

Sentencia C-195-09

Referencia: expediente LAT-327

Revisión de constitucionalidad del “Instrumento de Enmienda a la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo”, adoptado en la octogésima quinta (85ª) reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, en Ginebra, el diecinueve (19) de junio de mil novecientos noventa y siete (1997)” y la Ley aprobatoria No. 1197 del 5 de junio de 2008.

Magistrado Ponente:

Dr. JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Bogotá D. C., veinticinco (25) de marzo de dos mil nueve (2009).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y una vez cumplidos los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES.

En cumplimiento de lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 241 de la Constitución Política, la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República remitió a esta Corporación copia del “Instrumento de Enmienda a la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo”, adoptado en la octogésima quinta (85ª) reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, en Ginebra, el diecinueve (19) de junio de mil novecientos noventa y siete (1997)” y de la Ley aprobatoria No. 1197 del 5 de junio de 2008.

En desarrollo de dicho mandato constitucional, el despacho sustanciador mediante providencia del 17 de julio de 2008, dispuso: i) avocar el conocimiento del Instrumento de Enmienda y la ley aprobatoria, ii) decretar la práctica de algunas pruebas, iii) fijar en lista el asunto bajo revisión y simultáneamente correr traslado al Procurador General de la

Nación para que rinda el concepto de rigor, iv) comunicar inmediatamente la iniciación del asunto al Presidente de la República; al Presidente del Congreso de la República; al Ministro del Interior y de Justicia; al Ministro de Relaciones Exteriores y al Ministro de la Protección Social, de conformidad con los artículos 244 de la Constitución y 11 del Decreto 2067 de 1991, y finalmente v) invitar a la Central Unitaria de Trabajadores de Colombia CUT; Colegio de Abogados Especializados en Derecho del Trabajo y Seguridad Social de Colombia; Academia Colombiana de Jurisprudencia; Comisión Colombiana de Juristas; Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad DJS; y universidades Nacional, de los Andes, Externado de Colombia, Libre de Colombia, Javeriana, Santo Tomás y Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, para que aporten sus opiniones sobre el asunto de la referencia.

Por cuanto el material probatorio solicitado en providencia anterior no fue remitido en su totalidad oportunamente, el despacho sustanciador dispuso requerir a las autoridades bajo el apremio del artículo 50 del Decreto 2067 de 1991, a través de providencia calendada 26 de agosto de 2008, para que cumplieran estrictamente lo ordenado.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de este asunto, y previo concepto del Ministerio Público, la Corte Constitucional procede a decidir el asunto bajo revisión.

## II. TEXTO DEL INSTRUMENTO DE ENMIENDA Y DE SU LEY APROBATORIA.

“LEY 1197 DE 2008

(junio 5)

Por medio de la cual se aprueba el “Instrumento de Enmienda a la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo”, adoptado en la octogésima quinta (85ª) reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, en Ginebra, el diecinueve (19) de junio de mil novecientos noventa y Siete (1997).

## EL CONGRESO DE COLOMBIA

Visto el texto del “Instrumento de Enmienda a la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo”, adoptado en la octogésima quinta (85ª) reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, en Ginebra, el diecinueve (19) de junio de mil novecientos noventa y siete (1997), que a la letra dice:

(Para ser transcrito: Se adjunta fotocopia del texto íntegro del Instrumento Internacional mencionado).

### CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO

### INSTRUMENTO DE ENMIENDA A LA CONSTITUCION DE LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO

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 junio de 1997 en su octogésima quinta reunión.

Después de haber decidido adoptar una Enmienda a la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, cuestión comprendida en el séptimo punto del Orden del Día de esta reunión, adopta, con fecha diecinueve de junio de mil novecientos noventa y siete, el siguiente Instrumento de Enmienda a la Constitución de la

Organización Internacional del Trabajo, que será denominado Instrumento de Enmienda a la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, 1997:

#### ARTÍCULO 1.

A partir de la fecha en que entre en vigor el presente Instrumento de Enmienda, el artículo 19 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo será enmendado mediante la adición de un nuevo párrafo, después del párrafo 8, con el siguiente tenor:

“9. Por iniciativa del Consejo de Administración, la Conferencia podrá derogar, por mayoría de dos tercios de los votos emitidos por los delegados presentes, todo convenio adoptado con arreglo a las disposiciones del presente artículo si se considera que ha perdido su objeto o que ya no representa una contribución útil a la consecución de los objetivos de la Organización”.

#### ARTÍCULO 2.

El Presidente de la Conferencia y el Director General de la Oficina Internacional del Trabajo autenticarán, con su firma, dos ejemplares de este Instrumento de Enmienda. Uno de ellos se depositará en los archivos de la Oficina Internacional del Trabajo y el otro se remitirá al Secretario General de las Naciones Unidas, para ser registrado de acuerdo con el artículo 102 de la Carta de las Naciones Unidas. El Director General remitirá una copia certificada de este Instrumento a todos los Miembros de la Organización Internacional del Trabajo.

### ARTÍCULO 3.

1. Las ratificaciones o aceptaciones de este Instrumento de Enmienda se comunicarán al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, quien informará al respecto a los Miembros de la Organización.

2. Este Instrumento de Enmienda entrará en vigor de conformidad con las disposiciones del artículo 36 de la Constitución de la Organización internacional del Trabajo.

3. Al entrar en vigor este Instrumento, el Director General de la Oficina Internacional del Trabajo lo comunicará a todos los Miembros de la Organización Internacional del Trabajo y al Secretario General de las Naciones Unidas.

Copia certificada conforme y completa del texto español.

Por el Director General de la Oficina Internacional del Trabajo.

Dominick Devlin,

Oficina Internacional del Trabajo.

RAMA EJECUTIVA DEL PODER PUBLICO

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., 14 de marzo de 2003

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

(Fdo.) ÁLVARO URIBE VÉLEZ

La Ministra de Relaciones Exteriores,

(Fdo.) Carolina Barco Isakson.

DECRETA:

Artículo 1o. Apruébase el Instrumento de Enmienda a la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, adoptado en la Octogésima Quinta (85ª) Reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, en Ginebra, el diecinueve (19) de junio de mil novecientos noventa y siete (1997).

Artículo 2. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1º de la Ley 7ª de 1944, el “Instrumento de Enmienda a la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo”, adoptado en la Octogésima Quinta (85a) Reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, en Ginebra, el diecinueve (19) de junio de mil

novecientos noventa y siete (1997), que por el artículo 1º 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.

Dada en Bogotá, D. C., a los ....

Presentado al honorable Congreso de la República por el Ministro de Relaciones Exteriores y el Ministro de la Protección Social.

El Ministro de Relaciones Exteriores,

Fernando Araújo Perdomo.

El Ministro de la Protección Social,

Diego Palacio Betancourt.

RAMA EJECUTIVA DEL PODER PUBLICO

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., 14 de marzo de 2003

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

(Fdo.) ÁLVARO URIBE VÉLEZ

El Ministro de Relaciones Exteriores (Fdo.),

Fernando Araújo Perdomo.

DECRETA:

Artículo 1o. Apruébase el Instrumento de Enmienda a la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, adoptado en la Octogésima Quinta (85ª) Reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, en Ginebra, el diecinueve (19) de junio de mil novecientos noventa y siete (1997).

Artículo 2o. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1º de la Ley 7ª de 1944, el “Instrumento de enmienda a la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo”, adoptado en la octogésima quinta (85ª) Reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, en Ginebra, el diecinueve (19) de junio de mil novecientos noventa y siete (1997), que por el artículo 1º 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.

La Presidenta del honorable Senado de la República,

Nancy Patricia Gutiérrez Castañeda.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

EMILIO OTERO DAJUD.

El Presidente de la honorable Cámara de Representantes,

OSCAR ARBOLEDA PALACIO.

JESÚS ALFONSO RODRÍGUEZ CAMARGO.

REPUBLICA DE COLOMBIA - GOBIERNO NACIONAL

Comuníquese y cúmplase.

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

Dada en Bogotá, D. C., a 5 de junio de 2008

ÁLVARO URIBE VÉLEZ

El Ministro de Relaciones Exteriores,

FERNANDO ARAÚJO PERDOMO.

El Ministro de Protección Social,

DIEGO PALACIO BETANCOURT”.

### III. INTERVENCIONES.

#### 1. Ministerio de la Protección Social.

Mónica Andrea Ulloa Ruíz, en calidad de apoderada del Ministerio de la Protección Social, interviene en este asunto para solicitar a la Corte la exequibilidad del Instrumento de Enmienda y la ley aprobatoria.

Explica que la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo previó en su artículo 19, la forma, mayoría, autenticación, modificaciones, obligaciones y efectos de los convenios y acuerdos de esa Organización, más no refirió a la forma de terminación de los convenios que elaborara la OIT, lo que hoy es objeto de Instrumento de Enmienda. Agrega que dicho instrumento contempla la figura de la derogatoria de los convenios como mecanismo para que determinada ley cese sus efectos y pierda fuerza vinculante lo que significa la terminación de un convenio internacional. Además, encuentra que comparada esta figura con las causales de terminación establecidas en la Convención de Viena, se aprecia que concuerda con la causal prevista en el artículo 54, que trata del acuerdo entre las partes.

Concluye que en definitiva quien decide derogar un convenio es la mayoría cualificada de la Conferencia General de la OIT, bajo la ocurrencia de las condiciones señaladas en la Enmienda, lo cual resulta ajustado al ordenamiento internacional. Al igual, es concordante con las funciones atribuidas al Congreso de la República constitucional y legalmente.

## 2. Ministerio de Relaciones Exteriores.

Myrian Yaneth Suárez Callejas, en calidad de apoderada del Ministerio de Relaciones Exteriores, solicita declarar la exequibilidad del Instrumento de Enmienda y la ley aprobatoria.

Luego de resaltar la importancia de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, señala que el Instrumento de Enmienda se ajusta a la Constitución por cuanto desarrolla varios principios y disposiciones consagrados en su texto (artículos 9, 226 y 227). Asevera que esta Enmienda hace parte de una serie de iniciativas que la Organización adoptó para reforzar la pertinencia, los efectos y la coherencia de su sistema normativo. Considera que se debe dar alcance al término “derogación” en el sentido de eliminar definitivamente todos los efectos jurídicos resultantes del convenio entre la Organización y sus miembros. Además, resalta que la decisión de derogar un convenio queda subordinada a ciertas condiciones de procedimiento<sup>1</sup>.

## 3. Comisión Colombiana de Juristas.

Fátima Esparza Calderón, coordinadora del Área de Promoción y Debates de la Comisión Colombiana de Juristas, se excusa de intervenir en esta oportunidad por motivos de fuerza mayor.

## 4. Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.

Iván Daniel Jaramillo Jassir, Coordinador del Área de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Facultad de Jurisprudencia del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario solicita a la Corte declarar la exequibilidad del Instrumento de Enmienda y de la ley aprobatoria.

Recuerda que la Comisión de Expertos en la aplicación de Convenios y Recomendaciones concluyó que muchos de los instrumentos de antaño han resultado anacrónicos por lo que es necesario adoptar medidas para organizar dicha situación, dejando vigentes solamente los convenios que hoy en día tienen aplicación. Luego de transcribir apartes de la aclaración de voto a la sentencia C-401 de 2005, concluye que

Colombia ha ratificado una gran cantidad de convenios que han perdido su objeto por lo que el presente instrumento consulta plenamente la Constitución Política.

#### 5. Universidad Santo Tomás.

José Joaquín Castro Rojas, Director de Consultorio Jurídico de la Universidad Santo Tomás, interviene para solicitar la exequibilidad del Instrumento de Enmienda y la ley aprobatoria.

Manifiesta que se cumplen los trámites, las formalidades y el procedimiento legislativo para la expedición de la ley aprobatoria del tratado. En cuanto al control material, afirma que siendo la misma Organización la que decide derogar sus propias decisiones por considerar que se han convertido en inútiles para sus objetivos y con el ánimo de cumplir los fines sociales de los Estados miembros, no encuentra sobre el Instrumento de Enmienda problema alguno de constitucionalidad.

#### IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

El Procurador General de la Nación, en concepto No. 4653, recibido en la Secretaría General de esta Corporación el día 11 de noviembre de 2008, solicita a la Corte declarar la exequibilidad del Instrumento de Enmienda y la ley aprobatoria.

En cuanto al análisis formal, el Ministerio Público concluye que se cumplieron las exigencias constitucionales:

“Visto el procedimiento legislativo se constata que se cumplió con la exigencia constitucional del párrafo primero del artículo 160 superior. Entre el primero y segundo debate en cada una de las cámaras transcurrió un tiempo no inferior a ocho días, así: la aprobación en primer debate en la Comisión Segunda del Senado tuvo lugar el 4 de diciembre de 2007, mientras que la aprobación en la Plenaria ocurrió el 13 de diciembre del mismo año; igualmente, la aprobación en primer debate en la Comisión Segunda de la Cámara tuvo lugar el 8 de abril de 2008, mientras que la aprobación en segundo debate en la Plenaria se dio el 6 de mayo de 2008.

De otro lado, entre la aprobación del proyecto en el Senado (13 de diciembre de 2008 [sic]) y la iniciación del debate en la Cámara de Representantes (8 de abril de 2008) transcurrió un lapso no inferior a los quince días.

Además, es necesario manifestar que se le dio cabal cumplimiento al artículo 162 Superior que señala que “ningún proyecto de ley podrá ser considerado en más de dos legislaturas.

El 5 de junio de 2008, el Presidente de la República sancionó la ley aprobatoria del instrumento internacional objeto de examen, convirtiéndose en la Ley 1197 de 2008.

El texto de la ley fue remitido por la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República a la Corte Constitucional, el 12 de junio de 2008, es decir, lo hizo dentro del término de seis (6) días señalados por el artículo 241, numeral 10, de la Constitución”.

En cuanto al examen material expone que no contraría el ordenamiento constitucional por cuanto los convenios de la OIT en el evento que pierdan su capacidad para lograr el efecto que de ellos se espera, resulta razonable que los retiren de manera oportuna. Explica que el disponer que la decisión de derogar se adopte por una mayoría calificada de los votos emitidos por los representantes de los Estados Miembros que tiene un carácter tripartito, garantiza la participación de todos los interesados en las decisiones que los afecten. Además, indica que la propuesta de derogatoria deber ser a iniciativa del Consejo de Administración y debe cumplir una serie de condiciones.

Recuerda que esta figura no resulta extraña al ordenamiento superior si se tiene en cuenta que el artículo 209 alude a la eficacia como uno de los presupuestos que gobierna el ejercicio de la función pública. Así mismo, trae a colación el numeral 2º del artículo 66 del Código contencioso Administrativo, alusivo a que un acto administrativo siendo válido pierde su fuerza ejecutoria cuando desaparezcan sus fundamentos fácticos que ha sido denominado como el decaimiento del acto administrativo. No encuentra respecto a

los artículos 2º y 3º del Instrumento de Enmienda, vulneración alguna de la Constitución.

## V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

### 1. Competencia.

La Corte Constitucional es competente para efectuar el control de constitucionalidad del Instrumento de Enmienda a la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo de 1997 y de la Ley aprobatoria No. 1197 del 5 de junio de 2008, de conformidad con lo previsto en el numeral 10º del artículo 241 de la Constitución.

La Corte ha reconocido su competencia sobre instrumentos de enmienda a la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, como lo hizo en la sentencia C-562 de 1992, que revisó la constitucionalidad del “Texto del Instrumento de Enmienda a la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, 1986”. Además, ha examinado varios convenios internacionales del trabajo, según puede apreciarse de las sentencias C-147 de 19942, C-280 de 19973, C-325 de 20004 y C-535 de 20025.

### 2. Naturaleza del control de constitucionalidad sobre los convenios internacionales y las leyes aprobatorias.

El examen de constitucionalidad que le corresponde efectuar a la Corte Constitucional sobre los tratados internacionales y sus leyes aprobatorias tiene las siguientes características: i) es previo a la ratificación del tratado aunque posterior a la aprobación del Congreso y la sanción del Gobierno, ii) es automático por cuanto deben remitirse por el Gobierno a la Corte dentro de los seis (6) días siguientes a la sanción de la ley, iii) es integral toda vez que se examinan los aspectos formales y materiales de los actos frente al texto integral de la Constitución, iv) es preventivo al buscar garantizar el principio de supremacía de la Constitución (art. 4) y el cumplimiento de los compromisos del Estado colombiano frente a la comunidad internacional, v) es una condición sine qua non para la ratificación del instrumento internacional, y vi) tiene fuerza de cosa juzgada constitucional.

El control de constitucionalidad formal persigue verificar el cumplimiento de los

requisitos necesarios en el proceso de negociación y celebración del tratado, como en el trámite legislativo desarrollado y la sanción presidencial del proyecto de ley<sup>6</sup>. Además, la ley aprobatoria debe observar el procedimiento de una ley ordinaria por no disponer lo contrario la Carta Política y así manifestarlo la Ley Orgánica del Congreso<sup>7</sup>, salvo lo concerniente a la iniciación del debate en el Senado de la República por referir a las relaciones internacionales y la remisión oportuna por el Gobierno del tratado y la ley aprobatoria a la Corte.

De esta manera, la Corte ha manifestado que el examen formal comprende los siguientes presupuestos: i) la remisión oportuna del instrumento internacional y la ley aprobatoria (art. 241-10 C.P.), ii) la validez de la representación del Estado colombiano en los procesos de negociación y celebración del tratado, como la competencia del funcionario que lo suscribió, iii) la iniciación del trámite en la cámara correspondiente (art. 154 C.P.), iv) las publicaciones efectuadas por el Congreso (art. 157 C.P.), v) la aprobación en primer y segundo debate respectivamente (art. 157 C.P.), vi) el cumplimiento de los términos que debe mediar para los debates en una y otra cámara (art. 160 C.P.), vii) el quórum deliberatorio y decisorio al igual que las mayorías con las que fue aprobado el proyecto, y viii) el anuncio previo a la votación (art. 160 C.P.).

Y, en cuanto al control de constitucionalidad material la función de esta Corte se circunscribe a examinar el contenido del instrumento internacional y su ley aprobatoria a la luz del contenido integral de la Constitución Política.

Por último, la Sala recuerda que los aspectos de conveniencia, oportunidad, efectividad y utilidad de los tratados internacionales son materias ajenas a las funciones jurídicas que le han sido encomendadas a la Corte Constitucional como guardiana de la integridad y supremacía de la Constitución (art. 241-10 superior). Su valoración corresponde constitucionalmente al Presidente de la República en el ejercicio de la dirección de las relaciones internacionales (art. 189-2) y al Congreso de la República al disponer la aprobación o improbación de los tratados (art. 150-16).

1. La oportunidad en la remisión por el Gobierno a la Corte del Instrumento de Enmienda y la ley aprobatoria.

El día 11 de junio de 2008, fue recibido en la Oficina de Correspondencia de la Corte Constitucional, proveniente de la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, fotocopia autenticada de la Ley No. 1197 del 5 de junio de 2008, que aprueba el “Instrumento de Enmienda a la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo”, adoptado en la octogésima quinta (85ª) reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, en Ginebra, el diecinueve (19) de junio de mil novecientos noventa y siete (1997). Quiere ello decir, que el Gobierno remitió el texto de la ley junto con el convenio al cuarto día de sancionada la ley y, por tanto, dentro del término de los seis (6) días previsto en el numeral 10º del artículo 241 de la Constitución.

#### 4. Adopción del Convenio Internacional del Trabajo.

En cuanto a la debida representación del Estado colombiano en la negociación y celebración de tratados internacionales conforme a las previsiones de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, debe empezar la Corte por precisar que la adopción de los convenios internacionales del trabajo reviste ciertas particularidades conferidas por la propia Constitución de la OIT y que, por tanto, la distingue de los demás tratados internacionales comúnmente celebrados bajo la Convención de Viena.

Recuérdese que según el artículo 19 de la Constitución de la OIT, la Conferencia Internacional del Trabajo adopta en votación final el convenio por una mayoría de dos tercios emitidos por los delegados presentes (párrafo 2). El Presidente de la Conferencia y el Director General autentican con sus firmas copias del convenio, una de las cuales se deposita en los archivos de la Oficina Internacional del Trabajo y la otra se envía al Secretario General de las Naciones Unidas. El Director General remitirá copia certificada del convenio a cada uno de los Miembros (numeral 4). Adicionalmente, se establecen unas obligaciones para los Miembros en cuanto a los convenios (párrafo 5) como: i) su comunicación a todos los Miembros para su ratificación (literal a), ii) el sometimiento del convenio a las autoridades a quienes compete el asunto para que le den forma de ley o adopten otras medidas (literal b) y iii) una vez obtenido el consentimiento de las autoridades, el Miembro comunicará la ratificación formal del convenio al Director General y adoptará las medidas necesarias para hacer efectivas las disposiciones del

convenio (literal d).

Luego, Colombia como Estado Miembro de la OIT, está obligada a someter los convenios internacionales del trabajo que se adopten al marco de las previsiones contenidas en la Constitución de la OIT. De ahí que pueda colegirse que el proceso de adopción de los convenios internacionales del trabajo reviste unas características sui generis, como lo ha reconocido esta Corporación, que lo distinguen de los demás tratados internacionales.

Ello no resulta incompatible con la Carta Política. Si bien el examen de constitucionalidad no comprende en este caso las facultades del representante del Estado colombiano para la negociación y celebración de este instrumento internacional, sí debe contar con la aprobación ejecutiva, la sujeción a la aprobación del Congreso y la revisión por parte de la Corte Constitucional.

Así lo ha señalado esta Corporación desde el inicio de sus funciones. En efecto, en la sentencia C-562 de 1992, que examinó el Instrumento de Enmienda de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, 1986, sostuvo:

“(S)i bien es cierto que tales actos no reúnen ni por su forma de adopción ni por su trámite las exigencias establecidas por la Convención de Viena para los tratados que se celebran entre Estados, sí pueden tenerse como tales a pesar de sus diferencias pues son instrumentos de carácter internacional que contienen normas de Derecho, adoptadas por un órgano colectivo (Conferencia Internacional del Trabajo) en cuyo seno se encuentran representaciones de los Estados miembros y que solo obligan a quienes los ratifiquen, acto que también tiene características distintas.... Y que dadas esas peculiaridades especiales que los caracterizan y distinguen se rigen por las propias normas contenidas en la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo y en lo no contemplado en ellas en las normas de Derecho Internacional relativas a los tratados comunes u ordinarios. ...Desde el punto de vista constitucional es indispensable, sin embargo, que el Presidente de la República apruebe el convenio, pues ni siquiera estos tratados sui generis escapan a la regla nunca exceptuada por la Carta de que ellos deben ser celebrados por este funcionario”<sup>8</sup>.

Adicionalmente, en las sentencias C-325 de 2009 y C-535 de 200210, la

Corte reiteró las particularidades que reviste la adopción de los convenios internacionales del trabajo, atendiendo lo dispuesto en el artículo 19 de la Constitución de la O.I.T., concluyendo por sustracción de materia que el examen de constitucionalidad no incluye las facultades del Ejecutivo para la suscripción del convenio toda vez que los Estados miembros quedan obligados a someterlo a las autoridades competentes para su aprobación.

En consecuencia, la Corte encuentra que el presente Instrumento de Enmienda a la Constitución de la OIT, satisface los presupuestos constitucionales mencionados, toda vez que se le impartió aprobación Ejecutiva el 14 de marzo de 2003, sometiéndose a la aprobación del Congreso por los Ministros de Relaciones Exteriores y de la Protección Social<sup>11</sup>, para su posterior revisión por esta Corporación.

5. Revisión formal de la Ley No. 1197 de 2008, aprobatoria del Instrumento de Enmienda a la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo.

Conforme a la documentación que reposa en el expediente se observa que el trámite dado al proyecto de ley 144 de 2007 Senado y 223 de 2008 Cámara, el cual culminó con la expedición de la Ley No. 1197 de 2008, fue el siguiente:

5.1. Trámite en el Senado de la República al proyecto de ley 144 de 2007.

El 20 de septiembre de 2007, el Gobierno radicó en la Secretaría General del Senado de la República, el proyecto de ley 144 de 2007 Senado, “Por medio de la cual se aprueba el Instrumento de Enmienda a la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo”, adoptado en la octogésima quinta (85ª) reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, en Ginebra, el diecinueve (19) de junio de mil novecientos noventa y siete (1997)”, a través del Ministro de Relaciones Exteriores Dr. Fernando Araújo Perdomo y el Ministro de la Protección Social Dr. Diego Palacio Betancourt. A continuación, la Presidencia del Senado dio por repartido el proyecto de ley a la Comisión Segunda Constitucional de esa célula legislativa.

El texto original del proyecto de ley y del Instrumento de Enmienda junto con la exposición de motivos fueron publicados en la Gaceta del Congreso 469 del 24 de septiembre de 2007, Senado<sup>12</sup>.

5.1.1. La ponencia para dar primer debate en la Comisión Segunda del Senado de la República fue presentada por la Senadora Nancy Patricia Gutiérrez Castañeda, siendo publicada en la Gaceta del Congreso 564 del 9 de noviembre de 2007, Senado13.

Conforme al Acta 14 del 28 de noviembre de 2007, publicada en la Gaceta del Congreso 176 del 24 de abril de 2008, Senado14, en dicha sesión se dio el aviso de votación, en los siguientes términos:

“Anuncio de proyectos de ley.

El señor Secretario, Felipe Ortíz Marulanda, da lectura: anuncio de discusión y votación de proyectos de ley por orden del Presidente de la Comisión Segunda del Senado de la República, para la próxima sesión, según el artículo 8º del Acto Legislativo número 01 de 2003:

...

Proyecto de ley número 144 de 2007 Senado, por medio de la cual se aprueba el Instrumento de Enmienda a la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, adoptado en la Octogésima Quinta (85) Reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, en Ginebra, el diecinueve (19) de julio de mil novecientos noventa y siete (1997).

...

Están anunciadas, para la próxima sesión, la discusión y votación de proyectos de ley. Señor Presidente, la Secretaría pregunta para cuándo se volvería a citar; igualmente, se solicita a los honorables Senadores la colaboración para radicar en la Secretaría hoy y mañana las ponencias de ascenso para segundo debate, a efectos de la publicación y que puedan ser consideradas en la plenaria del próximo martes.

El señor Presidente, Senador Carlos Emiro Barriga, cita para mañana 29 de noviembre a las 9:00 a.m. y se les agradece a todos por la participación.

Se levanta la sesión.”

Según el Acta 15 del 4 de diciembre de 2007, publicada en la Gaceta del Congreso 177 del 24 de abril de 2008, Senado<sup>15</sup>, en esa sesión fue discutido y votado el proyecto de ley 144 de 2007, Senado. El quórum deliberatorio y decisorio fue de 10 de los 13 Senadores que conforman esa Comisión<sup>16</sup>.

5.1.2. La ponencia para dar segundo debate en la Plenaria del Senado de la República fue presentada por la Senadora Nancy Patricia Gutiérrez Castañeda, siendo publicada en la Gaceta del Congreso 642 del 10 de diciembre de 2007, Senado<sup>17</sup>.

Conforme al Acta 28 del 12 de diciembre de 2007, publicada en la Gaceta del Congreso 60 del 26 de febrero de 2008, Senado<sup>18</sup>, en dicha sesión se dio el aviso de votación, de la siguiente forma:

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

Los siguientes son los proyectos para mañana señor Presidente:

...

. Proyecto de ley número 144 de 2007 Senado, por medio de la cual se aprueba el Instrumento de Enmienda a la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo adoptado en la octogésima quinta (85) reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, en Ginebra, el diecinueve (19) de junio de mil novecientos noventa y siete (1997).

...

Señor Presidente están anunciados.

...

Siendo las 8:45 p.m., la Presidencia levanta la sesión y convoca para el día jueves 13 de diciembre de 2007, a las 11:00 a.m.”

Según el Acta 29 del 13 de diciembre de 2007, publicada en la Gaceta del Congreso 61

del 26 de febrero de 2008, Senado<sup>19</sup>, en esa sesión fue discutido y votado el proyecto de ley 144 de 2007, Senado. El quórum deliberatorio y decisorio fue de 93 de los 102 Senadores que conforman esa Plenaria<sup>20</sup>.

5.2. Trámite en la Cámara de Representantes al proyecto de ley 223 de 2008 Cámara y 144 de 2007 Senado.

5.2.1. La ponencia para dar primer debate en la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes fue presentada por el Representante Lidio Arturo García Turbay, siendo publicada en la Gaceta del Congreso 85 del 26 de marzo de 2008, Cámara<sup>21</sup>.

Conforme al Acta 20 del 2 de abril de 2008, publicada en la Gaceta del Congreso 396 del 27 de junio de 2008, Cámara<sup>22</sup>, en dicha sesión se dio el aviso de votación, en los siguientes términos:

“Hace uso de la palabra el Presidente, honorable Representante Augusto Posada Sánchez:

...

Realizar los anuncios para la próxima sesión.

Hace uso de la palabra la Secretaria General, doctora Pilar Rodríguez Arias:

Es decir, señor Presidente si le entendí, el próximo martes aprobamos proyectos de ley y el miércoles se hace el debate que se ordenó el día de ayer por la Comisión.

Hace uso de la palabra el Presidente, honorable Representante Augusto Posada Sánchez:

Así es señora Secretaria.

Hace uso de la palabra la Secretaria General, doctora Pilar Rodríguez Arias:

Sí señor Presidente.

Anuncio de proyectos de ley para la próxima sesión de Comisión, según lo acaba de

ordenar el señor Presidente, para dar cumplimiento al artículo 8º del Acto Legislativo número 1 de 2003.

1. Proyecto de ley número 144 de 2007 Senado, 223 de 2008 Cámara, por medio de la cual se aprueba se aprueba el Instrumento de la Enmienda a la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, adoptado en la octogésima quinta reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, hecho en Ginebra el 19 de junio de 1997.

Efectuados los anuncios señor Presidente, conforme lo ordena el artículo 8º del Acto Legislativo número 1 de 2003.”

Según el Acta 21 del 8 de abril de 2008, publicada en la Gaceta del Congreso 397 del 27 de junio de 2008, Cámara<sup>23</sup>, en esa sesión fue discutido y votado el proyecto de ley. El quórum deliberatorio y decisorio fue de 17 de los 19 Representantes que conforman esa Comisión<sup>24</sup>.

5.2.2. La ponencia para dar segundo debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes fue presentada por el Representante Lidio Arturo García Turbay, siendo publicada en la Gaceta del Congreso 149 del 17 de abril de 2008, Cámara<sup>25</sup>.

Conforme al Acta 105 del 29 de abril de 2008, publicada en la Gaceta del Congreso 293 del 28 de mayo de 2008, Cámara<sup>26</sup>, en dicha sesión se dio el aviso de votación, de la siguiente manera:

“La Secretaría General informa, doctor Jesús Alfonso Rodríguez:

...

Señor Presidente, autorice a la Secretaría para anunciar los proyectos de actos legislativos y de ley para la próxima sesión.

Dirección de la sesión por la Presidencia (doctor Oscar Arboleda Palacio):

Anuncie los proyectos señor Secretario y les recuerdo o les informo que mañana no habrá Plenaria pero trabajaremos, martes, miércoles y jueves de la semana entrante.

La Secretaría General informa, doctor Jesús Alfonso Rodríguez:

Vamos a anunciar los proyectos de ley y acto legislativo que serán debatidos y votados en la próxima sesión.

Dirección de la sesión por la Presidencia (doctor Oscar Arboleda Palacio):

Próxima sesión, martes a las 3:00 p.m.

La Secretaría General informa, doctor Jesús Alfonso Rodríguez:

Martes 6 de mayo a las 3:00 p.m. o en la próxima sesión en la que sí discutan o debatan proyectos de ley.

...

Proyecto de ley 223 de 2008 Cámara, 148 de 2007 Senado, por medio de la cual se aprueba el Instrumento de Enmienda a la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, adoptado en la octogésima quinta reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo en Ginebra, el 19 de junio de 1997.

...

Están anunciados los proyectos para la próxima sesión señor Presidente.”

Según el Acta 106 del 6 de mayo de 2008, publicada en la Gaceta del Congreso 326 del 6 de junio de 2008, Cámara<sup>27</sup>, en esa sesión fue discutido y votado el proyecto de ley 223 de 2008 Cámara y 144 de 2007, Senado. El quórum deliberatorio y decisorio fue de 156 de los 166 Representantes<sup>28</sup> que conforman esa Plenaria<sup>29</sup>.

5.3.1. Inició su trámite en el Senado de la República (art. 154 de la Constitución).

5.3.2. Se efectuaron las publicaciones oficiales según el numeral 1º del artículo 157 de la Carta, por cuanto: i) se publicó el texto original del proyecto de ley junto con la exposición de motivos en la Gaceta del Congreso 469 del 24 de septiembre de 2007, antes de darle curso en la comisión respectiva y ii) en la Comisión del Senado se publicó

la ponencia en la Gaceta 564 del 9 de noviembre de 2007, en la Plenaria del Senado en la Gaceta 642 del 10 de diciembre de 2007, en la Comisión de la Cámara en la Gaceta 85 del 26 de marzo de 2008 y en la Plenaria de la Cámara en la Gaceta 149 del 17 de abril de 2008, todas las cuales se dieron antes de iniciarse los debates.

5.3.3. Se cumplieron los términos de 8 y 15 días, que deben mediar entre los debates (art. 160 superior)<sup>30</sup>, toda vez que i) en el Senado el primer debate en la Comisión fue el 4 de diciembre de 2007 y en la Plenaria fue el 13 de diciembre de 2007, ii) en la Cámara el primer debate en la Comisión fue el 8 de abril de 2008 y en la Plenaria el 6 de mayo de 2008 y iii) la aprobación del proyecto en la Plenaria del Senado fue el 13 de diciembre de 2007 y la iniciación del debate en la Cámara fue el 8 de abril de 2008.

5.3.4. El proyecto de ley fue aprobado en primero y segundo debate conforme al quórum y mayorías exigidos por los artículos 145 y 146 de la Constitución y el Reglamento del Congreso.

5.3.5. En cuanto al requisito del anuncio previo a la votación contemplado en el artículo 8º del Acto Legislativo No. 01 de 2003, que adicionó el artículo 160 de la Constitución, se aprecia su cumplimiento toda vez que:

5.3.5.1. En el primer debate en la Comisión Segunda del Senado i) se anunció debidamente el proyecto de ley para votación al emplearse las expresiones “anuncio de discusión y votación...según el artículo 8º del Acto Legislativo número 01 de 2003”, ii) el anuncio se realizó en sesión distinta (28 de noviembre de 2007, Acta 14) y previa a la votación (4 de diciembre de 2007, Acta 15) y iii) la fecha de la votación resulta determinable al emplearse las palabras “próxima sesión” como lo ha validado esta Corporación<sup>31</sup>, lo cual puede verificarse al realizarse efectivamente en la siguiente sesión del martes (4 de diciembre de 2007) y según el consecutivo de las actas (14 y 15).

1. En el segundo debate en la Plenaria del Senado i) se anunció debidamente el proyecto de ley para votación al utilizarse las expresiones “de conformidad con el Acto Legislativo número 01 de 2003, ... anuncia los proyectos que se discutirán y aprobarán”, ii) el

anuncio se verificó en sesión distinta (12 de diciembre de 2007, Acta 28) y previa a la votación (13 de diciembre de 2007, Acta 29)<sup>32</sup> y iii) la fecha de la votación fue determinada por cuanto si bien en principio se utilizó la expresión “próxima sesión”, al finalizar la sesión se indicó que se “convoca para el día jueves 13 de diciembre de 2007”, como se cumplió efectivamente y puede verificarse con el consecutivo de las actas (28 y 29).

5.3.5.3. En el primer debate en la Comisión Segunda de la Cámara i) se anunció debidamente el proyecto de ley para votación al emplearse las expresiones “Anuncio de proyectos de ley...para dar cumplimiento al artículo 8º del Acto Legislativo número 1 de 2003”, ii) el anuncio se realizó en sesión distinta (2 de abril de 2008, Acta 20) y previa a la votación (8 de abril de 2008, Acta 21) y iii) la fecha de la votación resulta determinada por cuanto si bien en principio se utilizaron las palabras “próxima sesión”, también se precisó que era para el “próximo martes”, como se cumplió efectivamente y puede corroborarse según el consecutivo de las actas (20 y 21).

5.3.5.4. En el segundo debate en la Plenaria de la Cámara i) se anunció debidamente el proyecto de ley para votación al utilizarse las expresiones “anunciar los proyectos de ley ...que serán debatidos y votados”, ii) el anuncio se verificó en sesión distinta (29 de abril de 2008, Acta 105) y previa a la votación (6 de mayo de 2008, Acta 106) y iii) la fecha de la votación fue determinada por cuanto si bien en principio se utilizaron las expresiones “próxima sesión”, también se precisó que era para el “Martes 6 de mayo”, como se cumplió efectivamente y puede corroborarse según el consecutivo de las actas (105 y 106).

De esta forma, la Corte puede concluir que la Ley No. 1197 de 2008, aprobatoria del Instrumento de Enmienda a la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, cumplió debidamente los requisitos formales exigidos por la Carta Política. A continuación, la Corte pasa a examinar materialmente dicho Instrumento.

6. Revisión material del Instrumento de Enmienda a la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, aprobada por la Ley No. 1197 de 2008.

6.1. El contenido del Instrumento de Enmienda a la Constitución de la OIT, 1997.

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo convocada por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo y congregada en Ginebra el 3 de junio de 1997, en su octogésima quinta reunión, después de haber decidido acoger una Enmienda a la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, adoptó el 19 de junio de ese año, el Instrumento de Enmienda a la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, bajo las siguientes disposiciones:

En el artículo 1, se señala que a partir de la fecha de entrada en vigencia del presente Instrumento de Enmienda, el artículo 19 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo será enmendado mediante la adición de un nuevo párrafo, después del párrafo 8, bajo el siguiente tenor:

“9. Por iniciativa del Consejo de Administración, la Conferencia podrá derogar, por mayoría de dos tercios de los votos emitidos por los delegados presentes, todo convenio adoptado con arreglo a las disposiciones del presente artículo si se considera que ha perdido su objeto o que ya no representa una contribución útil a la consecución de los objetivos de la Organización.”

En el artículo 2, se indica que el Presidente de la Conferencia y el Director General de la Oficina Internacional del Trabajo autenticarán, con su firma, dos ejemplares del presente Instrumento de Enmienda. Uno de ellos se depositará en los archivos de la Oficina Internacional del Trabajo y el otro se remitirá al Secretario General de las Naciones Unidas, para ser registrado conforme al artículo 102 de la Carta de las Naciones Unidas. Además, se señala que el Director General remitirá una copia certificada del Instrumento a todos los Miembros de la Organización Internacional del Trabajo.

Y, el artículo 3 se compone de tres numerales. El primero, refiere que las ratificaciones o aceptaciones del presente Instrumento de Enmienda se comunicarán al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, quien informará al respecto a los Miembros de la Organización. El segundo, describe que el Instrumento de Enmienda entrará en vigor de conformidad con las disposiciones del artículo 36 de la Constitución de la Organización. Y, el tercero expresa que al entrar en vigor el Instrumento de Enmienda, el Director General de la Oficina Internacional del Trabajo lo comunicará a todos los Miembros de la Organización y al Secretario General de las Naciones Unidas.

Finalmente, debe señalarse que la copia certificada de este Instrumento de Enmienda aparece firmada por el Director General de la Oficina Internacional del Trabajo y el Consejero Jurídico de la Oficina Internacional del Trabajo.

6.2. La conformidad con la Constitución Política del Instrumento de Enmienda a la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, 1997.

Debe empezar la Corte por recordar que la necesidad de llegar a una reglamentación internacional del trabajo surgió a comienzos del Siglo XIX. Específicamente, el origen de la fundación de la Organización Internacional del Trabajo que data de 1919, bajo los auspicios de la Sociedad de las Naciones, se encuentra en la Conferencia de la Paz y figura en la Parte XIII del Tratado de Versalles, cuyas disposiciones en gran medida conforman el texto de la Constitución de tal Organización.

En la Declaración de Filadelfia de 1944, se definieron los objetivos de la Organización, que estuvieron dados principalmente en la búsqueda de una paz universal fundamentada en la justicia social y en la adopción de normas internacionales del trabajo como medio encaminado para alcanzarla. El Director General de la OIT<sup>33</sup>, sostiene que “La justicia social es la mejor herramienta para garantizar una paz sostenida y erradicar la pobreza”. Además, contemporáneamente se rotulan como misión y objetivos de la OIT, el respeto de las normas internacionales del trabajo, la generación de trabajo decente para mujeres y hombres, los ingresos dignos, la seguridad laboral y la globalización justa.

La Organización Internacional del Trabajo es un organismo especializado de las Naciones Unidas que se encuentra regida por el tripartismo, es decir, que convoca a gobiernos, empleadores y trabajadores de sus Estados Miembros para emprender acciones conjuntas tendientes a realizar los objetivos plasmados en la Constitución de la OIT. A junio de 2008, se registran un total de 182 Estados Miembros de la OIT<sup>34</sup>, de la cual hace parte Colombia.

Organización que cumple su función a través de tres órganos principales como son:

1. La Conferencia Internacional del Trabajo. Es el órgano supremo de la OIT, en la cual se debaten temas sociales laborales, la cual se reúne una vez al año, donde cada Estado está representado por dos delegados gubernamentales, uno de los empleadores y

otro de los trabajadores. Además, dentro de las funciones que cumple puede reseñarse la adopción de convenios internacionales del trabajo y recomendaciones, la aprobación del presupuesto y la fijación de la política y programas de la Organización. Las enmiendas a la Constitución deben ser sometidas a la aprobación de la Conferencia General según lo anuncia el artículo 36 de la Constitución de la OIT.

3. La Oficina Internacional del Trabajo. Constituye la secretaría permanente de la Organización y es la responsable por el conjunto de las actividades desarrolladas, que cumple bajo la supervisión del Consejo de Administración y la dirección del Director General.

La Conferencia se pronuncia sobre la adopción de proposiciones referentes a una cuestión del orden del día bajo la forma de convenios internacionales o recomendaciones (art. 19 de la Constitución de la OIT). Convenios internacionales que constituyen tratados internacionales y que revisten cierta especificidad, que los diferencian en algunos aspectos de los instrumentos internacionales comúnmente celebrados y regulados por la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969. Como se ha expuesto, la Constitución de la OIT (art. 19), instituye un trámite privativo en la adopción y cumplimiento de los convenios internacionales que deben observar los Estados Miembros de la Organización.

Convenios del trabajo que conforme al artículo 53 de la Constitución Política, una vez se encuentren debidamente ratificados, hacen parte de la legislación interna, alcanzando por sí mismos el carácter de normas jurídicas por la simple ratificación.

De otro lado, la Constitución de la OIT aprobada en 1919, ha sido objeto de varias enmiendas en el transcurrir de los tiempos, veamos: 1922 (vigente desde 1934), 1945 (vigente desde 1946), 1946 (vigente desde 1948), 1953 (vigente desde 1954), 1962 (vigente desde 1963), 1972 (vigente desde 1974), 1986 (no está en vigor). Y, por último, la actual Enmienda de 1997, que se encuentra pendiente de entrar en vigencia, una vez la hayan ratificado o aceptado dos tercios (122/182) de los Miembros de la Organización, incluidos cinco de los diez Miembros representados en el Consejo de Administración como Miembros de mayor importancia industrial.

Ha de indicarse que para el 20 de agosto de 2008, se registraban un total de 106

ratificaciones y aceptaciones, incluyendo 6 de Estados Miembros de mayor importancia industrial (China, Francia, India, Italia, Japón y Reino Unido). Hoy en día, la Organización Internacional del Trabajo inició una campaña de ratificación de este Instrumento de Enmienda a la Constitución de la OIT de 1997, en orden a obtener prontamente su entrada en vigencia<sup>35</sup>.

Ingresando al examen concreto del presente Instrumento, se aprecia que el artículo 1º introduce, a partir de la fecha de su entrada en vigencia, una reforma al artículo 19 de la Constitución de la Organización, consistente en adicionar el párrafo 9º, que habilita a la Conferencia, por iniciativa del Consejo de Administración, a derogar, por mayoría de los dos tercios de los votos emitidos por los delegados presentes, los convenios considerados obsoletos dado que han perdido su objeto o ya no representan una contribución útil a la consecución de los objetivos de la Organización. De esta forma, con tal derogación se busca eliminar definitivamente todos los efectos jurídicos resultantes del convenio entre la Organización y sus Miembros.

La Corte recuerda que desde muy temprano la OIT ha tenido que afrontar la necesidad de actualizar los instrumentos adoptados cuando no resultan ajustados a la nueva realidad que impone el mundo contemporáneo en los ámbitos social, política, económica y cultural, o porque su ratificación exhibe algunos problemas. Incluso el Consejo de Administración de la OIT, ha decidido “dejar de lado” varios convenios por no corresponder a las necesidades actuales de la comunidad internacional<sup>36</sup>.

En la exposición de motivos al proyecto de ley 144 de 2007, Senado, del Congreso de la República, se hizo expresa la importancia de aprobar el presente instrumento internacional para Colombia: “(L)a enmienda constituye un hito en la historia de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, OIT, pues dotará por primera vez a la Conferencia de un mecanismo apropiado, con todas las garantías necesarias, para actualizar el conjunto de normas internacionales del trabajo y asegurar su coherencia” 37.

El efecto que tiene la derogación de un Convenio fue expuesto claramente en la Campaña para la Ratificación del Instrumento de Enmienda a la Constitución de la OIT, 1997, efectuada por la Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra<sup>38</sup>, donde se

expresó:

“El empleo del término “derogación” en el marco de la enmienda constitucional de 1997 no debe inducir a error a raíz de los distintos usos que se da a este término en los sistemas jurídicos nacionales. El efecto de la derogación de un convenio en el sentido de la enmienda constitucional de 1997 consiste en eliminar de manera definitiva todos los efectos jurídicos resultantes del convenio entre la Organización y sus Miembros. Esto significa que los Miembros que hayan ratificado el convenio no deberán presentar memorias en virtud del artículo 22 de la Constitución de la OIT y no podrán ser objeto de reclamaciones (artículo 24) ni quejas (artículo 26) por incumplimiento del convenio de que se trate. Por su lado, la Organización dejará de estar obligada a emprender actividades relacionadas con el convenio derogado. En particular, ya no se podrá solicitar a sus órganos de control que examinen la aplicación de dicho convenio. Además, la Oficina dejará de publicar el texto del convenio y las informaciones oficiales sobre las ratificaciones y denuncias de las que haya sido objeto, pero seguirá conservando una copia electrónica con fines históricos.

De esta manera, un convenio que haya sido derogado deja de ser un convenio de la OIT, pero nada impide que los Estados Miembros que lo hayan ratificado (y que se hayan opuesto a su derogación) consideren que permanecen vinculados entre sí por las disposiciones de dicho convenio. En cambio, ya no podrán pedir a la OIT que controle la aplicación de los convenios que ya no cumplen sus objetivos, que mantenga las correlativas obligaciones de procedimiento, ni que asuma las obligaciones presupuestarias que puedan derivarse. Cabe añadir que la derogación de un convenio no implica en modo alguno que los Miembros deban revocar las medidas legislativas o de otra naturaleza que hayan adoptados para aplicar internamente las disposiciones del convenio”.

La Oficina Internacional del Trabajo encomendó al Consejo de Administración el estudio minucioso de la normatividad internacional del trabajo, para que examinara “los medios y arbitrios para mantener las normas de la OIT totalmente de acuerdo con las necesidades y realidades del mundo actual y para intensificar la eficacia de los procedimientos y actividades de la OIT en la promoción y aplicación de sus normas”<sup>39</sup>. Estudio que comprendió asuntos generales sobre la adopción, control y promoción en la aplicación de las normas.

Posteriormente, el Consejo constituyó un Grupo de Trabajo sobre las Normas Internacionales del Trabajo con la finalidad de proponer una clasificación de los convenios y recomendaciones de la OIT e identificar las cuestiones que requerían otros estudios o nuevas normas<sup>40</sup>. Más adelante, el Consejo organizó un segundo Grupo de Trabajo sobre Normas Internacionales del Trabajo para revisar la clasificación de normas establecidas en 1979, plantear una clasificación revisada y examinar la política para el futuro sobre adopción de normas<sup>41</sup>. En 1995, el Consejo estableció un Grupo de Trabajo sobre Política de Revisión de Normas que luego de examinar la derogación o supresión de los convenios internacionales del trabajo<sup>42</sup>, la Conferencia adoptó en 1997, el Instrumento de Enmienda que hoy nos ocupa<sup>43</sup>.

Ello ha permitido manifestar a la OIT que la posibilidad de derogar los convenios internacionales obsoletos representa un avance significativo en orden a fortalecer la coherencia y pertinencia del sistema normativo de la Organización, constituyendo un paso hacia la elaboración de lo que se ha denominado un Código Internacional del Trabajo<sup>44</sup>. Resulta ilustrativo traer a colación la conclusión a que llega el texto que se cita en nota al pie, en materia de política normativa de la OIT:

“Desde su creación, la OIT ha realizado esfuerzos para mejorar su sistema normativo. Así se interesó rápidamente por la cuestión de la revisión de normas, tanto respecto del procedimiento como de sus efectos. Gracias a la permanente búsqueda de nuevas soluciones, encontró los medios para superar los obstáculos en el proceso de fortalecimiento de la coherencia y la pertinencia de su sistema normativo. La modificación de las disposiciones finales tipo en 1929 y, casi setenta años más tarde, la adopción del instrumento de enmienda a la Constitución sobre la derogación de convenios obsoletos constituyen ejemplos de ello. Los trabajos de los dos Grupos de Trabajo del Consejo de Administración contribuyeron igualmente de manera significativa en este proceso, en particular al identificar los convenios y las recomendaciones actualizados y las necesidades de revisión de otros instrumentos, brindando una visión más clara del cuerpo normativo. Actualmente, continúan los esfuerzos para modernizar el sistema normativo de la OIT mediante la adopción del enfoque integrado y el examen de los mecanismos de control de la aplicación de las normas iniciado por el Consejo de Administración.”

De ahí que en su 292ª reunión (marzo de 2005), el Consejo de Administración solicitó al Director General de la Organización que iniciara prioritariamente una campaña para la ratificación o aceptación de este Instrumento de Enmienda.

En torno al procedimiento de derogación de los convenios, se encuentra sujeto principalmente a las disposiciones contenidas en el Reglamento de la Conferencia Internacional del Trabajo (arts. 11 y 45), que garantizan un debido trámite y participación de los Estados Miembros. En la Campaña para la Ratificación del Instrumento de Enmienda, se aludió a este tópico en los siguientes términos:

“La decisión de derogar un convenio queda subordinada a ciertas condiciones de procedimiento cuya finalidad es garantizar que ningún convenio sea derogado si no es con un apoyo tripartito muy amplio. Las principales condiciones de procedimiento son las siguientes:

. Por lo menos 18 meses antes de la reunión de la Conferencia, la Oficina envía a todos los gobiernos un breve informe y un cuestionario para que indiquen su opinión sobre la derogación prevista, previa consulta con las organizaciones más representativas de los empleadores y los trabajadores. La Oficina redacta luego el informe que contiene la propuesta definitiva que se presenta a la Conferencia en función de las respuestas recibidas (artículo 45 bis del Reglamento de la Conferencia).

. Después de haber examinado la propuesta de derogación, la Conferencia decide por consenso o, en su defecto, mediante una votación preliminar con mayoría de dos tercios de los votos si ha de someterse dicha propuesta de derogación a una votación final. Cuando se trata de la adopción de un convenio no se requiere en esta etapa una mayoría calificada de esa composición.

. Al igual que para la adopción de un convenio, la adopción de una propuesta de derogación requiere una mayoría de dos tercios de los votos emitidos por los delegados presentes.

De lo anterior se desprende que el procedimiento de derogación de un convenio es similar al procedimiento de su adopción. Pero en el caso de la derogación, ciertas condiciones exigidas son más estrictas, lo cual depara mayor protección al

consenso tripartito”.

Entonces, la Corte puede concluir que el artículo 1º del Instrumento de Enmienda al habilitar a la Conferencia Internacional del Trabajo para poner término a los efectos jurídicos resultantes de los convenios del trabajo que considera obsoletos o inútiles para la consecución de los objetivos de la Organización, armoniza plenamente con la Constitución Política. Se refuerza la coherencia, pertinencia y eficiencia del cuerpo normativo de la OIT, con el ánimo de responder adecuada, oportuna y realmente a las necesidades del mundo actual. El supeditar la decisión derogatoria a la mayoría de dos tercios de los votos emitidos por los delegados presentes, garantiza la participación de los Estados Miembros (carácter tripartito) presentes en la Conferencia (art. 1º de la Constitución). Igualmente, el procedimiento que rodea la facultad de derogación en cabeza de la Conferencia brinda las garantías constitucionales indispensables para dichos Estados (consenso tripartito), además, que la propuesta de derogatoria deber ser a iniciativa del Consejo de Administración el cual debe observar una serie de condiciones (art. 29 superior).

De esta forma, se responde adecuadamente a los objetivos fundamentales de la OIT, para garantía de los derechos constitucionales laborales (Preámbulo y artículos 1º, 25, 48 y 53, entre otros, de la Constitución) y de los principios que soportan las relaciones exteriores del Estado colombiano (art. 9º superior).

En relación con los artículos 2º y 3º del Instrumento, también compatibilizan con el Ordenamiento Superior al estatuir el trámite que debe guiar al interior de esa Organización la adopción de la presente Enmienda. Específicamente, en cuanto refieren a la autenticación, depósito en los archivos, remisión para ser registrado<sup>45</sup> y envío por el Director General de copia certificada a todos los Miembros de la Organización (art. 2º)<sup>46</sup>, y la comunicación al Director General de la Oficina de las ratificaciones o aceptaciones, quien a su vez informará a los Miembros<sup>47</sup>, la entrada en vigencia de conformidad con el artículo 36 de la Constitución<sup>48</sup> y la comunicación por el Director General de la Oficina de la entrada en vigencia del Instrumento a todos los Miembros de la Organización y al Secretario General de las Naciones Unidas (art. 3º). Todo lo cual hace parte de la regulación interna que debe observar según la Constitución de la Organización (art. 29 de la Constitución).

Por lo anterior, la Corte procederá a declarar la exequibilidad del Instrumento de Enmienda a la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo y su ley aprobatoria.

## VI. DECISIÓN.

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

### RESUELVE :

Primero. Declarar EXEQUIBLE la Ley No. 1197 del 5 de junio de 2008, “Por medio de la cual se aprueba el ‘Instrumento de Enmienda a la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo’, adoptado en la octogésima quinta (85ª) reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, en Ginebra, el diecinueve (19) de junio de mil novecientos noventa y Siete (1997)”.

Segundo. Declarar EXEQUIBLE el “Instrumento de Enmienda a la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, adoptado en la octogésima quinta (85ª) reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, en Ginebra, el diecinueve (19) de junio de mil novecientos noventa y Siete (1997)”.

Cópiese, notifíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

NILSON PINILLA PINILLA

Presidente

JUAN CARLOS HENAO PEREZ

Magistrado

CLARA ELENA REALES GUTIERREZ

Magistrada

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

1 Información que extrae de “Preguntas y respuestas de la Oficina Internacional del Trabajo-Ginebra”.

2 Ley 55 de julio 2 de 1993, “Por medio de la cual se aprueba el Convenio No. 170 y la Recomendación No. 177 sobre la seguridad en la utilización de productos químicos en el trabajo, adoptados por la 77a. reunión general de la O.I.T., Ginebra, 1990.”

3 Ley 320 de septiembre 20 de 1996, “Por medio de la cual se somete: el “Convenio 174 sobre la prevención de accidentes industriales mayores” y la “Recomendación 181 sobre la prevención de accidentes industriales mayores, adoptados en la 80a. Reunión de la

Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo en Ginebra el 22 de junio de 1993.”

4 Ley 515 del 4 de agosto de 1999, “Por medio de la cual se aprueban el “Convenio 138 sobre la edad mínima de admisión de empleo, adoptado por la 58a Reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, Suiza, el veintiséis (26) de junio de mil novecientos setenta y tres (1973).”

5 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”.

6 El artículo 150-14 de la Constitución, señala que corresponde al Congreso la función de “Aprobar o improbar los tratados que el gobierno celebre con otros Estados o con entidades de derecho internacional. Por medio de dichos tratados podrá el Estado, sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional, transferir parcialmente determinadas atribuciones a organismos internacionales, que tengan por objeto promover o consolidar la integración económica con otros Estados”.

La Ley 5 de 1992, artículo 217, refiere: “Condiciones en su trámite.. Podrán presentarse propuestas de no aprobación, de aplazamiento o de reserva respecto de Tratados y Convenios Internacionales. El texto de los Tratados no puede ser objeto de enmienda. Las propuestas de reserva sólo podrán ser formuladas a los Tratados y Convenios que prevean esta posibilidad o cuyo contenido así lo admita. Dichas propuestas, así como las de aplazamiento, seguirán el régimen establecido para las enmiendas en el proceso legislativo ordinario. Las Comisiones competentes elevarán a las plenarias, de conformidad con las normas generales, propuestas razonadas sobre si debe accederse o no a la autorización solicitada”. Disposición orgánica que fue declarada exequible en la sentencia C-227 de 1993. Cft. sentencia C-578 de 2002.

7 Ley 5 de 1992, artículo 204. “Trámite. Los 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”.

8 En el mismo sentido consúltese la sentencia C-147 de 1994, que revisó el Convenio No. 170 y la Recomendación No. 177 sobre la seguridad en la utilización de los productos químicos en el trabajo, adoptados por la 77ª reunión general de la OIT, 1990, señalando esta Corporación: “a pesar de que los Convenios Internacionales de Trabajo, poseen características que los distinguen de los tratados internacionales comunes, tal como lo señaló la sentencia C-562 de 1992, la aprobación del Presidente de la República es necesaria, toda vez que éste es un requisito que debe cumplir todo instrumento de carácter internacional que se quiera adoptar en nuestro país.”

9 Examinó el Convenio 138 sobre la edad mínima de admisión de empleo, adoptado por la 58ª Reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo 1973.

10 Estudió el Convenio 182 sobre la Prohibición de las Peores Formas de Trabajo Infantil y la Acción Inmediata para su Eliminación adoptado por la 87ª Reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo 1999.

11 El Ministerio de Relaciones Exteriores informó a la Corte el trámite impuesto por la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo sobre los instrumentos internacionales como el examinado que fue objeto de aprobación ejecutiva el 14 de marzo de 2003 y radicado en la Secretaría del Senado el día 20 de septiembre de 2007, por los Ministros de Relaciones Exteriores y de la Protección Social. Folio 1, cuaderno de pruebas OPC-137/08.

12 Págs. 22 a 24.

13 Págs. 8 y 9.

14 Págs. 26 y 27.

15 Págs. 6 y 7.

16 Págs. 1, 5 y 7.

17 Págs. 8 a 10.

18 Págs. 66 y 67.

19 Pág. 10.

20 Págs. 1 y 2.

21 Págs. 6 y 7.

22 Pág. 2.

23 Págs. 9 y 10.

24 Pág. 1.

25 Págs. 11 y 12.

26 Pág. 39.

27 Pág. 16.

28 Se precisa en nota que reposa en esa sesión que sólo se tiene en cuenta 165 Representantes al declararse vacante una curul por aceptación de renuncia.

29 Págs. 3 y 4.

30 La Corte ha señalado que los plazos que deben mediar entre los debates se contabilizan en días comunes y no hábiles. Sentencias C-1153 de 2005 y C-309 de 2004.

31 En cuanto a la validez de la expresión “próxima sesión” para el anuncio de votación puede consultarse, entre otras, las sentencias la C-1040 de 2005, C-241 de 2006, C-276 de 2006 y el Auto 145 de 2007. Específicamente, en la sentencia C-1040 de 2005, se sostuvo: “la expresión “en la próxima sesión” ha sido admitida por la Corte, como una de las frases que se puede utilizar para acreditar el cumplimiento del requisito del aviso previsto en el último inciso del artículo 160 Superior, pues se trata de una fecha que resulta determinable teniendo en cuenta las disposiciones del Reglamento del Congreso que expresamente determinan en qué días se surte de

ordinario las sesiones y quiénes pueden convocar para su práctica”.

32 En relación con votaciones realizadas al día siguiente del anuncio de la votación, puede consultarse la sentencia C-181 de 2007.

33 Juan Somovia. Acerca de la OIT. Misión y Objetivos. <http://www.ilo.org/Search3/searchOnFast.do>.

34 Comunicado de Prensa del 2 de junio de 2008 de la OIT, donde se señala que Tuvalu se convirtió en el 182 Estado Miembro de la Organización Internacional del Trabajo. Consultar página de la OIT: [www.ilo.org](http://www.ilo.org).

35 Información extraída de la Oficina del Consejero Jurídico JUR de la Organización Internacional del Trabajo. [www.ilo.org](http://www.ilo.org). Página actualizada al 20 de agosto de 2008.

36 En cuanto a la situación actual de los convenios, ver página [www.ilo.org/ilolex/spanish/subjectS.htm](http://www.ilo.org/ilolex/spanish/subjectS.htm).

Según la Organización Internacional del Trabajo: “La ratificación de los convenios dejados de lado no debe estimularse y en principio no se hará referencia a los mismos en los informes, estudios y trabajos de investigación de la Oficina. La decisión de dejar de lado implica también que no se solicitará más el envío de memorias detalladas sobre la aplicación de dichos convenios. Sin embargo, queda intacto el derecho de invocar las disposiciones de los convenios dejados de lado en caso de reclamaciones y quejas de conformidad con los artículos 24 y 26 de la Constitución. Las organizaciones de empleadores y de trabajadores pueden continuar formulando sus comentarios, de conformidad con los mecanismos de control regular. La Comisión de Expertos podrá examinar tales comentarios y solicitar, llegado el caso, una memoria detallada en virtud del artículo 22 de la Constitución. Finalmente, la decisión de dejar de lado no tiene consecuencias sobre los efectos de tales convenios en los ordenamientos jurídicos de los Estados Miembros que las han ratificado”. Información extraída de la Página de la OIT: [www.ilo.org/ilolex/spanish/convS.htm](http://www.ilo.org/ilolex/spanish/convS.htm).

37 Gaceta No. 469 de 2007, folios 23 y 24.

38 Preguntas y respuestas. Campaña para la Ratificación. Año 2007. <http://www.ilo.org/public/spanish/bureau/leg/download/amendmentssp.pdf>. Cft. Consejo de Administración de la OIT. Noviembre de 2007. Página de la OIT.

39 Documento GB.194/PFA/12/5, párrafo 1. [www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc90/rep-vii-1.htm](http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc90/rep-vii-1.htm).

40 Informe final del Grupo de Trabajo sobre normas internacionales del trabajo. Boletín Oficial, número especial. Vol. LXII, 1979, Serie A, párrafo 2.

41 Informe del Grupo de Trabajo sobre normas internacionales del trabajo. Boletín Oficial, número especial. Vol. LXX, 1987, Serie A, párrafo 1.

42 Documentos GB.265/LILS/WP/PRS/2, GB.265/LILS/5, GB.267/LILS/WP/PRS/1 y GB.267/LILS/4/1.

43 A raíz de las discusiones celebradas en sus 265ª y 267ª reuniones (marzo y noviembre de 1996), el Consejo de Administración decidió inscribir en el orden del día de la 85ª reunión (1997) de la Conferencia internacional del Trabajo. Información contenida en el documento campaña para la ratificación del Instrumento de Enmienda a la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, 1997.

44 Información extraída del texto “Las normas internacionales del Trabajo, un enfoque global”. 75ª aniversario de la Comisión de Expertos en aplicación de convenios y recomendaciones. Oficina Internacional del Trabajo. La política normativa de la OIT. M. Humblet y M. Zarka-Martres. Págs.1 a 14.

45 Ver, artículo 20 de la Constitución de la OIT, alusivo al registro en las Naciones Unidas.

46 Ver, artículo 19, párrafo 4, de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, sobre textos auténticos.

47 Ver, artículo 19, párrafo 5, literal d)

48 El artículo 36 de la Constitución de la OIT, reza: “Las enmiendas a la

presente Constitución que adopte la Conferencia por mayoría de dos tercios de los votos emitidos por los delegados presentes surtirán efecto cuando sean ratificadas o aceptadas por dos tercios de los Miembros de la Organización, incluidos cinco de los diez Miembros representados en el Consejo de Administración como Miembros de mayor importancia industrial, de conformidad con las disposiciones del párrafo 3 del artículo 7 de esta Constitución”.