C-468-97

Sentencia C-468/97

CONVENIO DE LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO-Naturaleza

Los convenios son auténticas normas de derecho internacional que vinculan jurídicamente a los Estados.Los convenios buscan la ratificación de los Estados miembros a fin de que éstos adquieran compromisos internacionales. Es cierto que esa ratificación es sui generis en el derecho internacional, en tanto no se realiza de acuerdo con las normas de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, sino que se efectúa por medio de una comunicación al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la aprobación interna del convenio. Sin embargo, esa ratificación tiene el mismo efecto que la de cualquier otro tratado, y es que el Estado respectivo asume obligaciones en el plano internacional. En otros términos, estas normas internacionales nacen abiertas a la ratificación, y como tal están destinadas a crear obligaciones internacionales para los Estados que los ratifican.

RECOMENDACIONES DE LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO-Naturaleza y control constitucional

Las recomendaciones de la OIT no son tratados, por lo cual no son normas sujetas a la ratificación por el Estado colombiano, ni a la revisión previa y automática por la Corte Constitucional, por lo cual la esta Corporación deberá inhibirse de conocer su contenido material. En efecto, en relación con la revisión automática de los convenios de la OIT, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha reconocido que “si 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”1. En cambio, las recomendaciones de la OIT, de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación, solamente deben someterse a control cuando están en relación conexa e inescindible con los convenios2, en razón a que la fuerza vinculante del tratado internacional está sujeta en tal evento a la correcta aplicación de la respectiva recomendación.

LEY APROBATORIA DE TRATADO INTERNACIONAL-Naturaleza del control constitucional

La Carta de 1991 diseñó el control constitucional previo de los tratados internacionales como un mecanismo que permite garantizar al mismo tiempo la supremacía de la Constitución y el cumplimiento de los compromisos internacionales por el Estado colombiano. Así, el control constitucional previo se ubica en un sistema de relaciones de coordinación entre los órganos públicos, pues impulsa el proceso de perfeccionamiento de los instrumentos internacionales, los cuales habiendo cumplido las fases de negociación, adopción, confirmación presidencial del texto celebrado por el delegado plenipotenciario, aprobación por parte del Congreso y sanción presidencial, buscan preservar la supremacía de la Constitución, sobre la base de que todos los tratados internacionales tienen vocación para producir efectos jurídicos vinculantes para los Estados que lo ratifican.

LEY APROBATORIA DE TRATADO INTERNACIONAL-Características del control constitucional

Este control constitucional de los tratados internacionales se caracteriza porque es previo al perfeccionamiento del tratado, pero posterior a la aprobación del Congreso y a la sanción gubernamental; es automático, por cuanto no está supeditado a la presentación en debida forma de una acción ciudadana sino que la ley debe ser enviada directamente por el Presidente de la República dentro de los seis días siguientes a la sanción gubernamental; es integral, en la medida en que la Corte debe analizar el aspecto formal y material de la ley y el tratado, confrontándolos con todo el texto constitucional; tiene fuerza de cosa juzgada, pues la Corte debe "decidir definitivamente sobre la exequibilidad de los tratados internacionales y de las leyes que los aprueban" (C.P. art. 241-10), lo que excluye la revisión posterior por vía de acción pública de inconstitucionalidad; y, finalmente, es una condición sine qua non para la ratificación del correspondiente acuerdo, esto es, para que el respectivo convenio pueda surgir como acto jurídico en el ámbito internacional.

LEY APROBATORIA DE TRATADO INTERNACIONAL-Finalidad

Estas leyes pretenden exclusivamente permitir que el país se relacione jurídicamente con otros Estados, toda vez que la aprobación por medio de una ley de un tratado es una etapa indispensable para el perfeccionamiento del acto jurídico que obliga al Estado internacionalmente. Por consiguiente, a través de este tipo de leyes se perfeccionan situaciones jurídicas con una consecuencia jurídica clara: la posibilidad de que el Ejecutivo ratifique el tratado y se generen para el país derechos y obligaciones en el campo

supranacional. Así mismo, las leyes aprobatorias de tratados son normas especiales que regulan materias específicas, pues sus objetivos están señalados expresamente en la Constitución.

LEY APROBATORIA DE TRATADO INTERNACIONAL-Limites del legislador

El Legislador goza de una libertad menor que en relación con las leyes ordinarias, en la medida en que no puede modificar su contenido sustancial introduciendo nuevas cláusulas, pues sólo puede improbar la totalidad del tratado o de ciertas reglas. Pero, más importante aún, y por las anteriores razones, estas leyes ocupan un lugar particular en el ordenamiento, ya que no pueden ser derogadas por una ley posterior, ni pueden ser sometidas a un referendo derogatorio (C.P. art. 170), pues es necesario asegurar el cumplimiento de los compromisos internacionales adquiridos por parte del Estado colombiano.

LEY APROBATORIA DE TRATADO INTERNACIONAL-Sólo puede contener tratado

No sólo los tratados deben ser aprobados mediante una ley aprobatoria de tratados sino que, además, tales leyes, sólo pueden contener tratados, y no instrumentos jurídicos de otra naturaleza, salvo en los casos en que se trate de normas que se encuentran inescindiblemente ligadas a un tratado aprobado por la ley bajo revisión. Esto significa que el Congreso no puede utilizar la forma jurídica especial de la ley aprobatoria de tratados para regular otros temas, pues el Legislador no es totalmente libre de escoger el tipo de leyes para configurar el derecho interno, por cuanto la Constitución predetermina el contenido de ciertas formas jurídicas.

PRINCIPIO DE CONSERVACION DEL DERECHO-Improcedencia/RECOMENDACIONES DE LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO-Forma de cumplimiento del gobierno

Se podría sostener que en el presente caso es legítimo invocar el principio de conservación del derecho y mantener las recomendaciones en el ordenamiento, para lo cual basta que la Corte señale que la Ley 347 del 16 de enero de 1997 es una ley ordinaria. Según este argumento, el propio Gobierno, al presentar el proyecto de aprobación de las recomendaciones, estuvo consciente de la especificidad de las recomendaciones, y de que éstas no estaban sujetas a una ratificación internacional. Así, en su momento, el Ministro de Relaciones Exteriores precisó que las “recomendaciones no están sujetas al procedimiento

de ratificación”3. Sin embargo la Corte considera que ese argumento no es de recibo, pues si bien el Ministro hizo esa precisión, lo cierto es que el proyecto se tramitó como una ley aprobatoria de un tratado, con lo cual se limitó el propio debate legislativo pues, debido a que el Gobierno escogió esa forma legal, el Congreso no podía introducir modificaciones en el texto de las recomendaciones. Además, y por las razones señaladas anteriormente, el lenguaje mismo de las recomendaciones no es verdaderamente normativo sino simplemente exhortativo, con lo cual no es claro cuál es la obra legislativa que se podría conservar. Por ello, si el Gobierno pretende cumplir sus compromisos con la OIT, y desarrollar en el plano interno las recomendaciones de esa entidad, debe proceder a estructurar en claras normas jurídicas, y en las formas legales adecuadas, las mencionadas recomendaciones.

Referencia: Expediente No. L.A.T.-097

Revisión constitucional de la Ley 347 de 1997. “Por medio de la cual se aprueban las “Recomendaciones 171 sobre los servicios de salud en el trabajo; 172 sobre la utilización del asbesto en condiciones de seguridad; 173 sobre el bienestar de la gente de mar en el mar y en puerto; 174 sobre la repatriación de la gente de mar; 176 sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo; 178 sobre el trabajo nocturno; 179 sobre las condiciones de trabajo en los hoteles, restaurantes y establecimientos similares y 180 sobre la protección de los créditos laborales en caso de insolvencia del empleador”, adoptadas por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo.”

Temas:

Naturaleza del control constitucional y efectos jurídicos de la ley aprobatoria de tratado.

Las leyes aprobatorias de tratados sólo pueden aprobar tratados .

Diferencia entre los Convenios y las Recomendaciones de la OIT.

Magistrado Ponente:

Alejandro Martínez Caballero

Santa Fe de Bogotá, D.C., veinticinco (25) de septiembre de mil novecientos noventa y siete (1997).

La Corte Constitucional de la República de Colombia, integrada por su Presidente Antonio Barrera Carbonell y por los Magistrados Jorge Arango Mejía, Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara, Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCIÓN

Ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

De la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República se recibió fotocopia auténtica de la Ley 347 del 16 de enero de 1997, por medio de la cual se aprueban las "Recomendaciones 171 sobre los servicios de salud en el trabajo; 172 sobre la utilización del asbesto en condiciones de seguridad; 173 sobre el bienestar de la gente de mar en el mar y en puerto; 174 sobre la repatriación de la gente de mar; 176 sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo; 178 sobre el trabajo nocturno; 179 sobre las condiciones de trabajo en los hoteles, restaurantes y establecimientos similares y 180 sobre la protección de los créditos laborales en caso de insolvencia del empleador", adoptadas por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, proceso que fue radicado con el Nº L.A.T.-097. 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. TEXTO DE LA NORMA REVISADA

El texto de la Ley 347 de 1997, es el siguiente:

"EL CONGRESO DE COLOMBIA

Visto el texto de las "Recomendaciones 171 sobre los servicios de salud en el trabajo; 172 sobre la utilización del asbesto en condiciones de seguridad; 173 sobre el bienestar de la

gente de mar en el mar y en puerto; 174 sobre la repatriación de la gente de mar; 176 sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo; 178 sobre el trabajo nocturno; 179 sobre las condiciones de trabajo en los hoteles, restaurantes y establecimientos similares y 180 sobre la protección de los créditos laborales en caso de insolvencia del empleador", adoptadas por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo.

(Para ser transcritas: se adjuntan fotocopias de los textos certificados íntegros de los instrumentos internacionales mencionados, debidamente autenticados por el Jefe de la Oficina Jurídica del Ministerio de Relaciones Exteriores.)

RAMA EJECUTIVA DEL PODER PÚBLICO

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

SANTA FE DE BOGOTA, D.C.

APROBADO. SOMÉTASE A LA CONSIDERACIÓN DEL HONORABLE CONGRESO NACIONAL PARA LOS EFECTOS CONSTITUCIONALES.

(fdo.) CESAR GAVIRIA TRUJILLO

LA MINISTRA DE RELACIONES EXTERIORES,

(fdo.) NOEMI SANIN DE RUBIO

DECRETA:

ARTICULO PRIMERO: Apruébanse las "RECOMENDACIONES 171 SOBRE LOS SERVICIOS DE SALUD EN EL TRABAJO; 172 SOBRE LA UTILIZACIÓN DEL ASBESTO EN CONDICIONES DE SEGURIDAD; 173 SOBRE EL BIENESTAR DE LA GENTE DE MAR EN EL MAR Y EN PUERTO; 174 SOBRE LA REPATRIACIÓN DE LA GENTE DE MAR; 176 SOBRE EL FOMENTO DEL EMPLEO Y LA PROTECCIÓN CONTRA EL DESEMPLEO; 178 SOBRE EL TRABAJO NOCTURNO; 179 SOBRE LAS CONDICIONES DE TRABAJO EN LOS HOTELES, RESTAURANTES Y ESTABLECIMIENTOS SIMILARES Y 180 SOBRE LA PROTECCIÓN DE LOS CRÉDITOS LABORALES EN CASO DE INSOLVENCIA DEL EMPLEADOR", adoptadas por la Conferencia General de la Organización

Internacional del Trabajo.

ARTICULO SEGUNDO: La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

EL PRESIDENTE DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA

LUIS FERNANDO LONDOÑO CAPURRO

EL SECRETARIO GENERAL DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA

PEDRO PUMAREJO VEGA

EL PRESIDENTE DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES

GIOVANNY LAMBOGLIA MAZZILLI

EL SECRETARIO GENERAL DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES

DIEGO VIVAS TAFUR.

REPUBLICA DE COLOMBIA – GOBIERNO NACIONAL

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

Dada en Santafé de Bogotá, D.C., a los 16 ENE. 1997

LA MINISTRA DE RELACIONES EXTERIORES,

MARIA EMMA MEJÍA VÉLEZ

EL MINISTRO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

ORLANDO OBREGON SABOGAL

III- INTERVENCIÓN DE AUTORIDADES PÚBLICAS.

3.1. Ministerio de Relaciones Exteriores

La ciudadana Blanca Lucía González Rios, en representación del Ministerio de Relaciones Exteriores, interviene en el proceso para defender la constitucionalidad de la ley y de los instrumentos objeto de revisión. La interviniente comienza por recordar el artículo 19 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, según el cual los Estados se obligan a someter los convenios y recomendaciones a la autoridad competente, por lo que a su juicio, la presente ley es el desarrollo del compromiso internacional en comento.

Luego, la ciudadana interviniente señala que los instrumentos internacionales sometidos a control hacen efectiva la obligación estatal de proteger de manera especial las fuentes de trabajo, pues se intenta combatir el desempleo y multiplicar las oportunidades de trabajo, de acuerdo con la libre escogencia de oficio y profesión. Adicionalmente, se afirma que el Legislador, a través de mecanismos de protección de la salud y bienestar general de la fuerza laboral, busca otorgar condiciones dignas y justas para el trabajo.

La interviniente considera entonces que los instrumentos internacionales que se aprobaron reúnen los principios mínimos fundamentales del trabajo que consagra el artículo 53 de la Constitución, por lo cual solicita la exequibilidad de los asuntos sometidos a revisión constitucional.

3.2. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

El ciudadano Pedro Nel Londoño Cortés, en representación del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, interviene en el proceso para solicitar la inhibición de la Corte Constitucional, toda vez que a su juicio las Recomendaciones de la OIT no están sometidas a la revisión constitucional automática prevista en el numeral 10 del artículo 241 de la Constitución. Para sustentar su argumento, el interviniente trae a colación varias opiniones doctrinales en las cuales se diferencia la naturaleza jurídica de las Convenciones y de las Recomendaciones de la OIT. Las primeras son “tratados internacionales y están abiertos, por ende a la ratificación por parte de los Estados Miembros, en tanto que las recomendaciones constituyen simples guías u orientaciones para los Estados”, por lo cual no requieren ratificación sino información sobre el estado de la legislación y la práctica de los asuntos que fueron recomendados. En tales circunstancias, según su criterio, la Recomendación no genera vínculo jurídico, por lo cual no exige su aprobación en el Congreso, y por ende no resulta pertinente el control constitucional previo.

IV- INTERVENCIÓN CIUDADANA

Los ciudadanos Carlos Rodríguez Mejía y Alberto León Gómez, miembros de la Comisión Colombiana de Juristas, intervienen para solicitar la inhibición de la Corte Constitucional para conocer del presente asunto, por ausencia de competencia. Según criterio de los intervinientes, existen varias fuentes de derecho internacional con diferentes maneras de incorporación al derecho interno, dentro de las cuales se encuentran las Recomendaciones y los Convenios de la OIT. Las primeras son normas dirigidas a orientar la acción gubernamental y legislativa, que exigen un examen para su ejecución, mientras que los segundos son verdaderos tratados que generan obligaciones para los Estados que ratifican Por tal motivo, no todas las formas de producción de derecho internacional pueden considerarse genéricamente como tratados internacionales, pues existen normas como las Recomendaciones, que no requieren la incorporación a la legislación vigente, ni menos aún la revisión constitucional prevista en el artículo 241 de la Constitución.

V- DEL CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO.

El Procurador General de la Nación, Jaime Bernal Cuéllar rinde el concepto de rigor y solicita a la Corte que declare la constitucionalidad de las normas objeto de revisión. En primer lugar, la Vista Fiscal manifiesta que la ley objeto de revisión fue aprobada de acuerdo con el procedimiento y los trámites previstos en la Constitución y la ley. En segunda instancia, el Ministerio Público considera que la Ley 347 de 1997 busca dar cabal cumplimiento a los fines estatales previstos en la Constitución relacionados con los derechos de los trabajadores, toda vez que si bien las Recomendaciones son normas que orientan la acción del Estado, no crean obligaciones ni vínculos jurídicos que exijan su contenido. Por ello, según su parecer, la aprobación, a través de ley, de las Recomendaciones vislumbra su “clara orientación humanista”, que propende por el respeto de la dignidad del trabajador, lo cual a todas luces es constitucional.

VI. FUNDAMENTO JURÍDICO

El problema de la competencia

1. La Ley 347 del 16 de enero de 1997 aprueba ocho recomendaciones que fueron adoptadas por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) relativas al

fomento del empleo y la búsqueda de instrumentos que propendan por el mayor grado de salud, seguridad y bienestar de los trabajadores. El Congreso incorporó al ordenamiento jurídico esas recomendaciones bajo la forma de una ley aprobatoria de tratado, por lo cual, la Corte es competente para el estudio de la Ley 347 de 1997 pues, según el artículo 241 ordinal 10, corresponde a esta Corporación el control automático de las leyes que aprueben tratados. Surge sin embargo un interrogante. Según algunos intervinientes, las recomendaciones de la OIT no son tratados, por lo cual no pueden entrar a formar parte del ordenamiento por medio de una ley aprobatoria de un tratado. Según su criterio, la Corte debe entonces inhibirse en el presente caso, por falta de competencia, ya que no estamos, en sentido estricto, frente a la revisión previa de un tratado y de su ley aprobatoria. Como vemos, debe la Corte comenzar por estudiar si las recomendaciones de la OIT son o no tratados, y en caso de que no le sean, cuál es la consecuencia jurídica de que el Congreso utilice la forma de la ley aprobatoria para incorporar al ordenamiento normas que no implican la asunción de obligaciones internacionales por el Estado colombiano.

Diferencias entre los Convenios y las Recomendaciones.

2. De acuerdo con el artículo 19 de la Constitución de la OIT, esa organización se pronuncia a través de convenios internacionales o de recomendaciones. Sin embargo, estos instrumentos no tiene la misma naturaleza jurídica. Los convenios son auténticas normas de derecho internacional que vinculan jurídicamente a los Estados, mientras que las recomendaciones no tienen tal característica pues son instrumentos que se limitan a señalar pautas para orientar la legislación y la práctica jurídica nacional. Los convenios buscan la ratificación de los Estados miembros a fin de que éstos adquieran compromisos internacionales. Es cierto que esa ratificación es sui generis en el derecho internacional, en tanto no se realiza de acuerdo con las normas de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, sino que se efectúa por medio de una comunicación al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la aprobación interna del convenio. Sin embargo, esa ratificación tiene el mismo efecto que la de cualquier otro tratado, y es que el Estado respectivo asume obligaciones en el plano internacional. En otros términos, estas normas internacionales nacen abiertas a la ratificación, y como tal están destinadas a crear obligaciones internacionales para los Estados que los ratifican, mientras que, conforme a las propias normas de la OIT, las recomendaciones no están sujetas a ratificación, pues su objetivo no es que los Estados adquieran nuevos compromisos internacionales sino que se trata de sugerencias que la OIT

formula a los Estados para que éstos, en lo posible, las desarrollen internamente. La obligación internacional que adquieren los Estados en relación con estas recomendaciones es entonces la de someter esas propuestas a consideración de sus autoridades internas, a fin de eventualmente desarrollarlas por medio de otras normas jurídicas. Igualmente deben los Estados informar a la OIT sobre el estado de su legislación y la práctica en lo que respecta a los asuntos tratados en las recomendaciones, pero en ningún momento se prevé la ratificación de tales recomendaciones, o que su contenido genere en sí mismo una obligación internacional. El artículo 19 ordinal 6º literal d) de la Constitución de la OIT es terminante en señalar que "salvo la obligación de someter la recomendación a la autoridad o autoridades competentes, no recaerá sobre los miembros ninguna otra obligación".

Las recomendaciones, a diferencia de los convenios, no son entonces tratados, pues no generan, modifican o extinguen obligaciones internacionales para los Estados. Esa diversa naturaleza jurídica se manifiesta incluso en el distinto lenguaje empleado por la OIT, según el caso. Así, las recomendaciones tienden a ser redactadas como sugerencias o invitaciones a los Estados a desarrollar determinadas políticas, por lo cual se usa en general el modo condicional. La mayor parte de los artículos de estos documentos simplemente señalan que los Estados, los patronos o los trabajadores "deberían" efectuar determinada conducta, tal y como se puede observar mediante la lectura de las recomendaciones aprobadas por medio de la ley bajo revisión. Esto muestra que las recomendaciones no son, en estricto sentido, verdaderas normas jurídicas sino exhortaciones políticas a los Estados. En cambio, los convenios se formulan con el lenguaje preceptivo de las normas jurídicas, para lo cual basta revisar cualquiera de esos documentos jurídicos en donde se señala que los Estados "deberán" o se "comprometen" a efectuar determinadas políticas . Y no podía ser de otra forma pues mediante los convenios los Estados adquieren compromisos jurídicos internacionales.

3- La propia Constitución destaca esa diferencia entre las recomendaciones y los convenios, ya que les confiere distinta eficacia jurídica interna. Así, el artículo 53 de la Carta incluye en la legislación interna a los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados, mientras que en relación con las recomendaciones, no existe norma constitucional que las mencione. Todo lo anterior muestra que las recomendaciones y los convenios son figuras

jurídicas de muy diverso alcance, tal y como esta Corporación ya lo había señalado. Dijo entonces la Corte:

La Recomendacion, según el artículo 19 de la Constitución de la O.I.T., es aquella proposición de la Conferencia Internacional del Trabajo, que trata de cuestiones o aspectos que en ese momento no se prestan para la adopción de un Convenio, y que no exige propiamente la expresión del consentimiento, en la forma indicada para el ajuste de los Convenios y Tratados Internacionales, ni su ratificacción formal, pues la Recomendación constituye apenas una serie de orientaciones y sugerencias con respecto de determinada materia -en este caso, las medidas tendientes a garantizar la seguridad y la salud de los trabajadores en las intalaciones petroleras marítimas y en la industria de energía nuclear-, que son puestas en práctica a través de la legislación interna de cada país miembro, o de cualquier otro modo, y por consiguiente, carecen, para efectos de su ejecución, de la fuerza imperativa de que estan dotados los Convenios de la O.I.T4.

En este orden de ideas, dado el carácter de instrumento internacional que compromete la voluntad de los Estados y le impone obligaciones, los convenios de la O.I.T. deben ser objeto de control constitucional formal y material por parte de esta Corporación.

En cuanto a las recomendaciones, éstas deberán ser comunicadas a los Estados para su examen, a fin de ponerlas en ejecución por medio de la legislación nacional. Respecto a la coercibilidad de las mismas, es del caso señalar que ella dependerá de la forma, términos y obligatoriedad que le den las normas del derecho interno, de acuerdo a la competencia del correspondiente Estado, y en la medida en que ella no desconozca o vulnere ningún precepto de orden constitucional, deberá declararse su conformidad con la Carta Política.

En efecto, teniendo en cuenta que en el presente asunto, la recomendación No. 181 se ajusta a las normas constitucionales, en particular como se demostrará a continuación, a lo dispuesto en los artículos 2 y 25 que consagran el derecho al trabajo, y que igualmente, está en relación conexa e inescindible con el contenido del Convenio No. 174, pues constituye pleno desarrollo y concreción del mismo, y que por lo mismo impone ciertas obligaciones al Estado Colombiano que se derivan de las normas del Convenio 174, es por lo que esta Corte estima que dicha Recomendación es susceptible de ser materia de revisión constituciona7l.

Por consiguiente, cuando la ley aprueba exclusivamente diferentes recomendaciones de la

OIT -como sucede en este caso- la Corte debe inhibirse de su conocimiento, por no ser competente para su revisión previa y oficiosa, pues no estamos realmente en frente de un tratado.

4- A lo anterior, podría objetarse que no es relevante constitucionalmente la diferencia para efectos del control constitucional, pues tanto las recomendaciones como los convenios de la OIT son instrumentos jurídicos de derecho internacional cuyo objetivo es producir efectos jurídicos internos. Sin embargo, en razón a que la competencia de la Corte Constitucional se circunscribe a los estrictos y precisos términos del artículo 241 de la Carta, resulta determinante la evaluación de la naturaleza jurídica diversa del convenio y de la recomendación, pues esta Corporación solamente está autorizada para decidir, mediante la revisión previa y automática prevista por el artículo 241 ordinal 10, sobre la exequibilidad de los tratados internacionales, esto es, de instrumentos jurídicos sujetos a ratificación del Ejecutivo, a fin de que el Estado colombiano adquiera, modifique o extinga obligaciones internacionales.

Naturaleza del Control previo y efectos jurídicos de las leyes aprobatorias de tratados.

5- Las leyes aprobatorias de tratados internacionales son, desde el punto de vista material y formal, normas con un status jurídico independiente de los tratados que aprueban. Por ende, el hecho de que las recomendaciones de la OIT no sean tratados genera nuevos problemas jurídicos: ¿qué efectos tiene la incorporación, por medio de una ley aprobatoria de tratados de normas que no son en sentido estricto tratados? ¿Debe en tal caso la Corte declarar la inexequibilidad de la ley aprobatoria? ¿O, por el contrario, y en virtud del principio de conservación del derecho, según el cual el juez constitucional debe preservar al máximo la obra y la voluntad del Legislador, es preferible que la Corte tome otra decisión a fin de mantener en el ordenamiento esos contenidos jurídicos, que no son en sentido estricto tratados, pero que fueron aprobados por los representantes del pueblo y que podrían ser constitucionales? Para responder a esos interrogantes, entra la Corte a analizar brevemente las características de las leyes aprobatorias en el ordenamiento constitucional colombiano.

6. La supremacía de la Constitución (C.P. art. 4) y la necesidad de garantizar la efectividad de los compromisos internacionales (C.P. art. 9) exigen que la Corte examine y decida definitivamente, en forma automática y previa, si un tratado internacional está conforme o

no con los mandatos constitucionales. En efecto, la Carta de 1991 diseñó el control constitucional previo de los tratados internacionales como un mecanismo que permite garantizar al mismo tiempo la supremacía de la Constitución y el cumplimiento de los compromisos internacionales por el Estado colombiano. Así, el control constitucional previo se ubica en un sistema de relaciones de coordinación entre los órganos públicos, pues impulsa el proceso de perfeccionamiento de los instrumentos internacionales, los cuales habiendo cumplido las fases de negociación, adopción, confirmación presidencial del texto celebrado por el delegado plenipotenciario, aprobación por parte del Congreso y sanción presidencial, buscan preservar la supremacía de la Constitución, sobre la base de que todos los tratados internacionales tienen vocación para producir efectos jurídicos vinculantes para los Estados que lo ratifican.

Ahora bien, como lo ha señalado en repetidas ocasiones esta Corporación8, este control constitucional de los tratados internacionales se caracteriza porque es previo al perfeccionamiento del tratado, pero posterior a la aprobación del Congreso y a la sanción gubernamental; es automático, por cuanto no está supeditado a la presentación en debida forma de una acción ciudadana sino que la ley debe ser enviada directamente por el Presidente de la República dentro de los seis días siguientes a la sanción gubernamental; es integral, en la medida en que la Corte debe analizar el aspecto formal y material de la ley y el tratado, confrontándolos con todo el texto constitucional; tiene fuerza de cosa juzgada, pues la Corte debe "decidir definitivamente sobre la exequibilidad de los tratados internacionales y de las leyes que los aprueban" (C.P. art. 241-10), lo que excluye la revisión posterior por vía de acción pública de inconstitucionalidad; y, finalmente, es una condición sine qua non para la ratificación del correspondiente acuerdo, esto es, para que el respectivo convenio pueda surgir como acto jurídico en el ámbito internacional.

7- Conforme a lo anterior, el concepto de ley aprobatoria de tratado lleva implícito una cualificación constitucional tanto por su contenido como por el lugar que ocupa en el ordenamiento.

Así, estas leyes son normas jurídicas generales, objetivas y obligatorias que, además de encontrarse sometidas a un requisito particular, cual es el examen previo de constitucionalidad por parte de esta Corporación, tiene un sentido normativo particular. En efecto, estas leyes pretenden exclusivamente permitir que el país se relacione jurídicamente

con otros Estados, toda vez que la aprobación por medio de una ley de un tratado es una etapa indispensable para el perfeccionamiento del acto jurídico que obliga al Estado internacionalmente. Por consiguiente, a través de este tipo de leyes se perfeccionan situaciones jurídicas con una consecuencia jurídica clara: la posibilidad de que el Ejecutivo ratifique el tratado y se generen para el país derechos y obligaciones en el campo supranacional. Así mismo, las leyes aprobatorias de tratados son normas especiales que regulan materias específicas, pues sus objetivos están señalados expresamente en la Constitución, toda vez que se dirigen a promover o consolidar la integración económica, social y política con otros Estados (C.P. art. 150-16 y 227), o a modificar los límites de la República y reconocer derechos de nacionalidad a los miembros de pueblos indígenas que comparten territorios fronterizos (C.P. art. 96-c y 101), o aprueban el reconocimiento de derechos humanos y prohiben su limitación en estados de excepción (C.P. art. 44 y 93), o regulan relaciones de trabajo en el derecho interno (C.P. art. 53).

En consecuencia, frente a este tipo de leyes, el Legislador goza de una libertad menor que en relación con las leyes ordinarias, en la medida en que no puede modificar su contenido sustancial introduciendo nuevas cláusulas, pues sólo puede improbar la totalidad del tratado o de ciertas reglas. Pero, más importante aún, y por las anteriores razones, estas leyes ocupan un lugar particular en el ordenamiento, ya que no pueden ser derogadas por una ley posterior, ni pueden ser sometidas a un referendo derogatorio (C.P. art. 170), pues es necesario asegurar el cumplimiento de los compromisos internacionales adquiridos por parte del Estado colombiano (CP art. 9º).

8- Conforme a las anteriores consideraciones, si se admite que instrumentos que no son tratados sean incorporados al ordenamiento jurídico mediante leyes aprobatorias, se llega al siguiente dilema, en el cual cualquiera de las posibilidades resulta inaceptable:

– De un lado, se puede considerar que el instrumento aprobado por la ley es aplicable en el orden interno, a pesar de no ser un tratado. Sin embargo, en tal hipótesis, esos contenidos normativos quedarían petrificados, pues no podrían ser derogados por una ley ulterior, con lo cual se afecta el principio democrático.

– De otro lado, se puede considerar que el instrumento aprobado por la ley no es aplicable en el orden interno, ya que el sentido de una ley aprobatoria es simplemente permitir la

ratificación del correspondiente instrumento internacional. Sin embargo, en tal caso la ley aprobatoria es inocua, pues el documento incorporado no es un tratado, por lo cual no puede ser ratificado, ni generar obligaciones internacionales para el Estado colombiano.

Además, en tales casos tampoco parece procedente la aplicación del principio de conservación del derecho, pues la finalidad del Congreso es claramente la de aprobar un tratado, como lo muestra el propio articulado de la ley, por lo cual sería una desfiguración de la voluntad legislativa, contraria al principio mismo de conservación del derecho, que la Corte declarara exequible una ley que pretende aprobar un tratado, pero en el entendido de que no se ha aprobado un tratado.

Por todo lo anterior, la Corte concluye que una ley aprobatoria de tratado debe siempre contener un instrumento internacional susceptible de ser ratificado y de producir efectos internacionales para el país. En otras palabras, no sólo los tratados deben ser aprobados mediante una ley aprobatoria de tratados sino que, además, tales leyes, sólo pueden contener tratados, y no instrumentos jurídicos de otra naturaleza, salvo en los casos en que se trate de normas que se encuentran inescindiblemente ligadas a un tratado aprobado por la ley bajo revisión. Esto significa que el Congreso no puede utilizar la forma jurídica especial de la ley aprobatoria de tratados para regular otros temas, pues el Legislador no es totalmente libre de escoger el tipo de leyes para configurar el derecho interno, por cuanto la Constitución predetermina el contenido de ciertas formas jurídicas. Así, a guisa de ejemplo, el Legislador no puede configurar a través de ley ordinaria asuntos que deben regirse por ley estatutaria9, ni tampoco regular temas objeto de ley orgánica a través de normas de naturaleza jurídica diferente10. En este orden de ideas, no es posible autorizar y declarar exequible una ley que aprueba una recomendación, como si se tratara de un tratado, por lo cual la Corte deberá retirar del ordenamiento la Ley 347 del 16 de enero de 1997.

9- Con todo, se podría sostener que en el presente caso es legítimo invocar el principio de conservación del derecho y mantener las recomendaciones en el ordenamiento, para lo cual basta que la Corte señale que la Ley 347 del 16 de enero de 1997 es una ley ordinaria. Según este argumento, el propio Gobierno, al presentar el proyecto de aprobación de las recomendaciones, estuvo consciente de la especificidad de las recomendaciones, y de que éstas no estaban sujetas a una ratificación internacional. Así, en su momento, el Ministro de Relaciones Exteriores precisó que las “recomendaciones no están sujetas al procedimiento

de ratificación”11. Sin embargo la Corte considera que ese argumento no es de recibo, pues si bien el Ministro hizo esa precisión, lo cierto es que el proyecto se tramitó como una ley aprobatoria de un tratado, con lo cual se limitó el propio debate legislativo pues, debido a que el Gobierno escogió esa forma legal, el Congreso no podía introducir modificaciones en el texto de las recomendaciones. Además, y por las razones señaladas anteriormente, el lenguaje mismo de las recomendaciones no es verdaderamente normativo sino simplemente exhortativo, con lo cual no es claro cuál es la obra legislativa que se podría conservar. Por ello, si el Gobierno pretende cumplir sus compromisos con la OIT, y desarrollar en el plano interno las recomendaciones de esa entidad, debe proceder a estructurar en claras normas jurídicas, y en las formas legales adecuadas, las mencionadas recomendaciones.

VI. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero: Declarar INEXEQUIBLE la Ley 347 del 16 de enero de 1997, “por medio de la cual se aprueban las Recomendaciones 171 sobre los servicios de salud en el trabajo; 172 sobre la utilización del asbesto en condiciones de seguridad; 173 sobre el bienestar de la gente de mar en el mar y en puerto; 174 sobre la repatriación de la gente de mar; 176 sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo; 178 sobre el trabajo nocturno; 179 sobre las condiciones de trabajo en los hoteles, restaurantes y establecimientos similares y 180 sobre la protección de los créditos laborales en caso de insolvencia del empleador”, adoptadas por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, por vicios de forma.

Segundo: INHIBIRSE para conocer del contenido sustancial de las Recomendaciones 171 sobre los servicios de salud en el trabajo; 172 sobre la utilización del asbesto en condiciones de seguridad; 173 sobre el bienestar de la gente de mar en el mar y en puerto; 174 sobre la repatriación de la gente de mar; 176 sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo; 178 sobre el trabajo nocturno; 179 sobre las condiciones de trabajo en los hoteles, restaurantes y establecimientos similares y 180 sobre la protección de los créditos laborales en caso de insolvencia del empleador”, adoptadas por la Conferencia General de la

Organización Internacional del Trabajo.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Presidente

JORGE ARANGO MEJÍA CARLOS GAVIRIA DÍAZ

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO
Magistrado Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado Magistrado

FABIO MORÓN DÍAZ VLADIMIRO NARANJO MESA Magistrado
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Aclaracion de voto del magistrado Jose Gregorio Hernandez Galindo

a la sentencia C-468/97

LEY APROBATORIA DE RECOMENDACION DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO-Improcedencia de la inconstitucionalidad/Aprobación de tratados internacionales

Señalar, como lo ha hecho la Corte, que la ley aprobatoria es inconstitucional por recaer sobre una Recomendación, con el sólo argumento de que no se trata de un instrumento

vinculante para el Estado colombiano, implica -a mi modo de ver- la deducción de una consecuencia exagerada, que repercute en los alcances de la función de guarda de la supremacía e integridad de la Constitución, pues, si bien es cierto son las cláusulas de los tratados internacionales las que constituyen objeto primordial del control previsto en el artículo 241-10 Ibídem, el examen previo de los instrumentos internacionales, en su sentido amplio, asegura la intangibilidad de la Carta Política y previene hacia el futuro eventuales choques entre la órbita internacional y la interna. Y en verdad no queda muy claro el motivo por el cual -según la Corte- el Congreso violó las normas constitucionales por el sólo hecho de haber aprobado la Recomendación, que le fue remitida por el Gobierno justamente para ese efecto. Ninguna disposición constitucional prohibe que el Congreso ejerza su función en este aspecto de manera integral, cobijando con su previo estudio y aprobación todos los instrumentos jurídicos inherentes al desarrollo y aplicación de los tratados internacionales, entre otras razones por la muy importante de que, bajo la apariencia de otros actos no denominados “tratados”, pueden ser éstos modificados o adicionados “de hecho”, o en tales instrumentos pueden aparecer en realidad reglas que deberían ser propias de ellos.

RECOMENDACIONES DE LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO-Exclusión de control de constitucionalidad

En una Recomendación de la O.I.T o de cualquier otro organismo internacional pueden existir proposiciones, propuestas o llamados que el Gobierno Nacional u otras autoridades tomen como facultades o atribuciones que les permitan actuar en determinado sentido opuesto a la Constitución Política. El no pasar por el tamiz de la aprobación del Congreso y, en consecuencia, al estar excluidas del control constitucional que ejerce la Corte, se tendría expedita la vía para superponer los contenidos de las recomendaciones, aplicándolos en la práctica por encima de la Constitución o sin importar sus mandatos.

Referencia: Expediente L.A.T.-097

Santa Fe de Bogotá, D.C., veinticinco (25) de septiembre de mil novecientos noventa y siete (1997).

Por considerar que la Corte ha debido sostener la posición doctrinal fijada en la Sentencia C-280 del 5 de junio de 1997 (M.P.: Dr. Hernando Herrera Vergara) y no lo hizo, aclaro mi voto.

En tal oportunidad la Corte no declaró la inexequibilidad de la Ley revisada, aprobatoria de una Recomendación de la O.I.T, y optó por afirmar que, vinculado como estaba dicho instrumento a un Convenio de la misma Organización, era susceptible de revisión constitucional en cuanto significaba desarrollo y concreción de aquél e imponía ciertas obligaciones al Estado colombiano.

Dijo entonces la Corporación que, dado el carácter de instrumento internacional que compromete la voluntad de los Estados, los convenios de la OIT deben ser objeto de control constitucional formal y material.

En cuanto a las recomendaciones -aclaró-, deberán ser comunicadas a los Estados para su examen, a fin de ponerlas en ejecución por medio de la legislación nacional. Y su coercibilidad dependerá de la forma, términos y obligatoriedad que le den las normas del Derecho Interno, de acuerdo con la competencia del correspondiente Estado, "y en la medida en que ella no desconozca o vulnere ningún precepto del orden constitucional, deberá declararse su conformidad con la Carta Política".

En mi concepto, tales directrices han debido conservarse y tenían que ser aplicadas en el presente caso, entrando la Corte en el análisis de fondo sobre el contenido de las recomendaciones de la O.I.T. aprobadas por el Congreso, para definir si en alguna medida podían quebrantar la Constitución Política.

Pese a su carácter no obligatorio, la Corte Constitucional no puede excluir de antemano las posibilidades de que en este tipo de actos se consagren elementos que, aplicados por las autoridades colombianas en el plano interno, riñan con los postulados o preceptos de la Carta Política.

Señalar, como lo ha hecho la Corte, que la ley aprobatoria es inconstitucional por recaer sobre una Recomendación, con el sólo argumento de que no se trata de un instrumento vinculante para el Estado colombiano, implica -a mi modo de ver- la deducción de una consecuencia exagerada, que repercute en los alcances de la función de guarda de la supremacía e integridad de la Constitución, pues, si bien es cierto son las cláusulas de los tratados internacionales las que constituyen objeto primordial del control previsto en el artículo 241-10 Ibídem, el examen previo de los instrumentos internacionales, en su sentido amplio, asegura la intangibilidad de la Carta Política y previene hacia el futuro eventuales

choques entre la órbita internacional y la interna. Y en verdad no queda muy claro el motivo por el cual -según la Corte- el Congreso violó las normas constitucionales por el sólo hecho de haber aprobado la Recomendación, que le fue remitida por el Gobierno justamente para ese efecto. Ninguna disposición constitucional prohibe que el Congreso ejerza su función en este aspecto de manera integral, cobijando con su previo estudio y aprobación todos los instrumentos jurídicos inherentes al desarrollo y aplicación de los tratados internacionales, entre otras razones por la muy importante de que, bajo la apariencia de otros actos no denominados "tratados", pueden ser éstos modificados o adicionados "de hecho", o en tales instrumentos pueden aparecer en realidad reglas que deberían ser propias de ellos.

Igualmente, preocupa el hecho de que, mediante decisiones como la presente, la Corte termine inhibiéndose para efectuar la revisión sustancial de constitucionalidad en tales casos.

Y es que en una Recomendación de la O.I.T o de cualquier otro organismo internacional pueden existir proposiciones, propuestas o llamados que el Gobierno Nacional u otras autoridades tomen como facultades o atribuciones que les permitan actuar en determinado sentido opuesto a la Constitución Política. El no pasar por el tamiz de la aprobación del Congreso y, en consecuencia, al estar excluidas del control constitucional que ejerce la Corte, se tendría expedita la vía para superponer los contenidos de las recomendaciones, aplicándolos en la práctica por encima de la Constitución o sin importar sus mandatos.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

1Sentencia C-562 de 1992. M.P. Jaime Sanin Greiffestein. Sobre el tema también puede consultarse la sentencia T-147 de 1994. M.P. Jorge Arango Mejía.

2Sentencias C-049 de 1994 M.P. Antonio Barrera Carbonell y C-280 de 1997. M.P. Hernando Herrera Vergara.

3 Ver la correspondiente exposición de motivos en Gaceta del Congreso del 1º de septiembre de 1995. Año4. No 268, p 23.

4 Sentencia C-o49/94. MP Antonio Barrera Carbonell. Consideración de la Corte No 3 C)

5Sentencia C-562 de 1992. M.P. Jaime Sanin Greiffestein. Sobre el tema también puede consultarse la sentencia T-147 de 1994. M.P. Jorge Arango Mejía.

6Sentencias C-049 de 1994 M.P. Antonio Barrera Carbonell y C-280 de 1997. M.P. Hernando Herrera Vergara.

7 C-280 de 1997. M.P. Hernando Herrera Vergara. Consideración de la Corte Tercera.

8Sobre el punto, pueden verse las sentencias C-574 de 1992. M.P. Ciro Angarita Barón, C-276 de 1993 y C-059 de 1994 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, C-333 de 1994, C-178 de 1995, C-682 de 1996. M.P. Fabio Morón Díaz. C-408 de 1996. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

9Ver la sentencia C-145 de 1994 M.P. Alejandro Martínez Caballero, que declaró inexequible algunos apartes de la Ley 84 de 1993 por cuanto reguló, a través de una ley ordinaria, asuntos que deben ser objeto de ley estatutaria.

10 En relación con el tema de la transgresión de la reserva de ley orgánica, puede consultarse la sentencia C-600A de 1995. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

11 Ver la correspondiente exposición de motivos en Gaceta del Congreso del 1º de septiembre de 1995. Año4. No 268, p 23.

{p}