Sentencia C-161/00

CONVENIO 154 SOBRE EL FOMENTO DE LA NEGOCIACION COLECTIVA-No es adoptado por negociación entre Estados sino que es aprobado por Asamblea General de la OIT

CONVENIO 154 SOBRE EL FOMENTO DE LA NEGOCIACION COLECTIVA-Finalidad, contenido y compatibilidad

CONVENIO 154 SOBRE EL FOMENTO DE LA NEGOCIACION COLECTIVA-Ambito de aplicación

CONVENIO 154 SOBRE EL FOMENTO DE LA NEGOCIACION COLECTIVA-Alcance, negociación con representantes, métodos de aplicación y normas instrumentales

DERECHO DE NEGOCIACION COLECTIVA-Efectividad y concreción

En reiteradas oportunidades esta Corporación ha dicho que el derecho a la negociación colectiva se hace efectivo y se concreta, en nuestra legislación, a través de la celebración de convenciones o pactos colectivos, los cuales "constituyen derecho objetivo, se incorporan al contenido mismo de los contratos de trabajo y, en tal virtud, contienen las obligaciones concretas del patrono frente a cada uno de los trabajadores".

Referencia: expediente LAT-159

Revisión constitucional del Convenio 154 "sobre el fomento de la negociación colectiva", adoptado en la sexagésima séptima reunión de la conferencia general de la organización internacional del trabajo, y de la Ley 524 de 1999, por medio de la cual se aprueba dicho Convenio.

Magistrado Ponente:

Dr. ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Santa Fe de Bogotá, veintitrés (23) de febrero de dos mil (2000)

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

Cumplidos, como están los trámites previstos en la Constitución y en el Decreto No. 2067 de 1991, procede la Corte a decidir el asunto por medio de esta sentencia.

II. NORMA OBJETO DE REVISIÓN

La ley bajo revisión establece:

"LEY Nº 524 del 12 de Agosto de 1999

Por medio de la cual se aprueba el “CONVENIO NUMERO CIENTO CINCUENTA Y CUATRO (154) SOBRE EL FOMENTO DE LA NEGOCIACION COLECTIVA”, adoptado en la Sexagésima Séptima (67ª) Reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, con fecha diecinueve (19) de junio de mil novecientos ochenta y uno (1981).

EL CONGRESO DE COLOMBIA

Visto el texto del “CONVENIO NUMERO CIENTO CINCUENTA Y CUATRO (154) SOBRE EL FOMENTO DE LA NEGOCIACION COLECTIVA”, ADOPTADO EN LA SEXAGESIMA SEPTIMA (67ª9 REUNION DE LA CONFERENCIA GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, GINEBRA, con fecha diecinueve (19) de junio de mil novecientos ochenta y uno (1981), que a la letra dice:

Convenio 154

CONVENIO SOBRE EL FOMENTO DE LA NEGOCIACION COLECTIVA

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 3 de junio de 1981, en su sexagésima séptima reunión;

Reafirmando el pasaje de la Declaración de Filadelfia que reconoce “la obligación solemne de la Organización Internacional del Trabajo de fomentar, entre todas las naciones del mundo, programas que permitan ... lograr el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva”, y tomando nota de que este principio es “plenamente aplicable a todos los pueblos”;

Teniendo en cuenta la importancia capital de las normas internacionales contenidas en el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948; en el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949; en la Recomendación sobre los contratos colectivos, 1951; en la Recomendación sobre la conciliación y el arbitraje voluntarios, 1951; en el Convenio y la Recomendación sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978, y en el Convenio y la Recomendación sobre la administración del trabajo, 1978;

Considerando que se deberían hacer mayores esfuerzos para realizar los objetivos de dichas normas y especialmente los principios generales enunciados en el artículo 4 del convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949, y en el párrafo 1 de la Recomendación sobre los contratos colectivos, 1951;

Considerando, por consiguiente, que estas normas deberían completarse con medidas apropiadas fundadas en dichas normas y destinadas a fomentar la negociación colectiva libre y voluntaria;

Después de haber decidido adoptar diversas proposiciones relativas al fomento de la negociación colectiva, cuestión que constituye el cuarto punto del orden del día de la reunión, y

Después de haber decidido que dichas proposiciones revistan la forma de un convenio internacional,

Adopta, con fecha 19 de junio de mil novecientos ochenta y uno, el presente Convenio, que podrá ser citado como el Convenio sobre la negociación colectiva, 1981:

PARTE I. CAMPO DE APLICACIÓN Y DEFINICIONES

Artículo 1

1. El presente Convenio se aplica a todas las ramas de actividad económica.

2. La legislación o la práctica nacionales podrán determinar hasta qué punto las garantías previstas en el presente Convenio son aplicables a las fuerzas armadas y a la policía.

3. En lo que se refiere a la administración pública, la legislación o la práctica nacionales podrán fijar modalidades particulares de aplicación de este Convenio.

Artículo 2

A los efectos del presente Convenio, la expresión “negociación colectiva” comprende todas las negociaciones que tienen lugar entre un empleador, un grupo de empleadores o una organización o varias organizaciones de empleadores, por una parte, y una organización o varias organizaciones de trabajadores, por otra, con el fin de:

a. fijar las condiciones de trabajo y empleo, o

b. o regular las relaciones entre empleadores y trabajadores, o

c. regular las relaciones entre empleadores o sus organizaciones y una organización o varias organizaciones de trabajadores, o lograr todos estos fines a la vez.

1. Cuando la ley o la práctica nacionales reconozcan la existencia de representantes de trabajadores que respondan a la definición del apartado b) del artículo 3 del Convenio sobre los representantes de los trabajadores, 1971, la ley o la práctica nacionales podrán determinar hasta qué punto la expresión “negociación colectiva” se entiende igualmente, a los fines del presente Convenio, a las negociaciones con dichos representantes.

1. Cuando en virtud del párrafo 1 de este artículo la expresión “negociación colectiva” incluya igualmente las negociaciones con los representantes de los trabajadores a que se refiere dicho párrafo, deberán adoptarse, si fuese necesario, medidas apropiadas para garantizar que la existencia de estos representantes no se utilice en menoscabo de la

posición de las organizaciones de trabajadores interesados.

PARTE II. METODOS DE APLICACIÓN

Artículo 4

En la medida en que no se apliquen por medio de contratos colectivos, por laudos arbitrales o por cualquier otro medio conforme a la práctica nacional, las disposiciones del presente Convenio deberán ser aplicadas por medio de la legislación nacional.

Artículo 5

1. Se deberán adoptar medidas adecuadas a las condiciones nacionales para fomentar la negociación colectiva.

2. Las medidas a que se refiere el párrafo 1 este artículo deberán tener por objeto que:

a. la negociación colectiva sea posibilitada a todos los empleadores y a todas las categorías de trabajadores de las ramas de actividad a que se aplique el presente Convenio;

b. la negociación colectiva sea progresivamente extendida a todas las materias a que se refieren los apartados a), b) y c) del artículo 2 del presente Convenio;

c. sea fomentado el establecimiento de reglas de procedimiento convenidas entre las organizaciones de los empleadores y las organizaciones de los trabajadores;

d. la negociación colectiva no resulte obstaculizada por la inexistencia de reglas que rijan su desarrollo o la insuficiencia o el carácter impropio de tales reglas;

e. los órganos y procedimientos de solución de los conflictos laborales estén concebidos de tal manera que contribuyan a fomentar la negociación colectiva.

Artículo 6

Las disposiciones del presente Convenio no obstaculizarán el funcionamiento de sistemas de relaciones de trabajo en los que la negociación colectiva tengan lugar en el marco de mecanismos o de instituciones de conciliación o de arbitraje, o de ambos a la vez, en los que participen voluntariamente las partes en la negociación colectiva.

Artículo 7

Las medidas adoptadas por las autoridades públicas para estimular y fomentar el desarrollo de la negociación colectiva deberán ser objeto de consultas previas y, cuando sea posible, de acuerdos entre las autoridades públicas y las organizaciones de empleadores y de trabajadores.

Artículo 8

Las medidas previstas con objeto de fomentar la negociación colectiva no deberán ser concebidas o aplicadas de modo que obstaculicen la libertad de negociación colectiva.

PARTE IV. DISPOSICIONES FINALES

Artículo 9

El presente Convenio no revisa ningún convenio ni ninguna recomendación internacional del trabajo existente.

Artículo 10

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

Artículo 11

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

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

3. Desde dicho momento, este Convenio entrará en vigor, para cada Miembro, doce meses después de la fecha en que haya sido registrada su ratificación.

Artículo 12

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 13

1. El Director General de la Oficina Internacional del Trabajo notificará a todos los Miembros de la Organización Internacional del Trabajo el registro en cuantas ratificaciones, declaraciones y denuncias 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 14

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 de acuerdo con los artículos precedentes.

Artículo 15

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 16

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 12, 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.

Artículo 17

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

RAMA EJECUTIVA DEL PODER PUBLICO

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

SANTAFE DE BOGOTA, D.C. 3 JUL. 1997

APROBADO, SOMETASE A LA CONSIDERACION DEL HONORABLE CONGRESO NACIONAL PARA

LOS EFECTOS CONSTITUCIONALES.

(Fdo.) ERNESTO SAMPER PIZANO

LA MINISTRA DE RELACIONES EXTERIORES

(Fdo.) MARIA EMMA MEJIA VELEZ

D E C R E T A :

ARTICULO PRIMERO: apruébase el “CONVENIO NUMERO CIENTO CINCUENTA Y CUATRO (154) SOBRE EL FOMENTO DE LA NEGOCIACION COLECTIVA”, ADOPTADO EN LA SEXAGESIMA SEPTIMA (67ª) REUNION DE LA CONFERENCIA GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, GINEBRA, con fecha diecinueve (19) de junio de mil novecientos ochenta y uno (1981).

ARTICULO SEGUNDO: De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1º de la Ley 7ª de 1944, el “CONVENIO NUMERO CIENTO CINCUENTA Y CUATRO (154) SOBRE EL FOMENTO DE LA NEGOCIACION COLECTIVA”, ADOPTADO EN LA SEXAGESIMA SEPTIMA (67ª) REUNION DE LA CONFERENCIA GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, GINEBRA, con fecha diecinueve (19) de junio de mil novecientos ochenta y uno (1981), 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.

ARTICULO TERCERO: La presente Ley rige a partir de la fecha de su publicación.

ELPRESIDENTE DEL H. SENADO DE LA REPUBLICA,

FABIO VALENCIA COSSIO

EL SECRETARIO GENERAL DEL H. SENADO DE LA REPUBLICA,

MANUEL ENTIQUE ROSERO”

III. INTERVENCIONES

1. Intervención del Ministerio de Relaciones Exteriores

A juicio de la ciudadana, el Convenio desarrolla los artículos 39, 53, 150-16 y 227 de la Carta, pues además de promover la integración de las naciones está orientado a que los Estados Partes estimulen la negociación colectiva en todas las ramas de la actividad económica. No obstante, aclara que el instrumento “tiene en cuenta las diferentes realidades y características de la actividad económica”, como quiera que, por ejemplo, determina que la legislación nacional podrá señalar si son o no aplicables las garantías previstas a las Fuerzas Armadas, la Policía y la Administración Pública.

Finalmente, la interviniente considera que el convenio adopta diversas proposiciones en relación con el fomento de la negociación colectiva libre y voluntaria, lo cual “contribuye a la estabilidad política y al desarrollo social de los países, dentro de un marco jurídico ágil y eficaz que establece los parámetros generales de la moderna cooperación entre los Estados”.

2. Intervención del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social

El ciudadano, Pedro Nel Londoño Cortés, actuando como apoderado del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social intervino para defender la constitucionalidad de los asuntos de la referencia. Según su criterio, el Convenio 154 desarrolla el artículo 55 de la Carta, pues dispone que los Estados Partes deberán adoptar medidas adecuadas a las condiciones nacionales para fomentar la negociación colectiva.

Así mismo, el ciudadano sostiene que el instrumento internacional objeto de estudio desarrolla la obligación del Estado Colombiano de promover la concertación, lo cual busca "lograr una cultura de la tolerancia y solución pacífica por medio del diálogo y como contribución al logro de la justicia social".

IV. DEL CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

El señor Procurador General de la Nación en su concepto No. 1993 recibido el 6 de diciembre de 1999, solicita a la Corte la declaratoria de constitucionalidad de los instrumentos sometidos a estudio, con fundamento en las siguientes consideraciones:

Luego de realizar un análisis formal de la ley objeto de revisión, el Procurador concluye que "se verifica el cumplimiento de los requisitos formales de orden constitucional y legal, exceptuando las publicaciones de las ponencias tramitadas en la Cámara de Representantes".

En relación con la filosofía general del Convenio, la Vista Fiscal opina que el instrumento desarrolla los artículos 9º, 53, 55, 56, 103, 226 y 227 de la Carta, como quiera que no sólo favorece la integración económica, social y política de los pueblos sino que desarrolla "el derecho-principio de la negociación colectiva, como mecanismo regulador de las relaciones laborales".

De otra parte, el Ministerio Público destaca que el Convenio contiene disposiciones que no obstaculizan el funcionamiento de la conciliación o del arbitraje, lo cual se ajusta a lo preceptuado en el artículo 53 Superior, toda vez que "reconoce la facultad para transigir y conciliar sobre los derechos inciertos y discutibles" de los trabajadores.

Finalmente, la Vista Fiscal manifiesta que el Convenio objeto de estudio desarrolla el inciso primero del artículo 55 de la Constitución, como quiera que garantiza el derecho de la negociación colectiva y respeta la libertad legislativa para "definir en qué eventos no es procedente adelantar este tipo de actividad laboral, concretamente en el sector oficial".

V. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia.

1. Conforme al artículo 241 ordinal 10 de la Constitución, la Corte es competente para conocer de la constitucionalidad del Convenio 154 "sobre el fomento de la negociación colectiva", adoptado en la sexagésima séptima reunión de la conferencia general de la

organización internacional del trabajo, y de la Ley 524 de 1999, por medio de la cual se aprueba dicho Convenio.

2. Colombia hace parte de la Organización Internacional del Trabajo -O.I.T, por lo cual, conforme al artículo 19.5, literal b) del Instrumento Constitutivo de esa organización internacional, "se encuentra obligada a someter los convenios que se adopten en el marco de dicha Organización Internacional". Estos convenios no son entonces adoptados por medio de una negociación entre Estados, sino que son aprobados por la Asamblea General de la OIT, tal y como sucedió en este caso. Por lo tanto, no hay lugar a que la Corte entre a estudiar si hubo o no vicio en la suscripción del presente tratado. En todo caso, como consta en el presente expediente (Folio 18), el Presidente dio su aprobación ejecutiva al presente tratado y decidió someterlo al estudio del Congreso. 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 eventuales vicios de representación durante el trámite internacional de un tratado. La Corte concluye entonces que no hubo irregularidades en la suscripción del presente convenio.

El trámite de la Ley 524 del 12 de agosto de 1999.

3. El proyecto de ley aprobatoria de un tratado, en cuanto hace alusión a las relaciones internacionales, empieza su trámite en el Senado, tal y como lo indica el artículo 154 de la Carta. El trámite que le 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 para los debates descritos en el artículo 160 de la C.N., de ocho (8) días entre el primer y segundo debate en cada Cámara, y quince (15) días entre la aprobación del proyecto en una de las Cámaras y la iniciación del debate en la otra. 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.

4. El día 19 de septiembre de 1997, el Gobierno Nacional, a través de los Ministros de Relaciones Exteriores y de Trabajo y Seguridad Social, presentó al Senado, el proyecto radicado bajo el No 89 de 1997 "Por medio del cual se aprueba el ´Convenio número ciento cincuenta y cuatro (154) sobre el fomento de la negociación colectiva´, adoptado en la sexagésima séptima reunión de la conferencia general de la organización internacional del trabajo, Ginebra, con fecha diecinueve (19) de junio de mil novecientos ochenta y uno (1981)". El proyecto fue publicado en la página 8º de la Gaceta del Congreso No 391 del 23 de septiembre de 1997, y repartido a la Comisión Segunda Constitucional del Senado.

– La ponencia para primer debate en la Comisión Segunda, fue presentada por el Congresista Eduardo Pazos Torres y publicada en la página 5º de la Gaceta del Congreso No 509 del 3º de diciembre de 1997.

– El proyecto fue aprobado en primer debate en la Comisión Segunda del Senado, el 3 de diciembre de 1997, con un quórum de nueve (9) senadores de los trece (13) que integran la Comisión Segunda del Senado, según certificación expedida por el Secretario General de dicha comisión.

– Luego fue presentada la correspondiente ponencia para el segundo debate en el Senado, la cual fue publicada en la Gaceta del Congreso No 547 de 1997 (página 6).

– El proyecto en mención fue aprobado en segundo debate en la Plenaria del Senado de la República, el 17 de marzo de 1998, con un quórum de noventa y tres (93) senadores, según acta 26 publicada en la Gaceta del Congreso número 19 del 25 de marzo de 1998.

– Posteriormente el proyecto fue enviado a la Cámara de Representantes, en donde fue radicado con el No 202 de 1998. La ponencia para primer debate, fue publicada en la Gaceta del Congreso No 183 del 17 de septiembre de 1998.

– Este proyecto fue aprobado por unanimidad, el 7 de octubre de 1998, tal y como aparece en la Gaceta del Congreso No 366 del 22 de diciembre de 1998, donde se encuentra publicada el Acta correspondiente.

– La Ponencia para segundo debate fue presentada por el representante Jhonny Aparicio Ramírez y fue publicada en la Gaceta del Congreso No 157 del 10 de junio de 1999.

– El proyecto de Ley fue aprobado por unanimidad durante la sesión plenaria del 15 de junio de 1999, según consta en el acta No 47, publicada en la Gaceta del Congreso de la República No 236 del 9 de agosto de 1999.

– El proyecto fue entonces sancionado por el Presidente de la República el 12 de agosto de 1999 y la ley fue remitida a la Corte Constitucional, dentro de los seis días señalados por el artículo 241-10 de la Carta.

Conforme a las pruebas incorporadas al presente expediente, la Ley 524 del 12 de agosto de 1999 fue entonces regularmente aprobada y sancionada.

La finalidad y el contenido general del convenio, y su compatibilidad con la Carta.

5. El Convenio sub iudice tiene como fundamento el deseo de la Organización Internacional del Trabajo de fomentar la negociación colectiva, como instrumento libre y voluntario de concertación de condiciones económicas derivadas de la relación laboral. Pues bien, el contenido general del Convenio desarrolla plenamente los postulados constitucionales, pues bajo ésta visión se ha entendido la negociación colectiva en nuestra Constitución, como quiera que la Carta la considera un procedimiento que concreta y potencia el acuerdo de

voluntades como uno de los instrumentos más importantes para fijar las bases fundamentales del trabajo. De ahí pues, que el artículo 55 de la Carta determina que el Estado debe garantizar e impulsar este mecanismo de solución pacífica de controversias económicas laborales, cuyo ámbito específico de aplicación corresponde a la ley.1 En este contexto, la necesidad de fomentar la negociación colectiva implica un reconocimiento claro de la capacidad de autorregulación de los empleadores y trabajadores en la relación laboral, obviamente dentro de los márgenes que la regulación normativa mínima obliga a respetar. Por ende, la negociación colectiva libre y voluntaria "se presenta en el ámbito constitucional como el derecho regulador de una esfera de libertad en cabeza de patronos y los trabajadores"2, que goza de amplio sustento y garantía constitucional.

6. Así mismo, para la Corte es claro que el impulso de la negociación colectiva en la legislación colombiana también tiene sustento en el preámbulo y en el artículo 2º de la Constitución, según los cuales el Estado debe promover y facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan. En efecto, es evidente que una de las funciones más importantes de la negociación colectiva es precisamente la participación activa y decidida de los sujetos de la relación laboral, en la búsqueda de soluciones a los conflictos económicos que surgen de ella. Por consiguiente, el Estado no sólo debe garantizar el libre ejercicio de este derecho sino que debe "promover la concertación y los demás medios para la solución pacífica de los conflictos colectivos de trabajo" (C.P. inciso 2 del art. 55).

Por lo expuesto, y en razón a que la Carta no pretende consagrar cláusulas retóricas, sino que establece precisamente la exigencia de las autoridades de propiciar la efectividad de los derechos reconocidos (C.P. art. 2º), es obvio que el interés de fomentar la negociación colectiva que desarrolla el convenio objeto de estudio, es plenamente compatible con la Constitución. Por lo tanto, la Corte entra a analizar puntualmente las cláusulas del mismo.

Ámbito de aplicación del Convenio 154 de la OIT

7. El artículo primero del instrumento sub iudice señala su aplicación a todas las ramas de la actividad económica. No obstante, el convenio no define lo que entiende por actividad económica, por lo que la Corte considera que la legislación interna puede interpretar, dentro del contenido general del instrumento, aquellas actividades donde podría predicarse la negociación colectiva. De todas maneras, la Sala observa que el concepto de actividad económica es más amplio que la definición de empresa, pues esta última es tan solo una modalidad de aquella, por lo cual no la agota.

De igual manera, debe advertirse que el artículo 56 de la Carta restringe el derecho a la huelga en los servicios públicos esenciales, "lo cual significa, a fortiori, que la negociación colectiva sólo puede ser limitada en esos campos económicos, pues no tendría sentido que unos trabajadores pudieran decretar la huelga pero no pudieran adelantar negociaciones colectivas"3

Así pues, bajo estas condiciones, esta cláusula del convenio desarrolla los artículos 55 y 333 de la Constitución, como quiera que el Estado garantiza en mayor medida la negociación colectiva cuando la extiende a todas aquellas actividades que son reguladas por la autonomía contractual. Por consiguiente, es indudable que la posibilidad de buscar la solución pacífica, concertada y libre a los conflictos en las ramas de la actividad económica,

no sólo beneficia e interesa a las partes de la relación laboral sino que se convierte en un asunto que involucra el interés público.

8. De otra parte, el inciso segundo del artículo 1º del Convenio 154 señala una excepción a su aplicación en las fuerzas militares y de la policía, pues remite a la legislación nacional la determinación de si la negociación colectiva puede predicarse de esas actividades. De otra parte, la propia Constitución colombiana limita los derechos laborales de los miembros de las fuerzas militares, puesto que el artículo 39 de la Carta determina que la fuerza pública no goza del derecho de asociación sindical. Pues bien, en razón a que el convenio deja a salvo la libertad legislativa y normativa interna para la determinación en comento, esta cláusula puede interpretarse conforme a la Constitución, pues no significa una orden de reconocimiento del derecho de negociación colectiva para la fuerza pública. Dicho de otra manera, la cláusula del convenio deberá entenderse como una remisión que la legislación nacional evalúa y aplica de acuerdo con sus preceptos, pero no como una cláusula vinculante para nuestro Estado. Por ello, la Corte no encuentra ninguna objeción constitucional a esa remisión.

9. Así mismo, el artículo 1º del instrumento sometido a consideración de la Corte señala que la legislación interna podrá fijar modalidades particulares de negociación para la administración pública. En relación con este tema esta Corporación ya se pronunció in extenso, cuando revisó la constitucionalidad del Convenio 151 "sobre la protección del derecho de sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la administración pública" y de la Ley 411 de 1997 aprobatoria de dicho instrumento. En esa oportunidad4, la Corte dijo que, con fundamento en los artículos 55 y 56 de la Carta, es perfectamente posible que los trabajadores oficiales eleven peticiones y adelanten procesos de negociaciones plenas con las autoridades para dirimir sus conflictos económicos. Pero, no sucede lo mismo con los empleados públicos, pues aquellos están sometidos a la fijación unilateral del Estado, por medio de leyes, ordenanzas, acuerdos y reglamentos, de las condiciones generales del empleo, por lo cual los empleados públicos tienen el derecho de participar en la determinación de sus condiciones de trabajo, pero no en forma plena. Al respecto la Corte señaló:

"A diferencia de lo que sucede con los trabajadores oficiales, que tienen un derecho de negociación pleno, la búsqueda de soluciones concertadas y negociadas no puede llegar a afectar la facultad que la Carta confiere a las autoridades de fijar unilateralmente las condiciones de empleo. Esto significa que la creación de mecanismos que permitan a los empleados públicos, o sus representantes, participar en la determinación de sus condiciones de empleo es válida, siempre y cuando se entienda que en última instancia la decisión final corresponde a las autoridades señaladas en la Constitución, esto es, al Congreso y al Presidente en el plano nacional, y a las asambleas, a los concejos, a los gobernadores y a los alcaldes en los distintos órdenes territoriales, que para el efecto obran autónomamente. Con esa misma restricción, es igualmente legítimo que se desarrollen instancias para alcanzar una solución negociada y concertada entre las partes en caso de conflicto entre los empleados públicos y las autoridades.

Ahora bien, las anteriores precisiones en manera alguna implican que la Corte debe condicionar el alcance de los artículos 7º y 8º del convenio bajo revisión en relación con los

empleados públicos, por cuanto esas normas autorizan a tomar en cuenta las especificidades de las situaciones nacionales. Así, el artículo 7º no consagra un derecho de negociación colectiva pleno para todos los servidores públicos sino que establece que los Estados deben adoptar "medidas adecuadas a las condiciones nacionales" que estimulen la negociación entre las autoridades públicas y las organizaciones de servidores públicos, lo cual es compatible con la Carta."5

Las anteriores consideraciones son plenamente aplicables al asunto sub iudice, pues la Corte entiende que el artículo primero del Convenio 154 de la OIT sólo contiene una remisión a la legislación nacional, por lo que ahí se determinará si es aplicable o no al caso colombiano, de acuerdo con las limitaciones constitucionales que se hicieron referencia. Por lo tanto, en ese sentido se declarará exequible el artículo 1º del Convenio 154 de la OIT.

Alcance de la negociación

10. El artículo 2º del tratado determina cuales son los sujetos y las finalidades concretas de la negociación colectiva, dentro de las cuales sobresalen la necesidad de fijar condiciones de trabajo y de regular las relaciones entre empleadores y trabajadores o entre sus organizaciones. Pues bien, en la esfera de la negociación colectiva actúan como protagonistas indispensables para su desarrollo los sujetos de la relación laboral, quienes cuentan con recíprocos derechos y obligaciones. Sin embargo, la intervención de las partes no es igual, como quiera que mientras los empleadores pueden actuar individualmente, los trabajadores sólo pueden adelantar conversaciones cuando se presentan a través de una organización.

Ahora bien, de acuerdo con el artículo 55 superior la negociación colectiva es un derecho destinado a "regular las relaciones laborales", el cual está ligado con otros derechos como el de asociación sindical, pues la primera es una consecuencia de la existencia de sindicatos cuyo "ejercicio potencializa y vivifica la actividad de la organización sindical, en cuanto le permite a ésta cumplir la misión que le es propia de representar y defender los intereses económicos comunes de sus afiliados"6. Por esta razón, la jurisprudencia constitucional ha considerado que la negociación colectiva puede adquirir la categoría de derecho fundamental cuando su desconocimiento implica la vulneración o amenaza de los derechos al trabajo o de asociación sindical7.

De otra parte, de acuerdo con la Carta y con la jurisprudencia constitucional, los objetivos de la negociación colectiva se centran en la concertación voluntaria y libre de condiciones de trabajo, la necesidad del diálogo que afiance el clima de tranquilidad social, la defensa de los intereses comunes entre las partes del conflicto económico laboral, la garantía de que los representantes de las partes sean oídos y atendidos y, el afianzamiento de la justicia social en las relaciones entre trabajadores y empleadores.

El anterior análisis muestra que el alcance y las finalidades de la negociación colectiva consagradas en el tratado objeto de estudio, se ajustan plenamente a la Constitución y también armonizan con la hermenéutica autorizada de la misma.

Negociación colectiva con representantes

No obstante lo anterior, el mismo Convenio 154 determina que la legislación interna deberá adoptar medidas que garanticen que la existencia de los representantes no se utilice para menoscabar la posición de las organizaciones de trabajadores interesadas. Ello es razonable, como quiera que, por esencia, la negociación colectiva se constituye en la expresión y "consecuencia de la existencia de sindicatos" 9. Así pues, la Corte no encuentra ninguna objeción constitucional a la disposición analizada.

Métodos de aplicación (arts. 4º a 8º)

12. El artículo 4º señala que las disposiciones de este instrumento deben ser aplicadas mediante leyes y normas nacionales, lo cual es razonable como quiera que sólo a partir de la dinámica nacional se concreta y garantiza la efectividad de las normas internacionales del trabajo. De todas maneras, esta norma señala que la aplicación primaria del convenio deberá realizarse en los contratos colectivos o laudos arbitrales. En efecto, en reiteradas oportunidades esta Corporación ha dicho que el derecho a la negociación colectiva se hace efectivo y se concreta, en nuestra legislación, a través de la celebración de convenciones o pactos colectivos, los cuales "constituyen derecho objetivo, se incorporan al contenido mismo de los contratos de trabajo y, en tal virtud, contienen las obligaciones concretas del patrono frente a cada uno de los trabajadores"10. Por ello, la norma en estudio desarrolla el artículo 53 de la Carta, según el cual "los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo, no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores".

13. La siguiente disposición del convenio deja en libertad a los Estados para tomar las medidas adecuadas para cumplir con su finalidad de fomentar la negociación colectiva, pues los métodos que adoptan pueden ser diferentes pero todos dirigidos a posibilitar, a universalizar, a extender progresivamente a materias no contempladas en el convenio y a fomentar la negociación colectiva. Por lo tanto, el instrumento consagra como cláusula general el principio de fomento de la negociación colectiva, mientras que las cláusulas específicas deberán ser desarrolladas por la legislación interna, dentro de los objetivos allí señalados. De todas maneras, tal y como lo señala el artículo 8º del Convenio, las medidas de fomento no podrán concebirse o aplicarse de tal forma que obstaculicen la libertad de negociación colectiva.

Así, este instrumento complementa el Convenio 98 de la OIT "relativo a la aplicación de los principios del derecho de sindicación y de negociación colectiva", el cual fue ratificado por Colombia mediante Ley 27 de 1976. A su vez, la Recomendación 163 de la OIT "sobre el fomento de la negociación colectiva" desarrolla el instrumento objeto de estudio. En estos ellos, se hace un especial énfasis en la libertad legislativa para adoptar medidas adecuadas a las condiciones nacionales que propendan efectivamente a facilitar la expansión y creación de organizaciones de empleadores y trabajadores que utilicen la negociación colectiva.

La Corte no encuentra ningún problema constitucional en los artículos 5º y 8º del Convenio 154, pues como se anotó anteriormente, el fomento del derecho a la negociación colectiva también es un objetivo que consagra el artículo 55 de la Carta.

14. El artículo 6º permite la existencia de sistemas de relaciones de trabajo en los que la negociación colectiva puede concretarse en la conciliación o el arbitraje, siempre y cuando sea una participación voluntaria de las partes. En efecto, como se afirmó en precedencia, la

negociación colectiva tiene un contenido claro en la convención y en el pacto colectivo, pero el Convenio 154 consagra una enumeración más variada y amplia del contenido de la negociación, como quiera que autoriza otros instrumentos de resultado de la negociación. Así pues, estas disposiciones también se ajustan plenamente al artículo 116 y, en especial, al artículo 53 de la Constitución, como quiera que es un principio mínimo del trabajo la facultad "para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles".

15. Finalmente, el artículo 7º del instrumento dispone que las medidas de fomento deberán ser objeto de consultas previas entre las autoridades públicas, los empleadores y los trabajadores. En relación con este tema, la Corte Constitucional ya tuvo oportunidad de pronunciarse cuando estudió la exequibilidad de las consultas tripartitas para promover la aplicación de las normas internacionales del trabajo11 y, consideró que "la naturaleza de estas consultas, los temas a tratar y los miembros que conforman la estructura de las mismas, son, por un lado, expresión del derecho de las personas a participar en las decisiones que las afectan (artículo 2 de la C.P.) y por el otro, la expresión del reconocimiento a los principios de derecho internacional aceptados por Colombia, de conformidad con el artículo 9 de la Constitución y los artículos 38 y 39 de la Carta en lo que respecta al derecho de asociación"12. En estas circunstancias, la disposición estudiada también será declarada exequible.

Normas instrumentales

16. Los artículos 9º y siguientes, como es natural en los convenios internacionales, consagran las reglas instrumentales para la adopción y ejecución del convenio. En efecto, esas disposiciones señalan que el Convenio 154 no revisa ni deroga convenios ni recomendaciones de la OIT anteriores (art. 9º), establecen que las ratificaciones deben ser comunicadas al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo (art. 10), regulan el momento de entrada en vigor del tratado (art. 11), así como las posibilidades de denuncia y el trámite de las mismas (art. 12). Igualmente, esas disposiciones consagran la lengua de los textos oficiales (art. 17), la obligación que tiene la OIT de efectuar las comunicaciones a la Secretaría de las Naciones Unidas para el registro de la situación jurídica del tratado (art. 14), las notificaciones y el registro del número de ratificaciones, declaraciones y denuncias de los miembros de la OIT (art.13), las posibilidades de revisión de su texto (art. 15), así como los efectos de eventuales convenios posteriores sobre la misma materia (art. 16).

La Corte no encuentra ninguna objeción a esas disposiciones, las cuales, tomando en cuenta las particularidades que tienen los procesos de aprobación, ratificación y denuncia de los convenios de la OIT, armonizan con los principios que en esta materia rigen en el derecho internacional y que han sido aceptados por Colombia (CP art. 9º).

La constitucionalidad de la Ley 524 de 1999.

17. Conforme a lo anterior, la Corte concluye que el Convenio 154 "sobre el fomento de la negociación colectiva", adoptado en la 67ª reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, hecho en Ginebra el 19 de junio de 1981, se ajusta a la Carta y será entonces declarado exequible. En ese mismo orden de ideas, esta Corporación considera que es igualmente constitucional la Ley 524 de 1999 bajo revisión, la cual se limita a aprobar el texto de este instrumento internacional (art. 1º) y a señalar que

sus normas sólo obligarán al país cuando se perfeccione el respectivo vínculo internacional (art. 2º), lo cual concuerda perfectamente con los principios generales del derecho de los tratados (CP art. 9º).

VIi. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- DECLARAR EXEQUIBLE la Ley 524 del 12 de agosto de 1999.

Segundo.- Declarar EXEQUIBLE el Convenio número ciento cincuenta y cuatro (154) “sobre el fomento de la negociación colectiva, adoptado en la sexagésima séptima (67ª) reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, hecho en Ginebra el 19 de junio de 1981”, conforme a lo señalado en la presente sentencia.

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

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

FABIO MORÓN DÍAZ

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Al respecto puede consultarse, entre otras, la sentencia T-597 de 1992 M.P. Ciro Angarita Barón

2 Sentencia SU-342 de 1995 M.P. Antonio Barrera Carbonell.

3 Sentencia C-377 de 1998 M.P. Alejandro Martínez Caballero

4 Sentencia C-377 de 1998 M.P. Alejandro Martínez Caballero. Sobre este mismo punto también puede consultarse la sentencia C-110 de 1994 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

5 Sentencia C-377 de 1998 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

6 Sentencia C-009 de 1994 M.P. Antonio Barrera Carbonell. Al respecto también, véase la sentencia C-013 de 1993 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

7 Puede consultarse la sentencia SU-342 de 1995 M.P. Antonio Barrera Carbonell

8 Este convenio aún no ha sido ratificado por Colombia.

9 Sentencia C-013 de 1993 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

10 Sentencia C-009 de 1994 M.P. Antonio Barrera Carbonell

11 Convenio 144 de la OIT.

12 Sentencia C-376 de 1998 M.P. Alejandro Martínez Caballero