba el Protocolo de Basilea sobre responsabilidades de administración por daños resultantes de los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y su eliminación, concluido en Basilea el 10 de diciembre de 1999. Proyecto de ley número 216 de 2004 Senado, por medio de la cual se expiden normas para la coordinación y efectividad de las actividades de inteligencia y contrainteligencia de la Nación y se establecen mecanismos de protección a los servidores públicos que realizan estas actividades. Proyecto de ley número 202 de 2004 Senado, por medio de la cual se aprueba el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 6 de octubre de 1999. Proyecto de ley número 119 de 2003 Senado, por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 350 años de la Fundación del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Proyecto de ley número 208 de 2004 Senado, por medio de la cual se aprueba el Convenio de Cooperación Turística entre el Gobierno de la

República de Colombia y el Gobierno de la República del Perú, firmado en la ciudad de Bogotá a los 26 días del mes de noviembre del año 2002. Proyecto de ley número 151 de 2004 Senado, por medio de la cual se hace un reconocimiento de la cultura Sinú, asentada en los departamentos de Córdoba y Sucre y el Sombrero Volteado, como expresión Artesanal y Cultural de la sociedad Cordobesa y Sucreña e igualmente hay una conciliación sobre el Proyecto de ley número 132 de 2003 Senado y 115 de 2003 Cámara, por medio de la cual se prorroga la vigencia de la Ley 716 de 2001, prorrogada y modificada por la Ley 863 de 2003 y se modifican algunas de sus disposiciones."

– Posteriormente el proyecto fue enviado a la Cámara de Representantes, en donde fue radicado con el N° 012/04 -Cámara-. La ponencia para primer debate fue presentada por el representante Hugo Ernesto Zárate Osorio y publicada en la Gaceta del Congreso 578 del 28 de septiembre de 2004 (Págs. 2 y 3). Con lo anterior se dio cumplimiento al término constitucional de quince (15) días, que debe mediar entre la aprobación del proyecto en una Cámara y la iniciación del debate en la otra.

– En sesión de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes llevada a cabo el día 26 de octubre de 2004, se hizo el anuncio de que trata el artículo 8° del Acto Legislativo N° 1 de 200312, según aparece certificado por la Secretaria General de dicha Comisión, en documento obrante en el expediente al folio 320 del cuaderno principal. La forma en que se hizo dicho anuncio, según consta en el Acta mencionada, publicada en la Gaceta del Congreso N° 14 de 2005, fue la siguiente:

"En el punto tercero del Orden del Día señor Presidente, tenemos Anuncio de proyectos para discusión en primer debate para el día miércoles 3 de noviembre.

1) Proyecto de ley número 145 de 2003 Senado, 010 de 2004 Cámara, por medio de la cual se declara monumento nacional el puente ¿Reyes Boyacá¿, Sede de la Batalla del mismo nombre ocurrida el 11 de julio de 1819.

2) Proyecto de ley número 64 de 2004 Cámara, por la cual se declara de interés público de la Nación la actividad postal en Colombia se declara monumento nacional Edificio Manuel Murillo Toro, ubicado en Bogotá Distrito Capital y se dictan otras disposiciones.

3) Proyecto de ley número 93 de 2004 Cámara, por la cual se modifica el artículo 18 de la Ley 677 de 2001.

4) Proyecto de ley número 141 de 2003 Senado, 157 de 2004 Cámara por la cual se honra la memoria de la Poeta María Mercedes Carranza.

5) Proyecto de ley número 99 de 2004 Cámara, por medio de la cual la Nación declara Patrimonio Cultural y Artístico de la Nación el Tiple y lo exalta como instrumento autóctono nacional.

6) Proyecto de ley número 202 de 2004 Senado, 012 de 2004 Cámara, por medio de la cual se aprueba el Protocolo Facultativo de la Convención sobre todas las formas de discriminación contra la mujer.

…”

– En sesión del día 3 de noviembre de 2004, con la asistencia de dieciocho (18) honorables representantes, la Comisión Segunda de la Cámara dio primer debate y aprobó por unanimidad el Proyecto. Así consta en la certificación expedida por la Secretaria de dicha Comisión, obrante en el expediente al folio 319 del cuaderno principal, y en el Acta N° 19 correspondiente a tal sesión, publicada en la Gaceta del Congreso N° 14 de 2005.

– La ponencia para segundo debate en la Cámara de Representantes fue presentada por el representante Hugo Ernesto Zárate Osorio y publicada en la Gaceta del Congreso N° 245 de 2004. (Págs. 1 y2).

-En la sesión plenaria de la Cámara de Representantes llevada a cabo el 1° de junio de 2005 se hizo el anuncio de que trata el artículo 8° del Acto Legislativo 01 de 2003. Así consta en el acta correspondiente, publicada en la Gaceta del Congreso N° 455 de agosto 1 de 2005, Pág. 31. El texto del anuncio es el siguiente:

“Dirección de la Presidencia, doctora Zulema Jattin Corrales:

“Señor Secretario, sírvase leer los proyectos para la Sesión Plenaria.

“Secretaría General, doctor Angelino Lizcano R., informa:

Antes que todo, certifico que hay quórum deliberatorio, dentro del quórum deliberatorio, leeremos los proyectos que se anunciarán para el día de mañana a las 2 de la tarde.

Proyecto de ley número 012 de 2004, 202 de 2004 Senado

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Proyecto de ley número 093 de 2004 Cámara

Proyecto de ley número 209 de 2004 Cámara

…

Dirección de la Presidencia, doctora Zulema Jattin Corrales:

“Señor Secretario, le solicitamos a la Secretaría General que mañana confirme la Sesión Plenaria telefónicamente a los honorables Representantes y de igual manera los Secretarios de Comisión, porque mañana estarán sesionando, prácticamente todas las Comisiones Constitucionales, durante las horas de la mañana.

Se levanta la sesión y se convoca para mañana a las dos de la tarde a los honorables Representantes.”

– El proyecto fue aprobado durante la sesión plenaria de la Cámara de Representantes del 2 de junio de 2005, según consta el Acta 175 correspondiente a dicha reunión, que aparece publicada en la Gaceta del Congreso N° 500 del 8 de agosto de 2005, Pág. 23. La aprobación se surtió con el voto de ciento treinta y un (131) representantes presentes, según consta en la certificación respectiva, expedida por el Secretario General de la Cámara de Representantes, obrante en el plenario al folio 1 del cuaderno de pruebas. Dicha certificación da cuenta de que los representantes aprobaron en votación ordinaria por mayoría de los presentes el proyecto de ley. Dicha aprobación, según el mismo certificado, y según consta en el acta, recayó sobre el informe de ponencia, el articulado y el Título del proyecto, “sin que se haya dejado constancia por escrito o de viva voz de los votos negativos en el acta de plenaria”.

No obstante lo anterior, el mismo certificado y el acta 175 dan cuenta de que una vez

aprobado lo anterior, se descompletó el quórum decisorio, por lo cual en la sesión plenaria del día 7 de junio de 2005, en la cual se hicieron presentes ciento cincuenta y nueve (159) de siento sesenta y seis (166) representantes, fue considerada y votada la fórmula "¿Quiere que este proyecto sea Ley de la República?", la cual fue aprobada con 49 votos por el sí y 42 por el no. El acta correspondiente a esta sesión aparece publicada en la Gaceta del Congreso N° 506 de 2005, páginas 10 y 11, en donde se pone en evidencia que fue aprobada la reapertura del debate, y nuevamente se sometió a votación la aprobación del proyecto, con los resultados señalados. La reapertura del debate fue anunciada el día 2 de junio, durante la sesión plenaria de la Cámara de Representantes, cuya Acta número 175 aparece publicada en la Gaceta del Congreso N° 500 del 8 de agosto de 2005.13 Dicho anuncio se hizo en los siguientes términos:

"Dirige la sesión la señora Presidenta (honorable Representante Zulema Jattin Corrales):

"Señor Secretario, sírvase anunciar los proyectos, para la Sesión Plenaria del día martes

"El martes iniciaremos a las 9 de la mañana en Congreso en Pleno, para finalizar el debate de Moción de Censura al señor Ministro de Defensa y continuaremos con la Plenaria de la Cámara de Representantes.

"El miércoles sesionarán Comisiones en la mañana y a partir de las tres de la tarde, Plenaria de la Cámara.

"El jueves tendremos de igual manera Plenaria de la Cámara de Representantes.

“Señor Secretario, sírvase anunciar los proyectos para la sesión del próximo martes.

“El Secretario General procede con la lectura:

“Martes 3 de la tarde.

“Proyecto de ley 012 de 2004 Cámara, 202 de 2004 Senado.

“…”

– El 12 de agosto de 2005 el Presidente de la República sancionó la ley aprobatoria del Protocolo bajo examen, y la remitió a la Corte Constitucional, dentro de los seis días señalados por el artículo 241-10 de la Carta.

3.3 Examen del trámite anteriormente reseñado.

3.3.1 Análisis de la validez de los anuncios en el trámite de aprobación de la Ley 984 de 2005

En reciente Sentencia C-241/06, en la cual se analizó la constitucionalidad de la Ley 968 de 2005 “Por medio de la cual se aprueba el estatuto migratorio permanente entre Colombia y Ecuador, Firmado en Bogotá, el veinticuatro (24) de agosto de dos mil (2000)”, en relación con el cumplimiento del requisito del Acto Legislativo 01 de 2003, artículo 8, se establecieron las siguientes reglas:

“(i) se hace necesario que así no esté exactamente determinada, la fecha de votación sea determinable; (ii) se hace imposible el cumplimiento de lo previsto en el artículo 8 del Acto Legislativo 01 de 2003, si el anuncio para la votación se da el mismo día que ésta; (iii) la contextualización que se da con la mención de que se está cumpliendo con los requisitos del Acto Legislativo fortalece el que el anuncio de votación sea válido a la luz de la Carta; (iv) no existe una fórmula textual específica para realizar el anuncio. Lo esencial es verificar si se cumplió la finalidad del anuncio, para lo cual se deben atender las circunstancias de cada caso; (vi) si bien la omisión del requisito del artículo 8 del Acto Legislativo 01 de 2003 es, en principio, subsanable, tal posibilidad no se da si las graves irregularidades en el anuncio se presentan en el primero de los debates de todo el trámite de aprobación de la ley.”

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

A la luz de los anteriores parámetros se realizará un análisis de la validez de los anuncios del trámite de aprobación de la ley de la referencia.

a. Comisión Segunda del Senado

Consta en la Gaceta No 252 de 2005 que el 2 de junio de 2004 se anunció la discusión del proyecto de Ley 202/04 Senado en los siguientes términos:

“El señor Secretario informa: Para ser debatidos el próximo martes quedarían los siguientes proyectos de Ley que estaban en el orden del día de hoy, más los siguientes:

(…)

“Los proyectos de Ley que estaban en el orden del día son: El 151/04 Senado, el 202/04 Senado, el 141/03 Senado, el 139/03 Senado, el 235/04 Senado, el 204/04 Senado y el 205/04 Senado.

“Estos son los proyectos que estarían para el orden del día de la sesión de la próxima semana.

“El Señor Presidente levanta la sesión y se convoca para el próximo martes a las 9:00 a.m., para el debate de Guajirilla y se presentará la proposición para el próximo martes y la aprobación de los proyectos que ya fueron anunciados.” (negrillas fuera del original)

Para la Sala es claro que se cumplió con el requisito del Acto Legislativo 01 de 2003 pues (i) la fecha de votación era determinable (“el próximo martes”), (ii) el anuncio de la votación no se hizo el mismo día en que ésta aconteció (se anunció el 2 de junio de 2004 y se votó el 8 de junio del mismo año), y (iii) se dio pleno cumplimiento a la finalidad del artículo 8 del Acto Legislativo 01 de 2003, pues al utilizar las expresiones “ser debatidos” y “la aprobación” no

se tomó por sorpresa a los congresistas en la votación del proyecto.

b. Plenaria del Senado

El anuncio para la votación en la Plenaria del Senado, según consta en la Gaceta del Congreso 361 del 19 de julio de 2004, se dio en los siguientes términos:

"Por instrucciones de la Presidencia y de conformidad con el Acto Legislativo número 01 de 2003 Senado, la Secretaría anuncia los proyectos que se discutirán y aprobarán en la próxima sesión.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

(…)

Proyecto de ley número 202 de 2004 Senado, por medio de la cual se aprueba el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 6 de octubre de 1999 (…)" (negrillas ajenas al original)

La Sala encuentra que se cumplió con el requisito del Acto Legislativo 01 de 2003, artículo 8, pues (i) la fecha de votación era determinable ("en la próxima sesión"), (ii) el anuncio de la votación no se hizo el mismo día en que ésta aconteció (se anunció el 16 de junio de 2004 y se votó el 17 de junio del mismo año), (iii) además, se contextualizó el anuncio al mencionar

que se daba “de conformidad con el Acto Legislativo número 01 de 2003”, y (iv) por último, se dio pleno cumplimiento a la finalidad del artículo 8 del Acto Legislativo 01 de 2003, pues al utilizar la expresión “se discutirá y aprobará” no se tomó por sorpresa a los congresistas en la votación del proyecto.

c. Comisión Segunda de la Cámara

El anuncio para la votación del proyecto 202 de 2004 Senado, 012 de 2004 Cámara, según la Gaceta del Congreso No 14 de 2005, se dio en los siguientes términos:

“En el punto tercero del Orden del Día señor Presidente, tenemos Anuncio de proyectos para discusión en primer debate para el día miércoles 3 de noviembre.

(…)

6) Proyecto de ley número 2002 de 2004 Senado, 012 de 2004, Cámara, por medio de la cual se aprueba el Protocolo Facultativo de la Convención sobre todas las formas de discriminación contra la mujer. (…)”

Para la Corte se cumplió con el requisito del Acto Legislativo 01 de 2003 pues (i) la fecha de votación era determinable (“el día miércoles 3 de noviembre”), (ii) el anuncio de la votación no se hizo el mismo día en que ésta aconteció (se anunció el 26 de octubre de 2004 y se votó el 3 de noviembre del mismo año), (iii) se dio cumplimiento a la finalidad del artículo 8 del

Acto Legislativo 01 de 2003, pues al utilizar la expresión “anuncio de proyectos para discusión” no se tomó por sorpresa a los congresistas en la votación del proyecto.

d. Plenaria de la Cámara

El anuncio previo a la votación en Plenaria de la Cámara, según la Gaceta del Congreso No 455 del 1º de Agosto de 2005, se dio en los siguientes términos:

“Dirección de la Presidencia, doctora Zulema Jattin Corrales:

“Señor Secretario, sírvase leer los proyectos para la Sesión Plenaria.

“Secretario General, doctor Angelino Lizcano R., informa:

Antes que todo, certifico que hay quórum deliberatorio, dentro del quórum deliberatorio, leeremos los proyectos que se anunciarán para el día de mañana a las 2 de la tarde.

Proyecto de ley número 012 de 2004, 2002 de 2004 Senado. (…)”

La Sala observa que se cumplió con el requisito del Acto Legislativo 012 de 2003 pues (i) la fecha de votación era determinable (“para el día de mañana”), (ii) el anuncio de la votación no se hizo el mismo día en que ésta aconteció (se anunció el 1º de junio de 2005 y se votó el 2 de junio del mismo año), (iii) por último, se cumplió con la finalidad del Acto Legislativo pues no se tomó por sorpresa a los congresistas en la votación del proyecto. En efecto, a pesar de no haberse empleado expresiones como se discutirá, se debatirá, se votará o aprobará, del contexto en el cual se dio el anuncio, y toda vez que “no existe una fórmula textual específica para realizar el anuncio” (Sentencia C-241/06), del contexto en el cual se hizo la afirmación es dable aseverar que los congresistas pudieron tener previo conocimiento de que la votación se iba a realizar en la siguiente sesión. Al decirse “leeremos los proyectos que se anunciarán para el día de mañana”, teniendo en cuenta que tal expresión se dio al finalizar la sesión, era entendible que lo que con esta expresión se pretendía -y se logró cumplir- era no sorprender a los congresistas con la votación del proyecto.

3.3.2. Otros aspectos del trámite de la Ley bajo examen

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Así pues, en primer lugar corresponde que la Corte estudie si el hecho de que el Congreso no haya oído a la sociedad civil durante el proceso legislativo que culminó con la expedición de la Ley 984 de 2005, implica un vicio de procedimiento que la hace inconstitucional. Y en segundo lugar, debe esta Corporación estudiar si la aprobación de las leyes sobre tratados internacionales debe surtirse por la mayoría absoluta de los miembros de las diferentes células legislativas que intervienen en el proceso, o si basta con que dicha aprobación se surta con la mayoría simple.

3.3.2.1 La intervención de la sociedad civil dentro del proceso de expedición de las leyes.

Como es sabido, la Constitución que nos rige propone un modelo democrático participativo, característica ésta que implica el diseño de mecanismos democráticos que permitan la injerencia directa de los ciudadanos en la toma de decisiones. En efecto, el artículo 40 superior indica que todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, y que para hacer efectivo este derecho puede, entre otras cosas, "tener iniciativa en las corporaciones públicas".

Con fundamento en esta norma superior, se ha entendido que los ciudadanos no sólo tienen el derecho de postular su nombre para ser elegidos como miembros de dichas corporaciones públicas, sino que, adicionalmente, deben existir mecanismos especialmente diseñados por el legislador para hacer efectiva la posibilidad de la ciudadanía de tener injerencia en la adopción de decisiones por parte de dichas corporaciones democráticas representativas. Esta forma de ejercicio del derecho de participación se manifiesta especialmente de dos maneras: (i) en la posibilidad de presentar proyectos de actos legislativos, leyes, ordenanzas o acuerdos, con el llenos de algunos requisitos constitucionales y legales particularmente regulados, es decir en la llamada iniciativa popular; y (ii), en la opción de intervenir durante el proceso de adopción de las decisiones de los órganos representativos, dentro de las condiciones que para ello fijen las normas legales.

Desarrollando concretamente la llamada iniciativa legislativa a que se refiere el artículo 103 superior, relativo a las diversas formas de participación ciudadana, la Ley 134 de 1994, estatutaria de los mecanismos de participación ciudadana, regula lo relacionado con las diversas formas de presentación y trámite de las iniciativas legislativas de origen popular. Por su parte, la Ley 5ª de 1992, orgánica del Reglamento del Congreso, contiene las disposiciones relativas a la participación ciudadana durante el estudio de los proyectos de ley en trámite.

Los artículos 230 y siguientes de la Ley 5ª de 1992 se refieren a tal asunto de la siguiente manera: El artículo 230 consagra el derecho de toda persona natural o jurídica, de presentar observaciones sobre cualquier proyecto de ley o de acto legislativo cuyo examen y estudio se esté adelantando en alguna de las Comisiones Constitucionales Permanentes. Agrega la norma que la respectiva Mesa Directiva dispondrá los días, horarios y duración de las intervenciones, así como el procedimiento que asegure la debida atención y oportunidad. Por su parte, el artículo 231 ibidem establece que las observaciones u opiniones presentadas deberán formularse siempre por escrito, en original y tres copias, de las cuales una corresponderá al ponente del proyecto. La norma añade que "(m)ensualmente serán publicadas en la Gaceta del Congreso las intervenciones escritas que se realicen en los términos indicados, y cuando ellas, a juicio del respectivo Presidente, merezcan destacarse para conocimiento general de las corporaciones legislativas", y que "(e)n igual forma se procederá cuando se formule una invitación a exponer los criterios en la Comisión, evento en el cual sesionará informalmente." Por su parte, el artículo 232 prescribe que el ponente del respectivo proyecto deberá consignar la totalidad de las propuestas o modificaciones planteadas, que considere importantes y las razones para su aceptación o rechazo, siempre que las observaciones se hayan efectuado a más tardar tres (3) días antes de la presentación del informe con entrega personal de las exposiciones.14

Como se dijo, las normas orgánicas anteriores tienen como propósito hacer efectivo el derecho de participación ciudadana durante el trámite legislativo. Ciertamente, son un mecanismo que permite a la ciudadanía intervenir dentro del proceso de expedición de las leyes, para exponer opiniones, formular observaciones, proponer modificaciones, etc, respecto de los proyectos que se debaten. La jurisprudencia ha hecho ver que tales disposiciones buscan dos objetivos primordiales: que el Congreso y la ciudadanía conozcan tales opiniones ciudadanas, y que el órgano legislativo se enriquezca con nuevos elementos de juicio para la adopción de sus decisiones. Véase:

"La publicación de las observaciones ciudadanas permite no sólo a los Congresistas sino a la

sociedad en general, conocer los criterios, argumentos o sugerencias que aquéllos tengan sobre los proyectos que cursan en las Comisiones Legislativas. Estos reparos o argumentaciones en algunos casos pueden ser de gran utilidad para enriquecer el proceso de formación de las leyes y Actos Legislativos, pues en caso de estar bien fundamentados y considerada su importancia y trascendencia obligarán a que se introduzca a tales ordenamientos las modificaciones, adiciones o supresiones, convenientes o necesarias, con el fin de lograr la expedición de normas más apropiadas y acordes con los objetivos buscados por el propio legislador y la sociedad".15

Ahora bien, la Ley regula que esta forma de participación tenga lugar cuando el estudio de los proyectos en curso se esté dando en las comisiones legislativas, es decir, durante el primer debate. La lectura de las normas pertinentes, especialmente del artículo 232, lleva a concluir lo siguiente: en primer lugar, que dichas intervenciones ciudadanas siempre deben presentase por escrito; en segundo lugar, que su publicación en la Gaceta del Congreso es discrecional, pues solo se hará "cuando ellas, a juicio del respectivo Presidente, merezcan destacarse para conocimiento general de las corporaciones legislativas"; en tercer lugar, que la inclusión de las mismas en la ponencia es así mismo discrecional, pues "el ponente del respectivo proyecto deberá consignar la totalidad de las propuestas o modificaciones planteadas, que considere importantes y las razones para su aceptación o rechazo"; en cuarto lugar, que cuando una comisión invita a un particular a intervenir en el debate16, su intervención debe tener el mismo tratamiento que se les da a las observaciones ciudadanas espontáneas presentadas por escrito según los artículos 230 y siguientes, es decir su publicación en la Gaceta del Congreso y su inclusión en la ponencia no son obligatorias.

Así pues, la publicación de las observaciones ciudadanas y su incorporación a la ponencia, así como la aceptación de las mismas, son asuntos discrecionales por parte de las células legislativas; es decir, ellas gozan de un alto grado de libertad para publicar, considerar y acoger las propuestas ciudadanas, puesto que las normas legales señalan que sólo se deben publicar e incorporar a la ponencia aquellas propuestas que el presidente de la comisión y el

ponente consideren relevantes. No obstante, en cualquier caso, dichas observaciones o intervenciones ciudadanas deben ser tenidas en cuenta y la decisión sobre su publicación o inclusión en la ponencia debe ser razonablemente adoptada, so pena de que se produzca la violación de los derechos de petición o de participación ciudadana y del principio de publicidad en el proceso legislativo. Así lo ha hecho ver esta Corporación, que al respecto ha dicho lo siguiente:

Al respecto señaló esta Corporación:

"La facultad conferida en los artículos 231 y 232 del Reglamento, al Presidente de la Comisión y al ponente del proyecto, debe ser ejercida en forma razonable, pues la arbitrariedad de tales congresistas en la selección de las intervenciones que "merezcan destacarse" o se "consideren importantes" podría atentar contra el principio de publicidad y el derecho de toda persona a participar en el proceso legislativo.."17 (Negrillas fuera del original).

Empero, el decidir negativamente sobre la publicación de las observaciones ciudadanas en la Gaceta del Congreso, o la determinación de no incluir las mismas en la ponencia, o de no invitar a particulares interesados en intervenir ante una comisión sobre asuntos de interés relativos al trabajo legislativo, no genera per se la inconstitucionalidad por razones del trámite de la ley que finalmente llegue a ser expedida, como tampoco lo es la circunstancia de que no sea convocada una audiencia pública para oír las opiniones ciudadanas. Lo anterior, por cuanto la publicación de tales intervenciones escritas o la práctica de audiencias públicas con los particulares interesados en intervenir ante las células legislativas, aparte de ser una decisión discrecional, no forma parte el trámite obligatorio que debe surtir un proyecto de ley antes de ser aprobado. Por tanto, el que no tengan lugar no afecta la

constitucionalidad formal de la ley. Ciertamente, los únicos trámites que necesariamente debe surtir un proyecto antes de convertirse en ley son aquellos a que se refiere el artículo 157 superior, que al respecto solo dice lo siguiente:

ARTICULO 157. Ningún proyecto será ley sin los requisitos siguientes:

1. Haber sido publicado oficialmente por el Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva.

2. Haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada Cámara. El reglamento del Congreso determinará los casos en los cuales el primer debate se surtirá en sesión conjunta de las comisiones permanentes de ambas Cámaras.

3. Haber sido aprobado en cada Cámara en segundo debate.

4. Haber obtenido la sanción del Gobierno."

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

A los anteriores trámites hay que agregar aquel a que se refiere el artículo 8° del Acto Legislativo N° 1° de 2003, modificatorio del artículo 160 superior conforme al cual, "Ningún proyecto de ley será sometido a votación en sesión diferente a aquella que previamente se haya anunciado. El aviso de que un proyecto será sometido a votación lo dará la Presidencia de cada Cámara o Comisión en sesión distinta a aquella en la cual se realizará la votación."

Como puede verse, para la adopción de las leyes la norma constitucional no exige atender a todos los particulares que, en ejercicio de los derechos de petición y de participación ciudadana, manifiesten su interés en ser oídos por las comisiones o las plenarias del Congreso en un asunto determinado. En este punto la Carta acoge íntegramente un mecanismo de democracia representativa que, con fundamento en el principio de las mayorías, determina que la adopción de las decisiones legislativas en el Congreso Nacional se lleve a cabo por los representantes del pueblo, en el espacio que por excelencia representa en condiciones de pluralismo a todas las corrientes políticas de la Nación. Como se ve, el principio participativo o de democracia directa cede aquí para privilegiar el de la democracia representativa, por razones que obedecen al tamaño de la sociedad política de nuestro tiempo y a la natural organización de la democracia en los Estados contemporáneos.

Por tal razón, el hecho de que las observaciones u opiniones ciudadanas, o las peticiones para ser oídos en audiencia pública no sean atendidos por el Congreso, no origina la inconstitucionalidad por razones del trámite. Puede producir a lo sumo una irregularidad en dicho proceso, pero sin llegar a determinar la inexequibilidad formal de la ley así expedida. En efecto, en otras ocasiones anteriores la jurisprudencia, refiriéndose al trámite de la leyes, ha explicado cómo algunas irregularidades en el procedimiento no son de tanta envergadura como para llegar a afectar la validez del acto, al punto de originar su inconstitucionalidad. Si la actuación no llega a afectar el proceso de formación de la voluntad democrática en las cámaras, ni desconoce el contenido básico institucional diseñado por la Constitución, el defecto del trámite no implica la inexequibilidad formal de la ley.18

Por lo anterior, el cargo de inconstitucionalidad formal que se esgrime a partir del hecho de que un grupo de ciudadanos solicitó infructuosamente ser oído durante el trámite del proyecto de ley que ahora se estudia será despachado como improcedente.

3.3.2.2 La mayoría requerida para la aprobación de las leyes sobre tratados internacionales.

En una segunda acusación, tres ciudadanos intervinientes dentro del presente proceso afirman que la aprobación de las leyes sobre tratados internacionales debe surtirse por la mayoría absoluta de los miembros de las diferentes células legislativas que intervienen en el proceso, no bastando con que dicha aprobación se surta con la mayoría simple. Y que como el proyecto que devino en la Ley 8984 de 2005 no fue aprobado por mayoría absoluta en la plenaria de la Cámara de Representantes, dicha ley sería inconstitucional.

Para estudiar la anterior acusación, la Corte tiene en cuenta que el artículo 146 de la Constitución Política dice lo siguiente:

"ARTICULO 146. En el Congreso pleno, en las Cámaras y en sus comisiones permanentes, las decisiones se tomarán por la mayoría de los votos de los asistentes, salvo que la Constitución exija expresamente una mayoría especial."

Así pues, la norma general que consagra la Constitución es la de la mayoría simple19 y ninguna de sus disposiciones señala que las leyes aprobatorias de tratados internacionales deben ser adoptadas por mayoría absoluta. Concordantemente con lo anterior, la Ley 5ª de 1992, Orgánica del Reglamento del Congreso, en su artículo 118 señala que la mayoría simple tendrá aplicación en todas las decisiones que adopten las Cámaras Legislativas, cuando las disposiciones constitucionales no hayan dispuesto otra clase de mayoría. Y el artículo siguiente, recogiendo expresamente los textos constitucionales, enumera los asuntos

cuya aprobación requiere de mayoría absoluta, sin incluir en el taxativo listado a las leyes aprobatorias de tratados internacionales.20

Siendo la mayoría absoluta una exigencia constitucional excepcional, es de interpretación restrictiva. Por lo cual no es de recibo la exégesis de un grupo de ciudadanos intervinientes conforme a la cual, dado que el artículo 204 de la ley 5ª de 1992 señala que "(l)os proyectos de ley … sobre tratados internacionales se tramitarán por el procedimiento legislativo ordinario o común, con las especialidades establecidas en la Constitución y en el presente Reglamento", y que el artículo 205 siguiente indica que "(l)a aprobación de los proyectos indicados en el artículo anterior requerirá el voto favorable de la mayoría de las Cámaras y sus Comisiones Constitucionales, en cualesquiera de los trámites del proceso legislativo y en las condiciones constitucionales", de allí debe concluirse que los tratados internacionales no siguen la regla general de la mayoría simple, sino que su aprobación exige mayoría absoluta. Dicha interpretación no es de recibo, porque hace prevalecer una norma de menor rango, frente a las reglas constitucionales que sólo exigen mayoría absoluta para otro tipo de leyes taxativamente señaladas, distintas de las aprobatorias de tratados internacionales; normas superiores que, como se dijo, son de interpretación restringida, por lo cual no admiten ser extendidas a supuestos no previstos en ellas, ni aun con fundamento en lo dispuesto por normas legales de inferior jerarquía. En efecto, como las normas relativas a mayorías absolutas o calificadas son la excepción, tales normas son de interpretación restrictiva, según lo ha entendido la propia jurisprudencia reiterada de esta Corte.21

Por lo anterior, este segundo cargo de inconstitucionalidad por vicios formales será igualmente considerado como improcedente.

Estudiados los anteriores cargos de inconstitucionalidad formal y vistas las pruebas incorporadas al presente expediente, la Corte concluye que la Ley 984 de 2005 fue regularmente aprobada y sancionada.

4. Descripción del contenido general del Protocolo Facultativo de la Convención sobre eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el seis (6) de octubre de mil novecientos noventa y nueve (1999).

El Protocolo Facultativo de la Convención sobre eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el seis (6) de octubre de mil novecientos noventa y nueve (1999), consta de un Preámbulo y 21 artículos. A continuación se describe brevemente su alcance normativo.

4.1. Preámbulo. El Preámbulo recuerda cómo en la Carta de las Naciones Unidas y en la Declaración Universal de Derechos Humanos se reafirma el reconocimiento de los derechos humanos fundamentales, la dignidad y el valor de la persona humana y la igualdad de derechos de hombres y mujeres; agrega que, así mismo, los pactos internacionales de derechos humanos y otros instrumentos internacionales sobre el mismo tema prohíben la discriminación contra la mujer por motivos de sexo; menciona también que en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, los Estados parte condenaron la discriminación contra la mujer en todas sus formas y se propusieron adoptar una política encaminada a eliminarla. Por todo lo cual, reafirmando lo anterior, adoptan el Protocolo contenido en los artículos siguientes.

4.2. Competencias. Los artículos 1° y 2° se refieren a las competencias que por el instrumento se le reconocerán en lo sucesivo al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (en adelante “el Comité”). Estas le permitirán: (i) recibir y considerar las comunicaciones presentadas por personas o grupos de personas que se hallen bajo la jurisdicción de uno de los Estados Parte, que aleguen ser víctimas de una violación por ese Estado de cualquiera de los derechos enunciados en la Convención sobre la

eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (en adelante CEDAW); (ii) recibir comunicaciones sobre los mismos hechos, presentadas por terceros en nombre de las personas o grupos de personas afectadas. En este último caso se requerirá su consentimiento, "a menos que el autor pueda justificar el actuar en su nombre sin tal consentimiento".

4.3. Requisitos de las comunicaciones. El artículo 3° señala que las comunicaciones sobre violación de los derechos amparados por la CEDAW deberán presentarse por escrito, no ser anónimas, y referirse a un Estado que sea parte del Protocolo.

4.4. Trámite de las comunicaciones. Los artículos 4° a 7° regulan de la siguiente manera el trámite que se les debe dar a las comunicaciones sobre violación de derechos:

– Admisión de la comunicación. El artículo 4° se refiere a las causas de inadmisibilidad o rechazo de una comunicación. Al respecto indica que para que una comunicación sea examinada, es menester que se hayan agotado previamente todos los recursos de la jurisdicción interna, "salvo que la tramitación de esos recursos se prolongue injustificadamente o no sea probable que brinde por resultado un remedio efectivo". Tampoco se admitirán las comunicaciones sobre asuntos ya examinados por el Comité, o que estén siendo o hayan sido examinados por otra instancia internacional. Se rechazarán, así mismo, las comunicaciones infundadas, inadecuadamente sustentadas o que constituyan un abuso del derecho a presentar una comunicación, así como aquellas otras fundadas en hechos ocurridos antes de la entrada n vigencia del Protocolo, "salvo que esos hechos continúen produciéndose después de esa fecha".

– Medidas provisionales. Conforme al artículo 5°, una vez que el Comité haya admitido la comunicación, el Comité podrá dirigir al Estado Parte una solicitud para que adopte las medidas provisionales necesarias para evitar posibles daños irreparables a la víctima o las

víctimas de la supuesta violación.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

– Comunicación al Estado parte. De acuerdo con lo prescrito por el artículo 6°, el Comité pondrá en conocimiento del Estado Parte, de forma confidencial, toda comunicación que reciba con arreglo al presente Protocolo.

– Explicaciones del Estado parte. El mismo artículo 6° concede al Estado requerido un plazo de seis meses para que por escrito presente explicaciones o declaraciones en las que se aclare la cuestión y se indiquen las medidas correctivas que hubiere adoptado, de haberlas.

– Examen de las comunicaciones y de la información. Formulación de recomendaciones. Cumplido lo anterior, y de conformidad con lo prescrito por el artículo 7°, el Comité examinará en sesiones privadas las comunicaciones junto con toda la información que le haya sido remitida, después de lo cual "hará llegar sus opiniones sobre la comunicación, conjuntamente con sus recomendaciones, si las hubiere, a las partes interesadas."

– Consideración y respuesta a las opiniones y recomendaciones por el Estado parte. Conforme a lo prescrito por el mismo artículo 7°, "el Estado Parte dará la debida consideración a las opiniones del Comité, así como a sus recomendaciones, si las hubiere, y enviará al Comité, en un plazo de seis meses, una respuesta por escrito, especialmente información sobre toda medida que se hubiera adoptado en función de las opiniones y recomendaciones del Comité."

– Informes adicionales. No obstante lo anterior, el Comité podrá invitar al Estado Parte a presentar más información sobre las medidas que hubiera adoptado en respuesta a las opiniones o recomendaciones del Comité. (Artículo 7°)

4.5. Competencias adicionales del Comité, en caso de violaciones graves y sistemáticas. Los artículos 8° y 9° definen las competencias del Comité en caso de violaciones graves o sistemáticas de los derechos a que se refiere la CEDAW.

El artículo 8° señala que si el Comité recibe información fidedigna que revele violaciones graves o sistemáticas por un Estado Parte, lo invitará a "colaborar en el examen de la información y, a esos efectos, a presentar observaciones sobre dicha información." Con base en estas observaciones y en la información adicional recaudada, el Comité podrá decidir que encarga a uno o más de sus miembros para que realice una investigación y presente con carácter urgente un informe. Esta investigación, que será de carácter confidencial, podrá incluir una visita al territorio. Examinadas las conclusiones de la investigación, el Comité las trasmitirá al Estado interesado, junto con las observaciones o recomendaciones que estime oportuno formular. Por su parte, el Estado tendrá un plazo de seis meses para presentar sus propias observaciones al Comité. Si no lo hace, podrá ser invitado a hacerlo.

Conforme a lo prescrito por el artículo 9°, el Comité podrá invitar al Estado Parte interesado a que incluya en el informe que ha de presentar con arreglo al artículo 18 de la CEDAW22, pormenores sobre las medidas que hubiere adoptado en respuesta a una investigación efectuada con arreglo al artículo anterior.

4.6. Facultades para rechazar o reconocer las competencia del Comité a que se refieren los artículos 8° y 9°, para el caso de violaciones graves y sistemáticas de los derechos a que se refiere la CEDAW. Conforme a lo prescrito por el artículo 10°, todo Estado Parte podrá, al momento de la firma o ratificación del Protocolo, o de la adhesión a él, declarar que no reconoce la competencia del Comité establecida en los artículos 8° y 9; esta declaración podrá ser posteriormente retirada.

4.7 Prevención de malos tratos. De acuerdo con lo regulado por el artículo 11, los Estado parte adoptarán todas las medidas necesarias para garantizar que las personas que se hallen bajo su jurisdicción no sean objeto de malos tratos ni intimidación, como consecuencia de cualquier comunicación enviada al Comité de conformidad con el Protocolo.

4.8 Deberes de información. Los artículos 12 y 13 establecen deberes de información en cabeza del Comité y de los Estados parte. Al primero, conforme al artículo 12, le compete incluir en el informe anual que debe presentar con arreglo al artículo 21 de la Convención, un resumen de sus actividades en virtud de las competencias que le confiere el Protocolo bajo estudio. A los segundos, según lo indica el artículo 13, corresponde dar a conocer ampliamente la Convención y el Protocolo, darles publicidad y facilitar el acceso a información acerca de las opiniones y recomendaciones del Comité, en particular respecto de las cuestiones que guarden relación con el Estado de que se trate.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

4.9 Competencias adicionales del Comité. Adicionalmente a las competencias anteriormente descritas, el Comité podrá darse su propio reglamento (Artículo 14)

4.5. Firma, ratificación o adhesión del protocolo. Entrada en vigencia del mismo. Los artículos 15 a 21 contienen cláusulas relativas a la firma del Protocolo y a la forma de ratificarlo o adherir a él, así como al momento de entrada en vigencia para cada Estado.

4.6 Imposibilidad de formular reservas. Conforme a lo prescrito por el artículo 17, “(n)o se permitirá reserva alguna al presente Protocolo.”

4.7 Enmienda, denuncia y depósito del Protocolo. Por último, los artículo 18 a 21 contienen cláusulas generales y usuales relativas a la forma de enmendar, denunciar y depositar el

Protocolo bajo examen.

5. Examen material de constitucionalidad del Protocolo Facultativo de la Convención sobre eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el seis (6) de octubre de mil novecientos noventa y nueve (1999) y de su Ley aprobatoria.

5.1 La Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

5.1.1 El instrumento que ocupa la atención de la Corte, es un "protocolo facultativo"; en tal virtud, como todo protocolo es un tratado internacional autónomo, pero vinculado a otro tratado, convenio, convención o pacto, que introduce aspectos complementarios o adicionales, pero no contrarios al tratado a que se refiere. En este caso, el Protocolo bajo examen es un tratado internacional que se vincula a la "Convención sobre eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW)", adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1979, que persigue que los Estados que voluntariamente lo ratifiquen o se adhieran reconozcan competencias al Comité creado en dicha Convención, adicionales a las previstas en ella. Por lo anterior, constituye un desarrollo de la citada Convención, por lo cual su adecuada comprensión exige hacer una breve referencia a ella.

La Convención sobre eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) es el resultado del trabajo realizado por la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, órgano creado en 1946 por la ONU. Esta Comisión, con base en la Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer de Naciones Unidas de 1967, preparó el proyecto que más tarde dio lugar a la referida Convención, aprobada por Asamblea General de Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1979, incorporada a la legislación colombiana mediante la Ley 51 de 1981.

La Convención sobre eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) de conformidad con lo expuesto en su Preámbulo, es un tratado internacional aprobado por los Estados partes que reafirman el principio de no discriminación contra la mujer y consideran que los Estados que han suscrito los diversos pactos internacionales de derechos humanos tienen la obligación de garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos; no obstante, dichos Estados, preocupados por el hecho constatado de que las mujeres siguen siendo objeto de importantes discriminaciones, lo cual viola los principios de igualdad de derechos y de respeto de la dignidad humana, dificulta la participación de la mujer en las mismas condiciones que el hombre en la vida política, social, económica y cultural de su país, y constituye un obstáculo para el aumento del bienestar de la sociedad y de la familia, deciden adoptar un compromiso para superar esta realidad.

Para tales efectos, la Convención sobre eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) define la discriminación contra la mujer como "toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera." Definido lo anterior, los Estados Partes condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas, y convienen en seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminarla, incluyendo medidas legislativas, educativas y políticas transitorias de diferenciación positiva.

Estas medidas estarán orientadas a evitar la discriminación en el ámbito político, educativo, laboral, económico, en la capacidad jurídica, en el de la atención de la salud, en la vida social y cultural, en la vida rural, los asuntos relacionados con el matrimonio y las relaciones familiares, en la responsabilidad frente a los hijos, etc.

Ahora bien, con el fin de examinar los progresos realizados en la aplicación de la Convención, los Estados parte convienen en establecer un Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, compuesto por expertos elegidos por los ellos mismos entre sus nacionales, quienes ejercen sus funciones a título personal.

Con el mismo propósito, la Convención sobre eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) prevé que los Estados partes presenten al Secretario General de las Naciones Unidas, para que lo examine el Comité, un informe sobre las medidas legislativas, judiciales, administrativas o de otra índole que hayan adoptado para hacer efectivas las disposiciones de la Convención, y sobre los progresos realizados en la materia de que trata la misma. Por su parte el Comité, por conducto del Consejo Económico y Social, informará anualmente a la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre sus actividades y podrá hacer sugerencias y recomendaciones de carácter general basadas en el examen de los informes y de los datos transmitidos por los Estados Partes. Estas sugerencias y recomendaciones de carácter general se incluirán en el informe del Comité junto con las observaciones, si las hubiere, de los Estados Partes.

De lo anterior puede válidamente concluirse que el propósito central de la "Convención sobre eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer" (CEDAW) es erradicar la discriminación contra la mujer, para lo cual los Estados partes: (i) se comprometen a adoptar una política encaminada a eliminarla, que incluya medidas legislativas, educativas y políticas transitorias de diferenciación positiva; (ii) se comprometen a presentar, por conducto del Secretario General de las Naciones Unidas, un informe sobre las medidas legislativas, judiciales, administrativas o de otra índole que hayan adoptado para hacer efectivas las disposiciones de la Convención y sobre los progresos realizados en materia de eliminación de la discriminación contra la mujer; (iii) conforman un Comité cuya única finalidad es "examinar los progresos realizados en la aplicación de la presente Convención"23, para lo cual deberá examinar los informes de los Estado parte sobre las medidas legislativas, judiciales, administrativas o de otra índole a que se hizo mención anteriormente24,

competencia que le permite “hacer sugerencias y recomendaciones de carácter general basadas en el examen de los informes y de los datos transmitidos por los Estados Partes”25

5.1.2 Sin que caiga dentro del objeto de la presente Sentencia el entrar a definir la constitucionalidad de la “Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer” (CEDAW), aprobada mediante la Ley 51 de 1981, la Corte estima que dicha Convención, como su ley aprobatoria, coincide con los postulados constitucionales relativos al derecho a la igualdad, contenidos en los artículos 1326, 40 inciso final27 y 4328 superiores, como la interpretación histórica de estas disposiciones de la Carta claramente lo muestra.

En efecto, dichas normas superiores no sólo proscriben la discriminación contra la mujer, sino que indican que las autoridades deben promover las condiciones para que la igualdad entre los hombres y las mujeres sea efectiva; en este sentido prohíben directamente las conductas y políticas discriminatorias fundadas en esta razón, a la vez que ordenan la adopción de medidas de discriminación positiva o de trato favorable, llamadas también acciones positivas29, con el objeto de lograr una equiparación fáctica entre hombres y mujeres. Fueron constitucionalmente consagradas como respuesta al reconocimiento de un hecho histórico y sociológico de marginación que, a pesar de los avances de la legislación, subsiste como una realidad cultural en nuestra Nación. En efecto, no obstante que el orden jurídico colombiano evolucionó durante el transcurso del siglo XX hacia fórmulas de igualdad en los derechos de hombres y mujeres, acabando con la discriminación que a nivel legislativo y constitucional se presentó durante el siglo XIX30, continúan presentándose los rasgos de una sociedad altamente machista y discriminadora, con altos niveles de violencia intra familiar ejercida especialmente en contra de las mujeres y niños. Los roles tradicionales relegan a las mujeres al trabajo doméstico y las alejan de la posibilidad de cumplir papeles más activos en la política y en la economía, a la vez que impiden que los hombres asuman papeles activos y productivos en los aspectos domésticos de la vida familiar. El acceso al mercado laboral y a los servicios de salud no se da en condiciones de igualdad, etc.

Esta situación social de marginación y discriminación en contra de la mujer, además, no es un fenómeno exclusivamente nacional, sino que como lo ha hecho ver la ONU, se extiende en casi todos los Estados y culturas. Sobre el particular, en la exposición de motivos al proyecto que vino a ser la ley aprobatoria del Protocolo bajo examen, se mencionaron así las conclusiones de este organismo internacional al respecto:

"La labor de las Naciones Unidas para documentar la situación real de la mujer en todo el mundo ha aportado algunas estadísticas alarmantes de la disparidad económica y social entre el hombre y la mujer. De los 1.300 millones de personas que viven en la pobreza, el 70% son mujeres. La creciente pobreza de las mujeres se ha atribuido directamente a su desigualdad en el mercado de trabajo, en el sistema de bienestar social y en su posición y poder en la familia. Las mujeres constituyen la mayoría de las personas analfabetas del mundo. En todas partes las mujeres trabajan más horas que los hombres, y la mayor parte de su trabajo no es retribuido ni agradecido y es infravalorado.

"Las mujeres ocupan entre el 10 y el 20% de los puestos de administración y gestión en todo el mundo y menos del 20% de los puestos de trabajo en las fábricas. Las mujeres reciben una parte excesivamente pequeña de los créditos concedidos por las instituciones bancarias. La participación de la mujer en la toma de decisiones económicas y políticas sigue siendo muy reducida. Las mujeres ocupan solo el 10% de los escaños parlamentarios y son menos del 5% de los Jefes de Estado. La prueba más clara de la baja posición asignada a la mujer es la discriminación jurídica. En muchos países, el trato de la mujer en cuanto a derecho de propiedad, derechos de sucesión, derecho matrimonial y divorcio, derecho a adquirir la nacionalidad y derecho a administrar bienes u obtener empleo reflejan la desigualdad del hombre y la mujer."31

En lo que tiene que ver con Colombia, esta realidad social de marginación fue expresamente reconocida por la Asamblea Nacional Constituyente que, como un mecanismo para superarla, decidió elevar a canon constitucional el principio de la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, consagrado precisamente en la "Convención sobre eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW)". Las palabras de la exposición de motivos, dichas para justificar la consagración de las normas superiores relativas a la igualdad entre hombres y mujeres, particularmente recogidas en el artículo 43 de la Constitución, revelan que lo que quiso la Asamblea Nacional Constituyente fue incorporar a la Carta los mismos principios recogidos en esa Convención. Véase:

"Las estadísticas muestran cómo en nuestra patria la mujer tiene menos oportunidades de acceso a la salud, la protección y la educación que el hombre. A su vez, en el campo laboral, a pesar de que su participación ha señalado cambios importantes en la estructura del mercado de trabajo (41% en 1989), el 35% de la población femenina urbana percibe una remuneración por debajo del sueldo mínimo, frente a un 16% de hombres que se encuentran en la misma situación; y si miramos hacia el sector rural encontramos mujeres que, sin ser dueñas de la tierra, trabajan sin paga -a mayoría de las veces- pues su oficio es considerado como una labor de apoyo a su marido, padres o hermanos. Igualmente, el desempleo generado por la situación económica actual recae con más fortaleza sobre ella: hoy en día el 55% de los desempleados son mujeres.

"Por otra parte, diversos motivos, como la violencia –que ha dejado un sinnúmero de mujeres viudas- el abandono del hogar por parte del hombre y la displicencia de éste con respecto a la natalidad, han obligado a la mujer a incorporarse a los roles de producción adquiriendo la responsabilidad de ser la base de sustentación económica del hogar, sin haber llegado jamás a desprenderse de los patrones culturales que la confinan al espacio doméstico y al cuidado de los hijos.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Del mismo modo, en el campo político la mujer siempre ha estado a la zaga del hombre. Es así como hasta 1932 se le consideró incapaz para manejar sus propios bienes; sólo hasta 1957 pudo votar, es decir, ser ciudadana; y hasta 1974 estuvo sometida a la potestad marital que le obligaba a llevar el apellido del cónyuge 8…)

"Las anteriores reflexiones nos llevan a proponer que se "eleve a canon constitucional" el principio de la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, consagrado en la Convención Internacional que trata el tema, suscrita por Colombia y aprobada por la ley 51 de 1981, el cual se traduce en que la mujer y el hombre tienen capacidad para ejercer y gozar de los mismos derechos en todos los campos."32 (Negrillas y subrayas fuera del original)

Así pues, siendo que la propia Asamblea Nacional Constituyente quiso elevar a canon constitucional el principio que inspira la "Convención sobre eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer" (CEDAW), resulta manifiesto que ésta coincide con los postulados constitucionales.

5.2 El Protocolo Facultativo de la Convención sobre eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

5.2.1 Nuevas competencias, deberes y procedimientos.

Como se explicó anteriormente, el Protocolo bajo examen es un verdadero tratado internacional autónomo, aunque vinculado a la "Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer" CEDAW. Su propósito es otorgar al Comité creado

en tal Convención facultades adicionales a las que hasta ahora ha tenido, que le permitirán, en lo sucesivo, conocer no sólo los informes de los Estado parte a que arriba se hizo mención, sino recibir comunicaciones sobre violaciones concretas por parte de tales Estados a los derechos amparados por la referida Convención, y con base en ellas, si es el caso, formular observaciones o recomendaciones a los Estados concernidos. Así mismo, de ahora en adelante, en caso de violaciones sistemáticas o graves de los derechos amparados por la Convención, el Comité podrá realizar las investigaciones que el Protocolo regula.

Así las cosas, antes el Comité conocía los informes que por conducto del Secretario General de las Naciones Unidas presentaban los Estado parte sobre las medidas legislativas, judiciales, administrativas o de otra índole que hubieran adoptado para hacer efectivas las disposiciones de la Convención, los examinaba, y podía formular su las sugerencias o recomendaciones que estimara pertinente. Ahora, adicionalmente a lo anterior, podrá conocer las comunicaciones de personas o grupos relativas a violaciones concretas de los derechos que protege la Convención, o las referentes a violaciones graves o sistemáticas de los mismos.

El Protocolo, así mismo, establece el procedimiento para el ejercicio de las nuevas competencias. Dicho procedimiento se detalla de la siguiente manera:

5.2.1.1 Procedimiento relativo a la nueva competencia para examinar comunicaciones sobre violaciones concretas de derechos amparados por la Convención:

* El Protocolo señala quiénes pueden enviar éstas comunicaciones al Comité; al respecto señala que podrán hacerlo las personas o grupos de personas que se hallen bajo la jurisdicción de uno de los Estados Parte, que aleguen ser víctimas de una violación por ese Estado de cualquiera de los derechos enunciados en la Convención, o terceros en nombre de tales personas o grupos, en este caso con el consentimiento de éstas. En todo caso las

comunicaciones no pueden ser anónimas.

* Se indican así mismo ciertos requisitos de admisibilidad de las anteriores comunicaciones, prescribiéndose al respecto que: (i) se deben presentar por escrito; (ii) es menester que previamente a la presentación de la comunicación se hayan agotado todos los recursos de la jurisdicción interna, salvo que la tramitación de esos recursos se prolongue injustificadamente o no sea probable que brinde por resultado un remedio efectivo; lo anterior hace que las comunicaciones se constituyan en un procedimiento subsidiario de los mecanismos de protección previstos en las legislaciones internas de los Estados parte, por lo cual con la comunicación es menester probar su agotamiento previo, o su comprobada lentitud o inutilidad práctica (iii) las comunicaciones deben versar sobre hechos que no hayan sido estudiados anteriormente por el Comité y deben estar adecuadamente sustentadas y soportadas probatoriamente. Así, la carga de la prueba corresponde siempre a quien denuncia la violación de derechos. (iv) no se recibirán comunicaciones sobre hechos anteriores a la entrada en vigor del Protocolo.

* Contempla también el Protocolo facultades complementarias, como las de adoptar medidas cautelares.

* El Protocolo establece normas según las cuales, una vez admitida a estudio una comunicación, el Comité debe informar al Estado concernido sobre el contenido de ella, a fin de que pueda presentar las explicaciones o declaraciones que estime pertinentes. Con lo anterior, el diseño procedimental acogido en el instrumento bajo examen adquiere un carácter contradictorio, que le permite al Estado presentar argumentos y pruebas tendientes a desvirtuar lo afirmado en la comunicación en la que se le acusa de violar los derechos amparados en la Convención.

* Las normas del Protocolo señalan también que, tras el estudio de la comunicación y del

informe estatal respectivo, el Comité podrá formular observaciones y recomendaciones.

* Finalmente, en relación con la anterior facultad del Comité y los deberes al respecto en cabeza del Estado parte, el Protocolo prevé que éste último dará la “debida consideración” a las opiniones así como a las recomendaciones de este organismo, si las hubiere, y enviará al Comité, en un plazo de seis meses, una respuesta por escrito, que contenga especialmente información sobre toda medida que se hubiera adoptado en función de las opiniones y recomendaciones recibidas.

5.2.1.2 Procedimiento relativo a la nueva competencia para examinar informes sobre violaciones estatales graves o sistemáticas de los derechos protegidos por la Convención.

De otro lado, como se dijo, el Protocolo amplía las competencias del Comité para el caso de informes sobre violaciones estatales graves o sistemáticas de los derechos a que se refiere la Convención. En este evento se prevé lo siguiente:

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

* El Comité invitará al Estado Parte concernido a colaborar en el examen de la información y, para esos efectos, a presentar observaciones sobre dicha información. De esta manera, nuevamente el diseño del procedimiento es de carácter contradictorio, es decir exige que el Estado acusado sea oído en relación con los hechos a que se refiere la comunicación, de manera que le concede una oportunidad para refutar las acusaciones, presentar pruebas, etc.

* El Comité podrá ordenar investigaciones confidenciales especiales que incluyan una visita al territorio, cuyas conclusiones se transmitirán al Estado interesado junto con las observaciones o recomendaciones que el Comité estime oportuno formular.

5.2.1.3 Nuevos deberes estatales. Adicionalmente a las nuevas competencias reconocidas al Comité que se acaban de describir, el Tratado bajo examen también amplía los deberes de información de los Estados. Además, ordena a los Estados parte dar a conocer ampliamente la Convención y el Protocolo, así como facilitar el acceso a información acerca de las opiniones y recomendaciones del Comité.

Por último, el instrumento bajo examen exige a los Estados involucrados en las comunicaciones, adoptar todas las medidas necesarias para garantizar que las personas que se hallen bajo su jurisdicción no sean objeto de malos tratos ni intimidación como consecuencia de dichas comunicaciones.

5.2.2 Constitucionalidad de las nuevas competencias, deberes y procedimientos.

Todo este catálogo de nuevas facultades reconocidas al Comité por el Protocolo, del procedimiento para ejercerlas y los nuevos deberes estatales que regula el Protocolo constituyen, de a juicio de la Corte, un instrumento adicional de significativa importancia para el logro de los propósitos que persigue la Convención, coincidentes, como se vio, con los de nuestra Constitución Política.

La importancia de las nuevas facultades y mecanismos previstos en el Protocolo radica en que permite hacer eficaces los derechos reconocidos en la Convención, mediante instrumentos jurídicos especialmente diseñados para examinar discriminaciones en contra de la mujer, en aquellos casos en los que la violación de derechos proviene del mismo Estado. La posibilidad de acudir a un organismo especializado en la protección contra la discriminación contra la mujer, constituye un mecanismo eficaz para la protección de tales derechos de la mujer.

De otro lado, la forma en que se regula el procedimiento en que serán conocidas y evaluadas las comunicaciones sobre violación de derechos, que implican la necesidad de oír al Estado concernido, asegura el respeto al debido proceso, permitiendo ejercer la garantía de contradicción. En efecto, tanto en el caso de las comunicaciones por violaciones concretas de los derechos amparados por la Convención, como en el de informaciones sobre violaciones graves y sistemáticas de los mismos, las facultades del Comité exigen que el Estado involucrado sea vinculado al trámite que la Comisión debe darle a tal tipo de comunicaciones o informaciones, de manera que pueda rebatir las acusaciones, aportar pruebas en contra de las imputaciones, y formular las observaciones que considere necesarias. En todo caso se debe respetar el debido proceso al Estado colombiano y otorgar las garantías de publicidad y contradicción.

Por todo lo anterior la Corte estima que el Protocolo bajo examen está abierto a la ratificación por parte de los Estados que hayan ratificado la Convención o se hayan adherido a ella, como es el caso de Colombia. Dicho Protocolo no contradice la Constitución, sino que, antes bien, contribuye a su adecuado desarrollo y proyección sobre la realidad social. No obstante, la Corte recalca que, por tratarse de un tratado internacional autónomo pero vinculado a la "Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer", las competencias y facultades que en virtud del nuevo instrumento adquiere el Comité se circunscriben, ratione materiae, a aquellas materias que expresamente regula la mencionada Convención.

5.2.3. La prohibición de reservas.

5.2.3.1 Ahora bien, como asunto particularmente destacable, el Protocolo en su artículo 17 proscribe a los Estados parte la posibilidad de formular reservas, a pesar de que el artículo 10° les permite rechazar las competencias especiales del Comité reguladas en los artículos

8° y 9°, llamadas a ejercerse en el caso de violaciones estatales graves o sistemáticas de los derechos a que se refiere dicha Convención. Al respecto, una de las intervenciones postula que esta circunstancia de prohibir las reservas hace que el Protocolo sea "autoritario y antidemocrático". También por esta razón, dice esta misma intervención, se desconocería el canon 9° constitucional, aparte de los artículos 189 literal 2, 150 numeral 16, 224, 226 y particularmente el artículo 241 literal 10 de la Constitución, el cual expresa que "Cuando una o varias normas de un tratado multilateral sean declaradas inexequibles por la Corte Constitucional, el Presidente de la República sólo podrá manifestar el consentimiento formulando la correspondiente reserva".

Sobre el particular debe la Corte aclarar que la posibilidad de excluir la formulación reservas a un determinado tratado internacional está expresamente autorizada por el artículo 19 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, aprobada por la Ley 32 de 1985, cuyo tenor literal es el siguiente:

"19. Formulación de reservas. Un Estado podrá formular una reserva en el momento de firmar, ratificar, aceptar o aprobar un tratado o de adherirse al mismo, a menos:

a) que la reserva este prohibida por el tratado;

b) que el tratado disponga que únicamente pueden hacerse determinadas reservas, entre las cuales no figure la reserva de que se trate; o

c) que, en los casos no previstos en los apartados a) y b), la reserva sea incompatible con el objeto y el fin del tratado."

Al revisar la constitucionalidad de la "Convención de Viena sobre Derechos de los tratados

entre Estado y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales" (Viena II), cuyo artículo 19 era del mismo tenor que el 19 de la "Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados" (Viena I) que se acaba de transcribir33, esta Corporación vertió las siguientes consideraciones:

"Las reservas.

27- Los artículos 19 a 23 señalan las reglas concernientes a la formulación de reservas por un Estado u organización internacional, y su aceptación u objeción por los otros partícipes de un tratado. Como se sabe, una reserva es una declaración unilateral que hace un sujeto de derecho internacional, al prestar el consentimiento en un tratado, a fin de excluir o modificar los efectos jurídicos de ciertas disposiciones del tratado. Viena II adopta el mismo principio previsto por Viena I en la materia, esto es, que la formulación de una reserva es posible, salvo si el tratado la prohíbe de manera general, o en relación con ciertas cláusulas, o la reserva es incompatible con el objeto y el fin del tratado. Igualmente, las condiciones de aceptación y objeción a las reservas de Viena II son las mismas de Viena I.

"28- En anteriores decisiones34, la Corte ya ha analizado el alcance y la legitimidad de la figura de las reservas y las declaraciones interpretativas en el constitucionalismo colombiano, por lo cual esta Corporación no encuentra ninguna objeción a estas disposiciones de la Convención bajo revisión."

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Así pues, la posibilidad de que un tratado internacional excluya absoluta o relativamente la posibilidad de formular reservas es una práctica internacional reconocida y aceptada por la

comunidad internacional, y recogida en los dos principales instrumentos multilaterales sobre Derecho de los Tratados, práctica que, además, ha sido avalada como constitucional por esta Corporación.

Ahora bien, debe la Corte ahora explicar que esta práctica no tiene el alcance de excluir el control interno y previo de constitucionalidad de los tratados internacionales y de sus leyes aprobatorias, dispuesto por la Constitución Política en el numeral 10° del artículo 241 superior. La circunstancia de que un tratado internacional contenga una de las previsiones reguladas en los literales a), b) o c) del artículo 19 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969, no hace que tal instrumento, ni la cláusula respectiva, deban considerarse inconstitucionales.

5.2.3.2 En todo caso, la Corte pone de presente que a la hora de ratificar el Protocolo, puede el Gobierno Nacional hacer uso de la facultad que el mismo le reconoce en su artículo 10° para rechazar las competencias especiales del Comité reguladas en los artículos 8° y 9°, previstas para los casos de violaciones graves o sistemáticas por un Estado Parte de los derechos enunciados en la Convención. Esta facultad gubernamental puede ejercerse autónomamente, con fundamento en lo prescrito en el numeral 2° del artículo 189 constitucional, que indica que corresponde al presidente de la República "(d)irigir las relaciones internacionales".

De esta manera, a pesar de la restricción a la formulación de reservas, el Protocolo bajo examen permite la manifestación del consentimiento del Estado colombiano en obligarse internacionalmente, dentro de parámetros que respetan la soberanía, la autodeterminación de la Nación colombiana y los principios de derecho internacional aceptados por Colombia.

VI. DECISIÓN

En merito de lo expuesto, la Corte Constitucional administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

R E S U E L V E :

Primero: Declarar EXEQUIBLE el Protocolo Facultativo de la Convención sobre eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el seis (6) de octubre de mil novecientos noventa y nueve (1999)

Segundo: Declarar EXEQUIBLE la ley aprobatoria del Protocolo Facultativo de la Convención sobre eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el seis (6) de octubre de mil novecientos noventa y nueve (1999), esto es la Ley 984 de 2005.

Cópiese, notifíquese, comuníquese al Presidente de la República, al Presidente del Congreso y al Ministerio de Relaciones Exteriores, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

CON SALVAMENTO DE VOTO

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

HUMBERTO SIERRA PORTO

Magistrado

ALVARO TAFUR GÁLVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO ALFREDO BELTRÁN SIERRA CON RELACIÓN A LA SENTENCIA

C-322 DE 25 DE ABRIL DE 2006

(Expediente LAT-283)

PROYECTO DE LEY APROBATORIA DE TRATADO INTERNACIONAL-Incumplimiento del requisito de anuncio previo de votación (Salvamento de voto)

Con el respeto acostumbrado por las decisiones de la Corte Constitucional, salvo el voto en relación con la sentencia C-322 de 25 de abril de 2006, mediante la cual se declaró exequible la Ley 984 de 2005, que impartió aprobación al "Protocolo Facultativo de la Convención sobre eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el seis (6) de octubre de mil novecientos noventa y nueve (1999)". Este salvamento de voto tiene como fundamento las razones que a continuación se expresan:

1. Conforme aparece en el expediente respectivo en la sesión del 2 de junio de 2005 de la Comisión Segunda del Senado de la República, el Secretario de la misma anunció que, entre otros, el Proyecto de Ley No. 202 de 2004 Senado sería uno de aquéllos que se incluiría en el orden del día "para ser debatidos el próximo martes", según aparece en el Acta número 32 de esa fecha publicada en la Gaceta del Congreso NO. 252 de 13 de mayo de 2005.

Como queda así establecido, con absoluta nitidez, se quebrantó en este caso de manera ostensible el artículo 160 de la Constitución, reformado por el Acto Legislativo No. 01 de 2003, artículo 8º, en el cual se dispone que "ningún proyecto de ley será sometido a votación en sesión diferente a aquella que previamente se haya anunciado", anuncio que deberá cumplirse por el Presidente de la Cámara o Misión "en sesión distinta a aquella en la cual se realizará la votación".

Como puede advertirse, simplemente se anunció por la Secretaría que el proyecto sería incluido en el orden del día entre aquéllos que serían "debatidos el próximo martes", y no es lo mismo debatir, esto es discutir, adelantar la controversia que pueda suscitarse en torno a un Proyecto de Ley, o someterlo a consideración de una célula legislativa que, finalizada esa etapa proceder a votar sobre el proyecto. Bien puede suceder, -y a menudo eso es lo que ocurre- que abierta la discusión del proyecto ella ocupe la atención de la Cámara o del Senado o de la Comisión correspondiente durante una o varias sesiones, luego de lo cual si se declara la suficiente ilustración con el lleno de los requisitos exigidos por la Ley 5ª de 1992

(Reglamento del Congreso), se procederá a la votación previo anuncio en sesión distinta en la que ella se realice.

De esta manera, si se anunció que este Proyecto que se convirtió en la Ley 970 de 2005 sería debatido en la sesión del martes 8 de junio de 2005, jamás se anunció cuándo se realizaría la votación sobre el mismo. Es decir, es ostensible el quebranto del artículo 160, inciso final de la Constitución Política, sin que pueda aducirse en esta ocasión, como se hizo en ocasiones anteriores por la Corte que el debate del proyecto incluye la votación sobre el mismo, interpretando con enorme laxitud el artículo 157 de la Carta para que se avance en la violación de la Constitución.

Fecha ut supra.

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

SALVAMENTO DE VOTO A LA SENTENCIA C-322 DEL 2006 DEL MAGISTRADO JAIME ARAUJO RENTERIA

PROYECTO DE LEY APROBATORIA DE TRATADO INTERNACIONAL-Incumplimiento del requisito de anuncio previo de votación (Salvamento de voto)

Referencia: expediente LAT-283

Revisión oficiosa de la Ley 984 de 2005, “por medio de la cual se aprueba el Protocolo Facultativo de la Convención sobre eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el seis (6) de octubre de mil novecientos noventa y nueve (1999)”

Magistrado Ponente:

Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA

Con el respeto acostumbrado por las decisiones mayoritarias de esta Corporación, me permito salvar mi voto a la presente sentencia, por cuanto considero que en la ley sub examine existe un vicio de procedimiento.

El vicio de procedimiento aludido se refiere a que en el trámite de la ley 984 de 2005 no se ha dado cabal cumplimiento al requisito de anuncio previo de votación, consagrado en el artículo 8º del Acto Legislativo 02 de 2003, por lo que, a mi juicio, se incurrió en un vicio de inconstitucionalidad en la formación de esta ley.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Por la anterior razón discrepo de la presente decisión.

Fecha ut supra.

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

1 Antonio Remiro Brotons, “Derecho Internacional Publico”, Ed. Tecnos, Madrid, 1987, , citado por la interviniente.

2 Idem. P. 210

3 Idem, p 211.

4 M.P Alejandro Martínez Caballero.

5 Antonio Remiro Brotons, “Derecho Internacional Publico”, Ed. Tecnos, Madrid, 1987, p. 211. , citado por la interviniente.

6 Iem. P. 211

7 En esta Sentencia la Corte estudió la convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer” y su Ley aprobatoria.

8 En la Sentencia C-400 de 1998 (M.P Alejandro Martínez Caballero), la Corte dijo al

respecto: Esta confirmación presidencial, conforme al derecho de los tratados codificado en la Convención de Viena de 1969, en su artículo 8º, subsana cualquier eventual vicio de representación del Estado. Este principio es totalmente aplicable en el derecho constitucional colombiano, puesto que corresponde al Presidente de la República, como jefe de Estado, dirigir las relaciones internacionales y celebrar con otros Estados y entidades de derecho internacional tratados o Convenios (CP art. 189 ord 2º). Es natural entonces que la confirmación presidencial subsane los vicios de representación durante el trámite de suscripción de un tratado. Al respecto pueden consultarse también las Sentencias C- 251 de 1997, y C-834 de 2001.

9 Artículo 8°. El artículo 160 de la Constitución Política tendrá un inciso adicional del siguiente tenor:

Ningún proyecto de ley será sometido a votación en sesión diferente a aquella que previamente se haya anunciado. El aviso de que un proyecto será sometido a votación lo dará la Presidencia de cada Cámara o Comisión en sesión distinta a aquella en la cual se realizará la votación.

10 Ver folio 326 del expediente.

11 Para constatar la publicación del anuncio, ver la página 32.

12 Artículo 8°. El artículo 160 de la Constitución Política tendrá un inciso adicional del siguiente tenor:

Ningún proyecto de ley será sometido a votación en sesión diferente a aquella que previamente se haya anunciado. El aviso de que un proyecto será sometido a votación lo dará la Presidencia de cada Cámara o Comisión en sesión distinta a aquella en la cual se

realizará la votación.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

13 Para constatar el anuncio, véase Pág. 24.

14 El texto completo de estas normas es el siguiente:

CAPITULO NOVENO

De la Participación Ciudadana en el Estudio de los

Proyectos.

ARTICULO 230. Observaciones a los proyectos por particulares. Para expresar sus opiniones toda persona, natural o jurídica, podrá presentar observaciones sobre cualquier proyecto de ley o de acto legislativo cuyo examen y estudio se esté adelantando en alguna de las Comisiones Constitucionales Permanentes.

La respectiva Mesa Directiva dispondrá los días, horarios y duración de las intervenciones, así como el procedimiento que asegure la debida atención y oportunidad.

PARAGRAFO. Par su intervención, el interesado deberá inscribirse previamente en el respectivo libro de registro que se abrirá por cada una de las secretarías de las Comisiones.

Cuando se trate del trámite de leyes de iniciativa popular a las que se refiere el artículo 155 de la Constitución Nacional, el vocero designado por los ciudadanos podrá intervenir con voz ante las Plenarias de cada una de las Cámaras para defender o explicar la iniciativa. Para

este propósito el vocero deberá inscribirse ante la Secretaría General y acogerse a las normas que para su intervención fije la Mesa Directiva.

ARTICULO 231. Publicidad de las observaciones. Las observaciones u opiniones presentadas deberán formularse siempre por escrito, en original y tres copias, de las cuales una

corresponderá al ponente del proyecto.

Mensualmente serán publicadas en la Gaceta del Congreso las intervenciones escritas que se realicen en los términos indicados, y cuando ellas, a juicio del respectivo Presidente, merezcan destacarse para conocimiento general de las corporaciones legislativas. En igual forma se procederá cuando se formule una invitación a exponer los criterios en la Comisión, evento en el cual sesionará informalmente.

ARTICULO 232. Contenido de la ponencia. El ponente del respectivo proyecto deberá consignar la totalidad de las propuestas o modificaciones planteadas, que considere importantes y las razones para su aceptación o rechazo, siempre que las observaciones se hayan efectuado a más tardar tres (3) días antes de la presentación del informe con entrega personal de las exposiciones.

15 Sentencia C-543 de 1998, M.P Carlos Gaviria Díaz.

16 De acuerdo con el artículo 236 de la Ley 5ª de 1992, las comisiones pueden, discrecionalmente, invitar a los particulares a intervenir en sus sesiones. Véase el texto de la disposición:

“ARTICULO 236. Asistencia de particulares. De conformidad con el artículo 137 de la Constitución Política, una Comisión Permanente, mediante proposición, podrá requerir la presencia de cualquier persona natural o del representante de cualquier persona jurídica o de

los miembros de su Junta Directiva para que, según el caso y bajo juramento, en forma oral o escrita, declare o informe sobre temas que sean de interés para la Comisión. Salvo las restricciones constitucionales o legales toda pregunta deberá ser absuelta. La renuencia a responder será sancionada en los términos de la legislación vigente como desacato a la autoridad.

17 Sentencia C-543 de 1998, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

18 Cf. Sentencia C-872 de 2002. En varias oportunidades la corte detectó la presencia de esta clase de irregularidades en la tramitación de las leyes. Así por ejemplo, en la Sentencia C-055 de 1995, (M.P. MP Alejandro Martínez Caballero) se sostuvo que, a pesar de que en principio los informes de ponencia deben ir firmados por todos los ponentes, en caso de divergencia de criterios entre ellos, la falta de firma de quienes que se apartaron de la posición mayoritaria, no constituye realmente un vicio de procedimiento. En otra ocasión, la Corte entendió que los simples errores de trascripción no lo vicios relevantes; (Sentencia C-872 de 2002);

19 Conforme al artículo 117 de la Ley 5ª de 1992, las mayorías decisorias son las siguientes:

"ARTICULO 117. Mayorías decisorias. Las decisiones que se adoptan a través de los diferentes modos de votación surten sus efectos en los términos constitucionales. La mayoría requerida, establecido el quórum decisorio, es la siguiente:

1. Mayoría simple. Las decisiones se toman por la mayoría de los votos de los asistentes.

2. Mayoría absoluta. La decisión es adoptada por la mayoría de los votos de los integrantes.

3. Mayoría calificada. Las decisiones se toman por los dos tercios de los votos de los asistentes o de los miembros.

4. Mayoría especial. Representada por las tres cuartas partes de los votos de los miembros o integrantes.”

20 ARTICULO 119. Mayoría absoluta. Se requiere para la aprobación de:

1. Reformas constitucionales en la “segunda vuelta”, que corresponde al segundo período ordinario y consecutivo de su trámite en el Congreso (artículo 375, inciso 2 constitucional).

2. Leyes que den facultades extraordinarias al Presidente de la República (artículo 150, ordinal 10 constitucional).

3. Leyes orgánicas que establezcan:

a) Los Reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras (artículo 151 constitucional).

b) Las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones (artículos 349, inciso 1, y 350 inciso 1 constitucional).

c) Las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del plan general de desarrollo (artículo 342, inciso 1).

d) Las normas relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales y entre éstas y la Nación (artículo 288 constitucional).

e) La regulación correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo (artículo 352 constitucional).

f) Las atribuciones, los órganos de administración, los recursos de las regiones y su participación en el manejo de los ingresos provenientes del Fondo Nacional de Regalías (artículo 307, inciso 2 constitucional).

g) La definición de los principios para la adopción del estatuto especial de cada región

(artículo 307, inciso 2 constitucional).

h) El establecimiento de las condiciones, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial, para solicitar la conversión de la región en entidad territorial, y posterior referendo de los ciudadanos de los departamentos interesados (artículo 307, inciso 1 constitucional).

i) El establecimiento de los requisitos para que el Congreso Nacional pueda decretar la formación de nuevos departamentos (artículo 297 constitucional).

j) La regulación sobre la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar (artículo 352 constitucional).

k) El ordenamiento territorial (artículo 297 constitucional).

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

5. Leyes que dispongan que el pueblo en votación popular decida si convoca una Asamblea Constituyente con la competencia, el período y la composición que las mismas leyes determinen

(artículo 376, inciso 1o. constitucional).

6. Leyes que sometan a referendo un proyecto de reforma constitucional que el mismo Congreso incorpore a las leyes (artículo 378, inciso 1o. constitucional).

7. Leyes que decreten la expropiación y, por razones de equidad, determinen los casos en que no hay lugar al pago de indemnización (artículo 58 constitucional).

8. Leyes que reservan al Estado determinadas actividades estratégicas o servicios públicos, por razones de soberanía o de interés social. En tal evento se deberá indemnizar previa y plenamente a las personas que en virtud de dichas leyes, queden privadas del ejercicio de una actividad lícita (artículo 365, inciso 2).

9. Leyes que limiten el ejercicio de los derechos de circulación y residencia, establezcan controles a la densidad de la población, regulen el uso del suelo y sometan a condiciones especiales la enajenación de bienes inmuebles con el fin de proteger la identidad cultural de

las comunidades nativas y preservar el ambiente y los recursos naturales del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (artículo 310, inciso 2o. constitucional).

10. La reconsideración, por las Cámaras en segundo debate, de un proyecto de ley objetado total o parcialmente por el Gobierno por razones de inconveniencia (artículo 167, inciso 2o. constitucional).

11. La moción de censura respecto de los Ministros por asuntos relacionados con funciones propias del cargo (artículo 135, ordinal 9 constitucional).

21 Ver sentencias C-011 de 1997, C-374 de 1997 y C-008 de 1995

22 El artículo 18 de la CEDAW es del siguiente tenor: "1. Los Estados Partes se comprometen a someter al Secretario General de las Naciones Unidas, para que lo examine el Comité, un informe sobre las medidas legislativas, judiciales, administrativas o de otra índole que hayan adoptado para hacer efectivas las disposiciones de la presente Convención y sobre los progresos realizados en este sentido:

a) En el plazo de un año a partir de la entrada en vigor de la Convención para el Estado de que se trate;

b) En lo sucesivo por lo menos cada cuatro años y, además, cuando el Comité lo solicite.

2. Se podrán indicar en los informes los factores y las dificultades que afecten al grado de cumplimiento de las obligaciones impuestas por la presente Convención."

23 Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, artículo 17.

24 Ibidem artículo 18.

25 Ibidem artículo 21

26 “ARTICULO 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.”

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

28 “ARTICULO 43. La mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades. La mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación. Durante el embarazo y después del parto gozará de especial asistencia y protección del Estado, y recibirá de éste subsidio alimentario si entonces estuviere desempleada o desamparada.

El Estado apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia.”

29 Sobre esta noción constitucional puede consultarse la Sentencia C-351 de 2000, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

30 En el terreno civil y de familia, la Ley 28 de 1932 acabó con la potestad marital; el Decreto 2820 de 1974 le otorgó a la madre de familia la patria potestad sobre sus hijos compartida con el padre, eliminó la obligación de obediencia al marido y la de vivir con él y seguirle a donde quiera que se trasladase su residencia; el artículo 94 decreto ley 999 de 1988 abolió la obligación de llevar el apellido del esposo, y las leyes 1ª. de 1976 y 75 de

1968 introdujeron reformas orientadas hacia la igualdad de los sexos ante la ley ; más adelante la Ley 82 de 1993 estableció mecanismos de protección a la mujer cabeza de familia; por su parte, la legislación laboral desde 1938 concede protección a la maternidad y a la lactancia materna, el Decreto 2351 de 1965 prohibió el despido de mujeres embarazadas, consagra la acción de reintegro en caso de que tal despido se produzca y otras leyes otorgan la pensión de jubilación a la mujer a más temprana edad que al hombre; en el terreno político, en el plebiscito que tuvo lugar en el año de 1957 la mujer colombiana adquirió por primera vez el derecho a elegir y a ser elegida y la Ley 581 de 2000 estableció mecanismos tendientes a lograr la efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios del poder público; en materia de educación, el Decreto 1972 de 1933 permitió a la población femenina acceder a la Universidad,

31 Sabas Eduardo Pretelt de la Vega y Carolina Barco Isakson. Exposición de motivos al proyecto de ley 202/04 Senado, 012/04 Cámara. Gaceta del Congreso número 105, del 29 de marzo de 2004

32 Asamblea Nacional Constituyente. Ponencia: Derechos de la Familia, el niño, el joven, la mujer, la tercera edad, y minusválidos. Ponentes: Jaime Benítez Tobón, Angelino Garzón, Guillermo Perry, Iván Marulanda, Tulio cuevas y Guillermo Guerrero Figueroa.) Primer debate en Plenaria. Gaceta Constitucional N° 85, páginas 7 y 8. (Citada por Lleras de la Fuente Carlos y Tangarife Torres Marcel en “Constitución Política de Colombia. Origen, evolución vigencia. Biblioteca Jurídica Diké. Bogotá, 1996,. Tomo II. Pág. 205.

33 Efectivamente el texto que se examinaba era este:

Un Estado o una organización internacional podrá formular una reserva en el momento de firmar, ratificar, confirmar formalmente, aceptar o aprobar un tratado o de adherirse a él, a menos:

a) que la reserva esté prohibida por el tratado;

b) que el tratado disponga que únicamente pueden hacerse determinadas reservas, entre las cuales no figure la reserva de que se trate; o

c) que, en los casos no previstos en los apartados a) y b), la reserva sea incompatible con el objeto y el fin del tratado.

34Ver sentencias C-227/93 y C-176/94.