

CONVENIO INTERNACIONAL DE TRABAJO-Adopción y no suscripción del documento

CONVENIO INTERNACIONAL DE TRABAJO-Examen de constitucionalidad no incluye facultades del Ejecutivo para la suscripción

DERECHOS DEL NIÑO-Protección constitucional especial

NIÑO Y ADOLESCENTE-Razones básicas de protección

Las razones básicas de esta protección a los niños y a los adolescentes son, por una parte, su naturaleza frágil o vulnerable, por causa del desarrollo de sus facultades y atributos personales, en grado inverso a su evolución, en la necesaria relación con el entorno tanto natural como social, y, por otra parte, el imperativo de asegurar un futuro promisorio para la comunidad, mediante la garantía de la integridad, salud, educación y bienestar de los mismos.

CONVENCION SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO

CONVENIO SOBRE LA EDAD MINIMA DE ADMISION AL EMPLEO

NIÑEZ-Informe sobre explotación laboral

NIÑEZ-Informe sobre explotación sexual

NIÑEZ-Informe sobre vinculación a grupos armados ilegales

ESTADO EN MATERIA DE POBLACION INFANTIL-Instrumentos eficaces para asistencia y protección

TRABAJO INFANTIL-Medidas inmediatas y eficaces para prohibición y eliminación de peores formas

NIÑO-Menor de dieciocho años

TRABAJO INFANTIL-Peores formas

CONVENIO 182 PROHIBICION DE PEORES FORMAS DE TRABAJO INFANTIL Y ACCION INMEDIATA PARA ELIMINACION

Referencia: expediente LAT-216

Revisión constitucional de la Ley 704 de 2001, “por medio de la cual se aprueba el ‘Convenio 182 sobre la Prohibición de las Peores Formas de Trabajo Infantil y la Acción Inmediata para su Eliminación’, adoptado por la Octogésima Séptima (87ª) Reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo - OIT, Ginebra Suiza, 17 de Junio de 1999.

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME ARAUJO RENTERIA

Bogotá, D.C., dieciséis (16) de julio de dos mil dos (2002)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

S E N T E N C I A

en el proceso de revisión de la Ley 704 de 2001, “por medio de la cual se aprueba el ‘Convenio 182 sobre la Prohibición de las Peores Formas de Trabajo Infantil y la Acción Inmediata para su Eliminación’, adoptado por la Octogésima Séptima (87ª) Reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo – OIT, Ginebra Suiza, 17 de Junio de 1999.

I. ANTECEDENTES

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 241-10 de la Carta Política, mediante oficio radicado el 27 de Noviembre de 2001, la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República remitió a esta Corporación copia auténtica de la Ley 704 de 2001, para efectos de su revisión constitucional.

El Magistrado Sustanciador, mediante auto del 12 de Diciembre de 2001, avocó el conocimiento del proceso y dispuso la práctica de pruebas. Recibidas éstas, mediante auto del 12 de Febrero de 2002 ordenó continuar con el trámite del mismo y, en consecuencia, fijar en lista el proceso por el término de 10 días con el fin de permitir la intervención ciudadana, así como dar traslado al señor Procurador General de la Nación para el concepto correspondiente y comunicar la iniciación del proceso al Presidente de la República, al Presidente del Congreso, al Ministro de Relaciones Exteriores y al Ministro de Desarrollo Económico.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de procesos, la Corte Constitucional procede a decidir acerca del asunto de la referencia.

II. EL ORDENAMIENTO OBJETO DE REVISION

A continuación se transcribe el texto de la ley enviada para revisión, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 44628 del 27 de Noviembre de 2001:

“LEY 704 DE 2001

(noviembre 21)

por medio de la cual se aprueba el “Convenio 182 sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación”, adoptado por la Octogésima Séptima (87ª) Reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, O.I.T., Ginebra, Suiza, el diecisiete (17) de junio de mil novecientos noventa y nueve (1999).

El Congreso de Colombia

Visto el texto del “Convenio 182 sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación”, adoptado por la Octogésima Séptima (87ª) Reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo-O.I.T., Ginebra, Suiza, el diecisiete (17) de junio de mil novecientos noventa y nueve (1999), que a la letra dice:

CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO

Convenio 182

CONVENIO SOBRE LA PROHIBICION

DE LAS PEORES FORMAS DE TRABAJO INFANTIL

Y LA ACCION INMEDIATA PARA SU ELIMINACION

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo:

Convocada en Ginebra por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo y congregada en dicha ciudad el 1º de junio de 1999 en su Octogésima Séptima Reunión;

Considerando la necesidad de adoptar nuevos instrumentos para la prohibición y la eliminación de las peores formas de trabajo infantil, principal prioridad de la acción nacional e internacional, incluidas la cooperación y la asistencia internacionales, como complemento del Convenio y la Recomendación sobre la edad mínima de admisión al empleo, 1973, que siguen siendo instrumentos fundamentales sobre el trabajo infantil;

Considerando que la eliminación efectiva de las peores formas de trabajo infantil, requiere una acción inmediata y general que tenga en cuenta la importancia de la educación básica gratuita y la necesidad de librar de todas esas formas de trabajo a los niños afectados y asegurar su rehabilitación y su inserción social al mismo tiempo que se atiende a las necesidades de sus familias;

Recordando la resolución sobre la eliminación del trabajo infantil, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 83ª reunión, celebrada en 1996;

Reconociendo que el trabajo infantil se debe en gran parte a la pobreza, y que la solución a largo plazo radica en un crecimiento económico sostenido conducente al progreso social, en particular a la mitigación de la pobreza y la educación universal;

Recordando la Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989;

Recordando la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 86ª reunión, celebrada en 1998;

Recordando que algunas de las peores formas de trabajo infantil son objeto de otros

instrumentos internacionales, en particular el Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930, y la Convención suplementaria de las Naciones Unidas sobre la abolición de la esclavitud, la trata de esclavos y las instituciones y prácticas análogas a la esclavitud, 1956;

Después de haber decidido adoptar varias proposiciones relativas al trabajo infantil, cuestión que constituye el cuarto punto del orden del día de la reunión, y

Artículo 1

Todo Miembro que ratifique el presente Convenio deberá adoptar medidas inmediatas y eficaces para conseguir la prohibición y la eliminación de las peores formas de trabajo infantil con carácter de urgencia.

Artículo 2

A los efectos del presente Convenio, el término “niño” designa a toda persona menor de 18 años.

Artículo 3

A los efectos del presente Convenio, la expresión “las peores formas de trabajo infantil” abarca:

a) Todas las formas de esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, como la venta y el tráfico de niños, la servidumbre por deudas y la condición de siervo, y el trabajo forzoso u obligatorio, incluido el reclutamiento forzoso u obligatorio de niños para utilizarlos en conflictos armados;

b) La utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la prostitución, la producción de pornografía o actuaciones pornográficas;

c) La utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la realización de actividades ilícitas, en particular la producción y el tráfico de estupefacientes, tal como se definen en los tratados internacionales pertinentes, y

d) El trabajo que, por su naturaleza o por las condiciones en que se lleva a cabo, es probable que dañe la salud, la seguridad o la moralidad de los niños.

Artículo 4

1. Los tipos de trabajo a que se refiere el artículo 3, d) deberán ser determinados por la legislación nacional o por la autoridad competente, previa consulta con las organizaciones de empleadores y trabajadores interesadas y tomando en consideración las normas internacionales en la materia, en particular los párrafos 3 y 4 de la Recomendación sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999.

2. La autoridad competente, previa consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores interesadas, deberá localizar dónde se practican los tipos de trabajo determinados a tenor del párrafo 1 de este artículo.

3. Deberá examinarse periódicamente y, en caso necesario, revisarse la lista de los tipos de trabajo determinados a tenor del párrafo 1 de este artículo, en consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores interesadas.

Artículo 5

Todo Miembro, previa consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, deberá establecer o designar, mecanismos apropiados para vigilar la aplicación de las disposiciones por las que se dé efecto al presente Convenio.

Artículo 6

1. Todo Miembro deberá elaborar y poner en práctica programas de acción para eliminar, como medida prioritaria, las peores formas de trabajo infantil.

2. Dichos programas de acción deberán elaborarse y ponerse en práctica en consulta con las instituciones gubernamentales competentes y las organizaciones de empleadores y de trabajadores, tomando en consideración las opiniones de otros grupos interesados, según proceda.

Artículo 7

1. Todo Miembro deberá adoptar cuantas medidas sean necesarias para garantizar la aplicación y el cumplimiento efectivos de las disposiciones por las que se dé efecto al presente Convenio, incluidos el establecimiento y la aplicación de sanciones penales o, según proceda, de otra índole.

2. Todo Miembro deberá adoptar, teniendo en cuenta la importancia de la educación para la eliminación del trabajo infantil, medidas efectivas y en un plazo determinado con el fin de:

- a) Impedir la ocupación de niños en las peores formas de trabajo infantil;
- b) Prestar la asistencia directa necesaria y adecuada para librar a los niños de las peores formas de trabajo infantil y asegurar su rehabilitación e inserción social;
- c) Asegurar a todos los niños que hayan sido librados de las peores formas de trabajo infantil el acceso a la enseñanza básica gratuita y, cuando sea posible y adecuado, a la formación profesional;
- d) Identificar a los niños que están particularmente expuestos a riesgos y entrar en contacto directo con ellos, y
- e) Tener en cuenta la situación particular de las niñas.

3. Todo Miembro deberá designar la autoridad competente encargada de la aplicación de las disposiciones por las que se dé efecto al presente Convenio.

Artículo 8

Los Miembros deberán tomar medidas apropiadas para ayudarse recíprocamente a fin de

aplicar las disposiciones del presente Convenio por medio de una mayor cooperación y/o asistencia internacionales, incluido el apoyo al desarrollo social y económico, los programas de erradicación de la pobreza y la educación universal.

Artículo 9

Las ratificaciones formales del presente Convenio serán comunicadas, para su registro al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo.

Artículo 10

1. Este Convenio obligará únicamente a aquellos Miembros de la Organización Internacional del Trabajo cuyas ratificaciones haya registrado el Director General de la Oficina Internacional del Trabajo.

2. Entrará en vigor 12 meses después de la fecha en que las ratificaciones de dos Miembros hayan sido registradas por el Director General.

Artículo 11

1. Todo Miembro que haya ratificado este Convenio podrá denunciarlo a la expiración de un período de diez años, a partir de la fecha en que se haya puesto inicialmente en vigor, mediante un acta comunicada, para su registro, al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo. La denuncia no surtirá efecto hasta un año después de la fecha en que se haya registrado.

2. Todo Miembro que haya ratificado este Convenio y que, en el plazo de un año después de la expiración del período de diez años mencionado en el párrafo precedente, no haga uso del derecho de denuncia previsto en este artículo quedará obligado durante un nuevo período de diez años, y en lo sucesivo podrá denunciar este Convenio a la expiración de cada período de diez años, en las condiciones previstas en este artículo.

Artículo 12

1. El Director General de la Oficina Internacional del Trabajo notificará a todos los Miembros de la Organización Internacional del Trabajo el registro de cuantas ratificaciones, declaraciones y actas de denuncia le comuniquen los Miembros de la Organización.

2. Al notificar a los Miembros de la Organización el registro de la segunda ratificación que le haya sido comunicada, el Director General llamará la atención de los Miembros de la Organización sobre la fecha en que entrará en vigor el presente Convenio.

Artículo 13

El Director General de la Oficina Internacional del Trabajo comunicará al Secretario General de las Naciones Unidas, a los efectos del registro y de conformidad con el artículo 102 de la Carta de las Naciones Unidas, una información completa sobre todas las ratificaciones, declaraciones y actas de denuncia que haya registrado de acuerdo con los artículos precedentes.

Artículo 14

Cada vez que lo estime necesario, el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo presentará a la Conferencia una memoria sobre la aplicación del Convenio, y considerará la conveniencia de incluir en el orden del día de la Conferencia la cuestión de su revisión total o parcial.

Artículo 15

1. En caso de que la Conferencia adopte un nuevo convenio que implique una revisión total o parcial del presente, y a menos que el nuevo convenio contenga disposiciones en contrario:

a) La ratificación, por un Miembro, del nuevo convenio revisor implicará ipso jure la denuncia inmediata de este Convenio, no obstante las disposiciones contenidas en el artículo 11, siempre que el nuevo convenio revisor haya entrado en vigor;

b) A partir de la fecha en que entre en vigor el nuevo convenio revisor, el presente Convenio cesará de estar abierto a la ratificación por los Miembros.

2. Este Convenio continuará en vigor en todo caso, en su forma y contenido actuales, para los Miembros que lo hayan ratificado y no ratifiquen el convenio revisor.

Artículo 16

Las versiones inglesa y francesa del texto de este Convenio son igualmente auténticas.

Copia certificada conforme y completa del texto español.

Por el Director General de la Oficina Internacional del Trabajo,

Dominick Devlin,

Consejero Jurídico Oficina Internacional del Trabajo.

RAMA EJECUTIVA DEL PODER PUBLICO

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

Santa Fe de Bogotá, D. C., 16 de febrero de 2000.

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

(Fdo.) ANDRES PASTRANA ARANGO

El Ministro de Relaciones Exteriores,

(Fdo.) Guillermo Fernández

De Soto

DECRETA:

Artículo 1º. Apruébase el “Convenio 182 sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación”, adoptado por la Octogésima Séptima (87ª) Reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo-OIT., Ginebra, Suiza, el diecisiete (17) de junio de mil novecientos noventa y nueve (1999).

Artículo 2º. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1º de la Ley 7ª de 1944, el “Convenio 182 sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación”, adoptado por la Octogésima Séptima (87ª) Reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo-OIT., Ginebra, Suiza, el diecisiete (17) de junio de mil novecientos noventa y nueve (1999), que por el artículo primero de esta ley se aprueba, obligará al país a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto del mismo.

Artículo 3º. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Carlos García Orjuela.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Manuel Enríquez Rosero.

El Presidente de la honorable Cámara de Representantes,

Guillermo Gaviria Zapata.

El Secretario General de la honorable Cámara de Representantes,

Angelino Lizcano Rivera.

REPUBLICA DE COLOMBIA-GOBIERNO NACIONAL

Comuníquese y cúmplase.

Ejecútese, previa revisión de la Corte Constitucional, conforme al artículo 241-10 de la Constitución Política.

Dada en Bogotá, D. C., a 21 de noviembre de 2001.

ANDRES PASTRANA ARANGO

El Ministro de Relaciones Exteriores,

Guillermo Fernández De Soto.

El Ministro de Trabajo y Seguridad Social,

Angelino Garzón.

I. INTERVENCIONES

Intervención del Ministerio de Relaciones Exteriores

La ciudadana Nancy Zamora Rendón, actuando como apoderada del Ministerio de Relaciones Exteriores, mediante escrito presentado el 27 de Febrero de 2002 (Fls. 192-199) solicita a la Corte que declare la constitucionalidad del Convenio 182 sobre la Prohibición de las Peores Formas de Trabajo Infantil y la Acción Inmediata para su Eliminación y de la ley aprobatoria del mismo, por las siguientes razones:

La Organización Internacional del Trabajo - OIT es un organismo especializado de las Naciones Unidas dedicado a la cooperación social entre los países, al cual adhirió Colombia mediante la Ley 49 de 1919 y el instrumento depositado el 16 de Febrero de 1920.

La eliminación del trabajo infantil es uno de los principales objetivos de la OIT, para cuyo logro adoptó en forma unánime como objetivo inmediato, a través del Convenio 182 de 17 de Junio de 1999, la eliminación de las peores formas de trabajo infantil.

Dicho convenio se aplica a los menores de 18 años y exige la adopción de “medidas inmediatas y eficaces para conseguir la prohibición y la eliminación de las peores formas de trabajo infantil con carácter de urgencia”.

Según estimaciones de la OIT, en los países en desarrollo trabajan unos 250 millones de niños de 5 a 14 años. Aproximadamente 120 millones trabajan en jornada completa y el resto combina el trabajo con los estudios. De la primera cifra, unos 50 o 60 millones trabajan en condiciones peligrosas.

El convenio define las peores formas de trabajo infantil y exige a los Estados ratificantes que elaboren y pongan en práctica programas de acción para eliminarlo, previa consulta con las organizaciones de empleadores y trabajadores. También define los trabajos peligrosos para los niños.

En cuanto a la tramitación del convenio y de la ley aprobatoria, indica que el 16 de Febrero de 2000 el Presidente de la República le impartió la aprobación ejecutiva con el fin de someterlo a la aprobación del Congreso de la República y que aquellos han cumplido los requisitos formales señalados en la Constitución Política y las leyes.

En lo concerniente al contenido del convenio, expresa que desarrolla lo dispuesto en el Art. 226 de la Constitución Política, sobre internacionalización de las relaciones del Estado colombiano, el Art. 44, que consagra con carácter especial los derechos fundamentales de los niños y el deber de la familia, la sociedad y el Estado de asistir y proteger a éstos.

Sostiene que Colombia ya cuenta con instrumentos jurídicos para proteger al menor, como la Ley 12 de 1991 que aprueba la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño; la Ley 515 de 1999 que aprueba el Convenio 138 de la OIT sobre la edad mínima de admisión al empleo; la Ley 548 de 1999, sobre orden público, que establece la exclusión del reclutamiento de menores de 18 años en la fuerza pública, y el Código del Menor, entre otros, por lo cual el citado convenio constituye una herramienta adicional importante para ampliar dicha protección.

Afirma que el convenio cumple los principios generales del Derecho Internacional previstos en el Art. 9º de la Constitución Política.

I. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, mediante concepto recibido el 3 de Abril de 2002 (Fis. 211-221) solicita a la Corte la declaración de constitucionalidad del convenio y de su ley aprobatoria, con base en los siguientes planteamientos:

En primer lugar expresa que no es necesario verificar la competencia de las autoridades colombianas para negociar y celebrar el convenio, pues ellas sólo intervienen para adherir al mismo.

A continuación examina el trámite desarrollado en el Congreso de la República y concluye que el mismo cumplió las exigencias constitucionales y legales.

En lo relativo al aspecto material, hace un recuento del contenido de las principales disposiciones del convenio y expone que de ellas se desprenden una serie de obligaciones para el Estado colombiano que coinciden plenamente con el principio fundamental de la Constitución Política de acuerdo con el cual la finalidad esencial del mismo es garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en aquella.

En efecto, uno de esos principios es el deber estatal de amparar la familia como institución básica de la sociedad (Art. 5º de la Constitución Política). Las condiciones de fragilidad e indefensión de los niños, frente a su entorno natural y social, exigen una especial protección, lo cual explica que la Constitución Política consagre la prevalencia de sus derechos sobre los derechos de los demás.

Expone que el Estado colombiano ya se había comprometido en el campo internacional a prohibir las peores formas de trabajo infantil, en la Cumbre Mundial a favor de la Infancia (1990) y la II Reunión Iberoamericana Tripartita de Nivel Ministerial sobre Erradicación del Trabajo Infantil (1997), prohibición que se reafirma en esta oportunidad y a la cual se agrega el compromiso de garantizar la efectividad de los mencionados derechos, contemplados en el Art. 44 de la Constitución Política, por medio de acciones inmediatas y prioritarias que se imponen por la realidad social y política del país.

V. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para decidir sobre la constitucionalidad del Convenio 182 sobre la Prohibición de las Peores Formas de Trabajo Infantil y la Acción Inmediata para su Eliminación y su correspondiente ley aprobatoria, de conformidad con lo establecido en el artículo 241, numeral 10, de la Constitución Política.

2. Análisis formal del convenio y la ley aprobatoria

2.1. Negociación y celebración del convenio

En reiterada jurisprudencia esta Corporación ha señalado que el deber constitucional de revisar los tratados internacionales, así como las leyes que los aprueben, incluye el examen de las facultades del ejecutivo respecto de la negociación y la celebración del instrumento internacional respectivo.

No obstante, cuando el instrumento internacional es un convenio internacional del trabajo, de conformidad con lo dispuesto por los parágrafos 2°, 4° y 5° del artículo 19 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo - O.I.T., el mismo se adopta mediante votación en la Conferencia Internacional del Trabajo y se autentica mediante las firmas del Presidente de la Conferencia y el Director General de la Organización, por lo cual no tiene lugar la suscripción del documento. Así, por sustracción de materia, el examen de constitucionalidad no incluye el aspecto de las facultades del ejecutivo para la suscripción del convenio, pues los Estados miembros quedan obligados a someterlo a la autoridad competente para su aprobación, en el término de un año contado a partir de la clausura de la reunión de la Conferencia General en la que fue adoptado.

En cumplimiento de las citadas disposiciones de la Constitución de la OIT, el Gobierno Nacional, con fecha 16 de Febrero de 2000, impartió la aprobación ejecutiva al instrumento internacional bajo examen, para efectos de someterlo a la aprobación del Congreso Nacional.

Por lo anterior, según la comunicación OJ.AT No. 46880 del 19 de Diciembre de 2001 enviada a esta corporación por el Jefe Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, “el Gobierno Colombiano no ha suscrito el citado instrumento internacional y se pretende adoptarlo mediante el procedimiento de adhesión, una vez concluyan los trámites constitucionales internos” (Fl. 18).

De conformidad con lo previsto en los Arts. 11 y 15 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, suscrita el 23 de Mayo de 1969, aprobada por la Ley 32 de 1985 y en vigencia en Colombia desde el 10 de Mayo del mismo año, la adhesión es una de las formas de manifestación del consentimiento en obligarse por un tratado.

2.2. Trámite en el Congreso de la República

Conforme a la Constitución Política, las leyes aprobatorias de tratados internacionales deben surtir, en general, el mismo trámite que cualquier ley ordinaria (Arts. 157, 158, 160 y 165), con dos particularidades: a) por tratarse de asuntos referidos a las relaciones internacionales, su trámite debe iniciarse en el Senado de la República (Art. 154), y b) el Gobierno Nacional debe remitirlas a la Corte Constitucional dentro de los seis (6) días siguientes a la sanción presidencial, para que la misma efectúe su revisión constitucional (Art. 241 - 10).

El proyecto de la ley aprobatoria en estudio fue presentado ante el Senado de la República por el Gobierno Nacional, por intermedio de los Ministros de Relaciones Exteriores, Guillermo Fernández de Soto, y de Trabajo y Seguridad Social, Angelino Garzón, radicado con el No.

161 de 2001 Senado, y se publicó, junto con la Exposición de Motivos, en la Gaceta del Congreso No. 89 del 27 de Marzo de 2001 (Ps. 12-20 ; Fls. 6-14), de conformidad con lo dispuesto en el Art. 157, Num. 1, de la Constitución Política.

La ponencia para primer debate ante la Comisión Segunda de tal corporación correspondió a la senadora Martha Catalina Daniels Guzmán y fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 179 del 7 de Mayo de 2001 (Ps. 7-8 ; Fls. 16-17). Dicha comisión le impartió su aprobación por unanimidad el 30 de Mayo de 2001, con un quórum de 9 de los 13 miembros que la conforman, como consta en la certificación expedida por el secretario correspondiente (Fls. 24-25).

La plenaria del Senado de la República dio segundo debate al proyecto de ley, con ponencia de la senadora Martha Catalina Daniels Guzmán, publicada en la Gaceta del Congreso No. 268 del 5 de Junio de 2001 (Ps. 15-16, Fls. 19-20), y lo aprobó en la sesión del 14 de Junio de 2001, con el lleno de los requisitos legales, constitucionales y reglamentarios, con un quórum de 92 de los 102 senadores que la integran, como consta en la certificación expedida por el secretario correspondiente.

El proyecto se radicó en la Cámara de Representantes con el No. 07 de 2001 Cámara. La ponencia para primer debate correspondió al representante Julio Angel Restrepo Ospina y fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 394 del 15 de Agosto de 2001 (Ps. 3-4; Fl. 75). La comisión le impartió su aprobación el 22 de Agosto de 2001 por unanimidad con un quórum de 15 representantes, según constancia suscrita por el secretario correspondiente (Fl. 156).

El segundo debate se surtió en la plenaria de la Cámara de Representantes, con ponencia de Julio Angel Restrepo Ospina, publicada en la Gaceta No. 440 del 7 de Septiembre de 2001 (Ps. 5-6; Fl. 89) y fue aprobado en la sesión del 16 de Octubre de 2001 por 136 representantes, como consta en la certificación expedida por el secretario correspondiente (Fl. 71).

En la tramitación indicada se cumplió la exigencia contenida en el Art. 160 de la Constitución Política, en el sentido de que entre el primero y el segundo debates debe mediar un lapso no inferior a ocho (8) días, y entre la aprobación del proyecto en una de las cámaras y la iniciación del debate en la otra deberán transcurrir por lo menos quince (15) días.

El Presidente de la República sancionó la ley el día 21 de Noviembre de 2001 y el texto del convenio, junto con el de aquella, fue radicado en la Secretaría General de la Corte Constitucional el 27 de Noviembre del mismo año, o sea, dentro del término establecido en el Art. 241 - 10 de la Constitución Política.

De lo anterior se concluye que en lo referente al aspecto formal la Ley 704 de 2001 se ajusta a los preceptos de la Constitución Política.

3. Análisis material del convenio y la ley aprobatoria

3.1. Protección especial de los menores en la Constitución Política

La Constitución Política contempla en su Art. 44 con carácter especial y prevalente los

derechos fundamentales de los niños y señala que “serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos” y que “la familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos”.

Adicionalmente a este precepto, el art. 45 superior contempla que “el adolescente tiene derecho a la protección y a la formación integral”.

Las razones básicas de esta protección a los niños y a los adolescentes son, por una parte, su naturaleza frágil o vulnerable, por causa del desarrollo de sus facultades y atributos personales, en grado inverso a su evolución, en la necesaria relación con el entorno tanto natural como social, y, por otra parte, el imperativo de asegurar un futuro promisorio para la comunidad, mediante la garantía de la integridad, salud, educación y bienestar de los mismos.

De conformidad con lo dispuesto en el Art. 1º de la Convención sobre los Derechos del Niño adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de Noviembre de 1989 y aprobada en Colombia por la Ley 12 de 1991, “para efectos de la presente convención, se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado la mayoría de edad”.

Por su parte el Art. 1º de la Ley 27 de 1977 establece que “para todos los efectos legales llámase mayor de edad, o simplemente mayor, a quien ha cumplido diez y ocho (18) años”, y el Art. 28 del Decreto ley 2737 de 1989 (Código del Menor) consagra que “se entiende por menor a quien no haya cumplido los dieciocho (18) años”.

La citada convención establece en sus Arts. 32, 33 y 34:

“Art. 33.- Los estados partes adoptarán todas las medidas apropiadas, incluso medidas legislativas, administrativas, sociales y educacionales, para proteger a los niños contra el uso ilícito de los estupefacientes y sustancias sicotrópicas enumeradas en los tratados internacionales pertinentes, y para impedir que se utilice a niños en la producción y el tráfico ilícitos de esas sustancias” .

“Art. 34.- Los estados partes se comprometen a proteger al niño contra todas las formas de explotación y abusos sexuales (...)”.

En consecuencia con los anteriores mandatos constitucionales e internacionales, el Estado colombiano incorporó a su ordenamiento jurídico, mediante la Ley 515 de 1999, el Convenio 138 sobre la Edad Mínima de Admisión al Empleo, adoptado por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo - OIT el 26 de Junio de 1973, y en cuyo Art. 1º se dispone que “todo Miembro para el cual esté en vigor el presente Convenio se compromete a seguir una política nacional que asegure la abolición efectiva del trabajo de los niños y eleve progresivamente la edad mínima de admisión al empleo o al trabajo a un nivel que haga posible el más completo desarrollo físico y mental de los menores”. Para tal efecto señala como regla general en su Art. 2º, Num. 3, que “la edad mínima fijada en cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo 1 del presente artículo no deberá ser inferior a la edad en que cesa la

obligación escolar, o en todo caso, a quince años”.

Esta última disposición guarda armonía con la contenida en el Art. 67 de la Constitución Política, en virtud de la cual “el Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica”.

Frente a este marco jurídico de privilegio en materia de protección de la niñez, la realidad colombiana no es lamentablemente alentadora, como se desprende de algunos informes sobre estudios realizados, entre ellos el presentado por la Defensoría del Pueblo con fecha 19 de Marzo de 2002, titulado “Informe sobre los Derechos Humanos de la Niñez en Colombia durante el año 2001”, del cual se transcribe la parte directamente relacionada con el contenido del convenio que se examina:

“El 42 por ciento de la población de nuestro país está conformada por niños y niñas. Es decir, 16’800.000 colombianos son menores de 18 años.

“Aunque la Constitución Política de 1991 consagró un mandato expreso que establece la prevalencia de los derechos de los niños sobre los derechos de los demás, los niños y niñas son, precisamente, los principales afectados por las situaciones de violación a los derechos humanos en el país.

“(…)

“Explotación laboral

“En Colombia más de 2.700.000 niños trabajan en condiciones de alto riesgo para su salud física y mental^{1[7]}.

“De estos, 800.000 son menores de 11 años y la mitad no recibe ningún tipo de remuneración por su trabajo. Los demás, obtienen un salario que apenas alcanza entre el 25 y el 80 por ciento de un salario mínimo legal diario (entre 2.500 y 8.000 pesos diarios).

“Además, de diez niños y niñas que trabajan, solamente tres asisten a la escuela.

“Un reciente estudio de UNICEF y Save the Children, asegura que en las siete principales ciudades del país, hay 323.000 menores de edad trabajando en el servicio doméstico, de los cuales el 90% son niñas, y el 10% niños.

“A pesar de que con la labor adelantada por el Comité Interinstitucional para la Erradicación del Trabajo Infantil y la ratificación del Convenio 182 de la OIT sobre la Prohibición de las Peores Formas de Trabajo Infantil²[8], se han logrado avances en el reconocimiento del problema por parte del Estado y de la comunidad, esta problemática es persistente y requiere una atención permanente de las autoridades nacionales y territoriales.

“Explotación sexual

“Más de 25.000 niños y niñas ejercen la prostitución en Colombia³[9].

“Si bien el Código Penal colombiano que entró a regir el 24 de julio de 2001 tipificó conductas, tales como la inducción y el constreñimiento a la prostitución, este problema se mantiene aún en la oscuridad. Por ello, se requieren operaciones más contundentes para dismantelar las redes que patrocinan este delito.

“De acuerdo con la Organización Internacional para las Migraciones, anualmente 700.000 personas son víctimas en el mundo de redes de tráfico de personas. Adicionalmente, según estimativos del DAS, en Colombia, alrededor de 50.000 personas han sido víctimas de este delito.

“6) Derechos vulnerados en razón del conflicto armado

“Niños vinculados a los grupos armados ilegales

“En Colombia hay cerca de 6.000 niños y niñas vinculados, directa o indirectamente, con los grupos armados al margen de la ley que participan en el conflicto armado interno.

“Adicionalmente, 200.000 niños y niñas están vinculados con los cultivos ilícitos en zonas de conflicto armado⁴[10].

“En una investigación realizada por la Defensoría del Pueblo durante el primer semestre del

año 2001 en un centro de atención para niños desvinculados del conflicto armado, el 83% de los jóvenes entrevistados manifestó que ingresó a los grupos armados ilegales de manera voluntaria. De estos, el 52% de los niños afirmó haberlo hecho por el sentido de pertenencia que brinda el uniforme y el inmenso poder que genera tener un arma en las manos, mientras que las niñas por lo general lo hacían por razones afectivas.

“Sin embargo, esta voluntariedad es relativa, si se tiene en cuenta que los niños y niñas que habitan en las zonas rurales del país, cuentan con mínimas condiciones de vida, y en sus comunidades y poblaciones, como consecuencia del conflicto armado, existe presencia permanente de la guerrilla o de las autodefensas. Esta situación los obliga a escoger entre vincularse a los grupos armados, o desplazarse a otro lugar del país.

“Desde 1999, la Defensoría del Pueblo recomendó al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar la puesta en marcha de un programa especializado para la atención de niñas y niños desvinculados del conflicto, pues hasta ese momento aún los que se retiraban en forma voluntaria eran internados en instituciones para niños infractores de la ley penal.

“El Instituto puso en funcionamiento en 1999 un programa inicial, conformado por un hogar transitorio y dos instituciones de protección, con un total de 30 cupos. Desde entonces, ese programa ha sido reforzado por la comunidad internacional y se han logrado crear siete instituciones de atención a estos niños en los departamentos de Santander, Valle del Cauca, Antioquia, Cundinamarca y el Distrito de Bogotá, con un total de 140 cupos”.

3.2. Disposiciones específicas del convenio

El citado convenio 182 aprobado por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo - OIT consta de 16 artículos, con el siguiente contenido, en resumen:

En virtud del Art. 1º los Estados se obligan a adoptar medidas inmediatas y eficaces para conseguir la prohibición y la eliminación de las peores formas de trabajo infantil con carácter de urgencia.

El Art. 2º señala que para los efectos del convenio el término “niño” designa a toda persona menor de 18 años.

Esta disposición sobre su ámbito personal concuerda plenamente con lo previsto en la mencionada Convención sobre los Derechos del Niño y, además, con las normas legales vigentes indicadas.

El Art. 3º consagra los tipos de trabajo que corresponden a “las peores formas de trabajo infantil”, las cuales son: la esclavitud o las prácticas análogas, incluido el reclutamiento

forzoso u obligatorio de niños para utilizarlos en conflictos armados; la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la prostitución, la producción de pornografía o actuaciones pornográficas; la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la realización de actividades ilícitas, en particular la producción y el tráfico de estupefacientes, y el trabajo que por su naturaleza o por las condiciones en que se lleva a cabo es probable que dañe la salud, la seguridad o la moralidad de los niños.

El Art. 4º trata de la determinación de algunos de los tipos de trabajo contemplados en el convenio, por los órganos de los Estados, previa consulta a las organizaciones de empleadores y de trabajadores interesadas y tomando en consideración las normas internacionales sobre la materia.

Los Arts. 5º, 6º y 7º se refieren a la vigilancia de la ejecución del convenio y la elaboración y puesta en práctica de programas de acción y la adopción de medidas principalmente educativas e inclusive penales, con el fin de cumplir su objeto.

El Art. 8º prevé la cooperación y/o asistencia internacionales para desarrollar el convenio, incluyendo el apoyo al desarrollo social y económico, los programas de erradicación de la pobreza y la educación universal.

Los Arts. 9 y 10 prevén la ratificación del convenio; el Art. 11 su denuncia; los Arts. 12 y 13 las notificaciones y comunicaciones; el 14 los informes; el 15 la revisión de aquel, y el 16 la autenticidad de sus textos.

Con base en el análisis de dicho contenido se puede establecer que el convenio no contraría las disposiciones de la Constitución Política y que, por el contrario, guarda total armonía con las normas contenidas en sus Arts. 44 y 45 y en los instrumentos internacionales mencionados y, también, con la Convención de Viena de 1969 sobre el Derecho de los Tratados, aprobada en Colombia mediante la Ley 32 de 1985.

Así mismo, se ajusta a lo prescrito en los Arts. 9º y 226 superiores, de conformidad con los cuales las relaciones exteriores del Estado colombiano se fundan en la soberanía nacional y el reconocimiento de los principios del Derecho Internacional aceptados por el mismo, y aquel debe promover la internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional. Este último propósito es singularmente importante en este caso, teniendo en cuenta la realidad desfavorable del país en la materia.

3.3. Conclusión - Constitucionalidad del convenio y de su ley aprobatoria

Por lo anterior, se concluye que el convenio, así como su ley aprobatoria, son plenamente respetuosos de las disposiciones de la Constitución Política colombiana y, además, permiten su desarrollo en forma efectiva mediante la cooperación internacional.

En consecuencia, se declararán exequibles.

VI. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de 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 Convenio 182 sobre la Prohibición de las Peores Formas de Trabajo Infantil y la Acción Inmediata para su Eliminación', adoptado por la Octogésima Séptima (87ª) Reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo - OIT, Ginebra Suiza, 17 de Junio de 1999.

SEGUNDO: Declarar EXEQUIBLE la Ley 704 de 21 de Noviembre de 2001, por medio de la cual se aprueba dicho convenio.

TERCERO: Enviar copia de esta sentencia al Presidente de la República y al Ministro de Relaciones Exteriores para los efectos pertinentes a que alude el artículo 241-10 de la Constitución Política.

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

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNNET

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1[7] Programa IPEC-OIT del Ministerio de Trabajo.

2[8] A éste, solo le falta el estudio de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional para entrar en vigencia.

3[9] Fiscalía General de la Nación

4[10] Fundación Centro de Investigación, Formación para el Servicio Amazónico -CIFISAM.