C-562-92

Sentencia No. C-562/92

TRATADO INTERNACIONAL-Control de constitucionalidad

Los documentos enviados por el Ministerio de Relaciones Exteriores, (dentro de los cuales se encuentra el mencionado por el Procurador) pese el trámite sui generis y de carácter excepcional que sufrieron por razón del tránsito constitucional, constituyen verdaderos tratados en vía de formación pues con respecto a ellos aún no se ha producido su perfeccionamiento, toda vez que con anterioridad a su remisión a la Corte el Ejecutivo no había manifestado el consentimiento en obligarse por ellos en el ámbito internacional. Como tales pues están sometidos al control de constitucionalidad previsto en el numeral 10 del artículo 241 de la Carta Política". De acuerdo con lo estipulado en el artículo 241-10 de la Carta Política cuando la norma alude al término "TRATADOS PUBLICOS" su significación es la de "proyecto de tratado" es decir, de "instrumento internacional que está cumpliendo un proceso de celebración y perfeccionamiento y respecto del cual ya se han realizado las fases de negociación, adopción, autenticación y confirmación presidencial del texto celebrado por su plenipotenciario; de sometimiento al Congreso para su aprobación por éste, pero cuyo perfeccionamiento está pendiente, por no haberse aún producido el acto ejecutivo que perfecciona en el ámbito internacional la manifestación de la voluntad del Estado en obligarse por el tratado". Agregando, que las etapas posteriores a la sanción presidencial de la ley aprobatoria del tratado internacional, al tenor de la norma, sólo pueden cumplirse según sean los resultados del control.

TRATADO INTERNACIONAL-Convalidación/TRANSITO CONSTITUCIONAL

La intención del Constituyente fue la de eximir a los tratados o convenios a que alude la norma, de una parte del trámite constitucional estatuido para su aprobación, como es su discusión y aprobación en primero y segundo debate en la otra cámara legislativa y, consecuencialmente, la expedición de una ley de la República que así lo determinara, en razón de la ausencia de Congreso que pudiere cumplir tal labor y con el único objetivo de no obstruir el proceso normal de dichos instrumentos internacionales. Por tanto y al no existir Congreso que profiriese la ley aprobatoria de estos instrumentos internacionales, considera la Corte que la Asamblea Nacional Constituyente, al dictar el citado artículo 58 transitorio de

la Carta Política, convalidó la actuación faltante a cargo de la otra cámara legislativa para que pudiesen continuar el trámite respectivo, es decir, que aprobó tales tratados o convenios y suplió así uno de los requisitos exigidos por el Derecho local.

CONVENIO DE LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO-Naturaleza Jurídica

Si bien es cierto que los actos del Convenio de la OIT 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. 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. Corresponde a los Estados miembros de la O.I.T. acatar las reglas establecidas en dichas normas para la aprobación y cumplimiento de los convenios internacionales del trabajo, pues a ello se comprometieron cuando decidieron formar parte de esta Organización.

CONVENIO DE LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO-Ratificación

Los convenios de la O.I.T. no requieren, como exigencia internacional, formalmente de "ratificación" como lo exige la Convención de Viena -Derecho de los Tratados-, para los tratados ordinarios entre Estados, es decir, que el Presidente de la República no tiene que efectuar el canje o depósito de instrumentos de ratificación o la adhesión del Estado, sino simplemente comunicar al Director General de la Organización que tal instrumento ha sido aprobado por el órgano legislativo interno, información que se da también al Secretario General de la Organización de Naciones Unidas para efectos del registro y la publicación a que alude el artículo 102 de la Carta de la misma. Por tanto y para efectos del artículo 58 transitorio de la Constitución vigente, el término "ratificar" allí contenido, para efectos del perfeccionamiento de los convenios celebrados con la Organización Internacional del trabajo tiene la connotación a que antes nos referimos y queda cumplida con la decisión misma del Constituyente, pero no excusa ni dispensa la aquiescencia o aprobación del Presidente de la

República, cuyo consentimiento es indispensable para que desde el punto de vista de la Constitución Colombiana se entienda que el tratado o convenio ha sido celebrado, pues solo a él compete esta potestad; a él corresponde además, transmitir al Director General de la O.I.T. la información pertinente. Esta Corte advierte la necesidad de promover la aplicación efectiva de tales convenios y recomendaciones a nivel nacional como quiera que ello resulta ser, a la luz de los principios y valores consagrados en la Constitución vigente un imperativo ineludible. Igualmente resulta comprometido el principio de la efectividad real de los derechos y deberes consagrados en la Constitución.

REF.: EXPEDIENTE No. AC-TI-02

Revisión constitucional del "TEXTO DEL INSTRUMENTO DE ENMIENDA A LA CONSTITUCION DE LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO".

Magistrado Ponente: Dr. JAIME SANIN GREIFFENSTEIN.

Aprobado por acta No. 82

Santafé de Bogotá, D.C., veintidos (22) de octubre de mil novecientos noventa y dos (1992).

I. ANTECEDENTES.

El Gobierno Nacional hizo llegar a esta Corporación fotocopia auténtica del convenio internacional denominado "TEXTO DEL INSTRUMENTO DE ENMIENDA A LA CONSTITUCION DE LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO", para efectos de su control constitucional.

Efectuado el reparto correspondiente, se avocó el conocimiento por auto del 8 de abril de 1992, en el que se ordenó fijar en lista el negocio y correr traslado al Procurador General de la Nación, de conformidad con lo prescrito por el Decreto 2067 de 1991.

Cumplidos como están los trámites constitucionales y legales, procede la Corte Constitucional a efectuar la revisión del citado convenio internacional.

II. TEXTO DEL INSTRUMENTO.

El texto del convenio internacional sujeto al examen de la Corte es el que sigue:

III. EL PARECER FISCAL.

Por medio de oficio número 025 del 26 de mayo de 1992, el Procurador General de la Nación emitió la vista fiscal respectiva en la que después de realizar un completo y juicioso estudio solicita a la Corte que se declare inhibida para ejercer el control previo constitucional del Instrumento de Enmienda a la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, remitida por el Gobierno para su revisión, por "no reunirse los requisitos exigidos por el numeral 10 del artículo 241 de la Constitución Política, y por ende, no tener competencia para proferir la decisión a que hubiere lugar".

Las argumentaciones en que se fundamenta el jefe del Ministerio Público son éstas:

1. Luego de hacer una reseña sobre la conformación y estructura de la Organización Internacional del Trabajo, los actos que profiere y la manera como se adoptan los convenios internacionales en general y su diferencia con los de la O.I.T. el Jefe del Ministerio Público se refiere a la Comisión Especial Legislativa creada por la Asamblea Nacional Constituyente, para analizar cada una de las funciones que le fueron asignadas y la finalidad para la cual se creó y así concluye que "ni expresa ni tácitamente, al Presidente de la República se le otorgaron atribuciones extraordinarias ni constitucionales para expedir convenios o tratados internacionales, y menos para someter los que se encontraren en tránsito en las Cámaras Legislativas a debate y aprobación de la Comisión especial sin desnaturalizar sus específicas funciones no legislativas".

2. A continuación agrega que, conforme a lo dispuesto por el artículo 58 transitorio de la Constitución Nacional, al Gobierno Nacional se le autorizó para ratificar los tratados que hubiesen sido aprobados al menos por una de las cámaras legislativas, situación dentro de la cual se encontraba el convenio enviado para examen a la Corte Constitucional, pues de conformidad con la certificación que obra en el expediente, éste ya había sido aprobado en primero y segundo debates, en la Cámara de Representantes en la legislatura de 1990, pero "inexplicablemente (el Gobierno) lo envió a la Comisión Especial para que lo debatiera y aprobara", actuación con la cual "se vició la validez constitucional" del convenio citado por cuanto el gobierno no estaba facultado para someterlo a debate y aprobación de la Comisión Especial Legislativa.

3. Igualmente considera que existe "una inconstitucionalidad por omisión", ya que el

Gobierno Nacional no ejerció la autorización concedida para ratificar el Convenio denominado Instrumento de Enmienda a la Constitución de la O.I.T., y por el contrario optó por "remitirlo para control político, sin estar habilitado para dar este paso". Pero añade que de aceptarse en gracia de discusión que la Comisión sí podía dar tal aprobación "es evidente que el Gobierno posterga inconstitucionalmente su ratificación, y como si se tratara de una ley aprobatoria de un tratado internacional, lo somete a control previo de constitucionalidad ante la Corte Constitucional, sin que proceda la activación de este sistema de control de revisión".

4. De otra parte considera que la Corte es incompetente porque para poder ejercer el control previo de constitucionalidad se requiere conforme a lo prescrito por el artículo 241-10 de la Carta Política que se cumplan estos requisitos a saber: a.- "Que el tratado internacional sea remitido por el Gobierno Nacional dentro de los seis días siguientes a la sanción de la ley"; b.- "Que el asunto sometido a conocimiento de la Corte, sea una ley aprobatoria de un tratado internacional, debidamente sancionada por el Presidente de la República"; y c.- "Que el tratado internacional no se encuentre perfeccionado, esto es, que el Estado por intermedio del Gobierno no haya manifestado su consentimiento de obligarse internacionalmente por el convenio en cuestión".

Estas exigencias no se cumplen en el caso sometido a juicio de la Corte ya que "no existe ley aprobatoria de un tratado internacional, simple y llanamente se encontraba en tránsito de ser ley de la república un proyecto de ley aprobatorio que había sido adoptado por la Cámara de Representantes en la legislatura de 1990 en primero y segundo debate" y, en consecuencia, "se trataba de un acto que no alcanzó a ser ley, pero por tratarse de la incorporación válida de un instrumento internacional, y ante la disolución del Congreso de la República, la Asamblea Nacional Constituyente consideró necesario otorgarle al Presidente de la República una autorización especial y sui generis, para ratificar algunos tratados, sin que mediaran las condiciones de validez en su aprobación, como sucederá con los tratados que se tramiten en el Congreso de la República".

IV. INTERVENCION CIUDADANA.

Dentro del término de fijación en lista no se presentó ningún ciudadano a coadyugar o impugnar la constitucionalidad del convenio remitido para su control.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE.

1. Competencia.

Ciertamente el Procurador General de la Nación no pone en duda la competencia de la Corte Constitucional para ejercer el control de constitucionalidad sobre los tratados públicos y sus leyes aprobatorias de conformidad con lo prescrito en el artículo 241-10 de la Carta Política, sino la carencia de ésta para decidir concretamente sobre el Convenio Internacional denominado "INSTRUMENTO DE ENMIENDA A LA CONSTITUCION DE LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO", enviado por el Gobierno Nacional a esta Corporación junto con otros seis, para su revisión, porque en su criterio el Presidente de la República ha debido dar cumplimiento al mandato contenido en el artículo 58 transitorio de la Carta Política, en el que dado el tránsito constitucional se le autorizó expresamente para ratificar aquellos tratados que hubieren sido aprobados al menos por una de las cámaras, sin ningún otro condicionamiento.

Este punto ya fue definido y analizado ampliamente por la Corte Constitucional en el estudio preliminar realizado por el Doctor CIRO ANGARITA BARON a solicitud de la Sala Plena, el que fue acogido en su integridad por los restantes miembros de la Corporación y en el que se concluyó textualmente que "los siete documentos enviados por el Ministerio de Relaciones Exteriores, (dentro de los cuales se encuentra el mencionado por el Procurador) pese el trámite sui generis y de carácter excepcional que sufrieron por razón del tránsito constitucional, constituyen verdaderos tratados en vía de formación pues con respecto a ellos aún no se ha producido su perfeccionamiento, toda vez que con anterioridad a su remisión a la Corte el Ejecutivo no había manifestado el consentimiento en obligarse por ellos en el ámbito internacional. Como tales pues están sometidos al control de constitucionalidad previsto en el numeral 10 del artículo 241 de la Carta Política".

Finalmente, se precisó que "dado el efecto general inmediato de la Constitución Política, el control dicho opera respecto de los Tratados que a partir del 1o. de diciembre de 1991, fecha de instalación del Congreso elegido el 27 de octubre pasado, hayan sido aprobados por éste y cuya ley aprobatoria sea sancionada por el Presidente de la República"; como también "respecto de los tratados que habiendo sido sometidos por el Gobierno a la consideración de la Comisión Especial Legislativa, durante el periodo de sus sesiones, no fueron improbados

por ésta en ejercicio de las atribuciones que le fueron conferidas por el literal a) del artículo transitorio 6o. de la Constitución Política".

Con fundamento en estas razones se procedió al reparto y consiguiente trámite de los proyectos de tratados y convenios citados para efectos de ejercer sobre ellos el control de constitucionalidad, sin el cual no puede el Presidente de la República efectuar el mandato contenido en el artículo 58 transitorio de nuestro Estatuto Máximo, es decir, ratificarlos.

Posteriormente, esta Corporación tuvo la oportunidad de reiterar tal criterio al proferir la sentencia número C-477 de agosto 6 de 1992 , en la que revisó uno de los citados tratados, al expresar:

"Así pues al interpretar los artículos 241, numeral 10 y transitorio 58 de la Constitución Política, tanto el criterio sistemático como el literal y el contextual, el teleológico y el subjetivo inducen a concluir, como lo hace la Corte Constitucional, que los Tratados o Convenios Internacionales que no alcanzaron a completar la integridad del trámite en el Congreso, por haber cesado éste en sus funciones al principiar la vigencia de la Constitución de 1991, fueron relevados de la culminación de ese trámite, pero no lo fueron del procedimiento de control de constitucionalidad, a cargo de esta Corporación, sin surtirse el cual no está permitido al Presidente de la República efectuar el canje de notas o de ratificaciones".

(M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo).

Así las cosas, no cree la Corte que deba volver sobre el tema de la competencia, pues ya ha quedado suficientemente definido.

2. El artículo 58 transitorio de la Constitución Nacional.

La Asamblea Nacional Constituyente al expedir un nuevo ordenamiento constitucional dictó una serie de disposiciones con el fin de hacer posible el tránsito normativo correspondiente y fue así como en el artículo 58 transitorio dispuso textualmente lo siguiente:

"Autorízase al Gobierno Nacional para ratificar los tratados o convenios celebrados que hubiesen sido aprobados, al menos, por una de las Cámaras del Congreso de la República".

Adviértase, en primer término, que la intención del Constituyente fue la de eximir a los tratados o convenios a que alude la norma, de una parte del trámite constitucional estatuido para su aprobación, como es su discusión y aprobación en primero y segundo debate en la otra cámara legislativa y, consecuencialmente, la expedición de una ley de la República que así lo determinara, en razón de la ausencia de Congreso que pudiere cumplir tal labor y con el único objetivo de no obstruir el proceso normal de dichos instrumentos internacionales.

Como se recordará, es requisito indispensable para la validez de un tratado o convenio internacional, conforme a nuestra legislación interna, su aprobación por parte del Congreso de la República, órgano que la efectúa por medio de una ley, que es sancionada por el Presidente de la República; esta ley fue la que el Constituyente dispensó para los instrumentos que habían sido aprobados por una de las cámaras legislativas y por consiguiente se encontraban en tránsito de ser aprobados por la otra.

De otra parte, al Presidente de la República se le facultó para ejercer ese acto jurídico internacional mediante el cual el Estado manifiesta su consentimiento de obligarse respecto a aquellos convenios o tratados internacionales, es decir, para "ratificarlos", actuación que es posterior a la expedición de la ley aprobatoria, y sin la cual no entra a regir el tratado.

Por tanto y al no existir Congreso que profiriese la ley aprobatoria de estos instrumentos internacionales, considera la Corte que la Asamblea Nacional Constituyente, al dictar el citado artículo 58 transitorio de la Carta Política, convalidó la actuación faltante a cargo de la otra cámara legislativa para que pudiesen continuar el trámite respectivo, es decir, que aprobó tales tratados o convenios y suplió así uno de los requisitos exigidos por el Derecho local.

3. El Convenio Internacional de la O.I.T.

Para el examen que ha de realizar la Corte del Instrumento de Enmienda a la Constitución de la Organización Internacional del trabajo, enviado por el Gobierno Nacional para su revisión constitucional, interesa hacer una breve reseña sobre este organismo internacional, su composición y estructura, sus decisiones, naturaleza jurídica de los convenios, procedimiento para su adopción, etc.

La Organización Internacional del Trabajo.

La Organización Internacional del Trabajo es un organismo especializado de carácter internacional que nació dentro del marco de la Sociedad de las Naciones con la suscripción el 28 de junio de 1919 del Tratado de Paz de Versalles, en cuyo aparte No. XIII se insertó un título que trata sobre la Organización del Trabajo, artículos 328 a 427.

Con fundamento en que "la paz universal y permanente sólo puede basarse en la justicia social" y considerando que "existen condiciones de trabajo que entrañan tal grado de injusticia, miseria y privaciones para un gran número de seres humanos; que el descontento causado constituye una amenaza para la paz y la armonía universales" y considerando "que es urgente mejorar dichas condiciones", las partes contratantes convinieron en constituir este Organo Internacional del Trabajo, con los fines y objetivos señalados en el preámbulo de su Constitución y posteriormente redefinidos y ampliados en la declaración de Filadelfia, adoptada por la Conferencia el 10 de mayo de 1944, e incorporada formalmente, dos años después, a la Constitución de la O.I.T., reemplazando el artículo 41 (antiguo artículo 427 del tratado de Versalles) referente a los principios generales de la Organización.

En el año de 1946 se suscribió un Acuerdo entre las Naciones Unidas y la O.I.T., en el cual las Naciones Unidas reconocen a la Organización Internacional del Trabajo "como un organismo especializado competente para emprender la acción que considere apropiada, de conformidad con su instrumento constitutivo básico, para el cumplimiento de los propósitos expuestos en él"; este Acuerdo prevé también la cooperación de las dos organizaciones y muchas otras disposiciones en relación con las tareas conjuntas que pueden desarrollar.

La casi totalidad de los Estados del mundo forman hoy día parte de la Organización Internacional del Trabajo, dentro de los cuales se encuentra Colombia.

Estructura y Composición de la O.I.T.

Dicha Organización tiene una característica especial, como es su composición "tripartita", por cuanto todos sus órganos están integrados por representantes de los gobiernos, de las organizaciones de empleadores y de las de los trabajadores, lo que influye en los instrumentos que adopta para lograr los propósitos encaminados a desempeñarse como coordinadora en el desarrollo de las políticas necesarias para lograr la paz y la justicia social.

En cuanto a su estructura interna, la Organización Internacional del Trabajo, está integrada por tres órganos principales que son:

– LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, que conforman todos los Estados miembros, se reúne generalmente una vez al año y toma decisiones que se denominan convenios y recomendaciones, las que se someten a consideración de los gobiernos de los Estados miembros.

– EL CONSEJO DE ADMINISTRACION, el cual posee facultades de dirección y ejecución de los programas de trabajo de la Organización, supervigila las actividades realizadas por la Oficina Internacional del Trabajo, se reúne varias veces al año y entre sus principales tareas se encuentra la de fomentar la celebración de las conferencias regionales.

– LA OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, cuya sede está en Ginebra (Suiza), es el órgano permanente de administración y consulta, que funciona bajo el mando de un Director General quien depende del Consejo de Administración y obra de acuerdo con sus políticas; igualmente ejerce las labores de secretariado técnico de la Organización.

Actos de la Organización Internacional del Trabajo.

Los actos mediante los cuales se manifiesta la Organización Internacional del Trabajo se denominan convenios y recomendaciones, denominación que depende de la Conferencia Internacional del Trabajo a quien corresponde decidir si un texto ha de revestir tal o cual forma.

Naturaleza jurídica de los Convenios de la O.I.T.

Este punto fue objeto de muchas discusiones durante los primeros años de existencia de la Organización y fue así como de allí surgieron opiniones de diversa índole. Algunos sostenían que tales convenios constituían “superleyes”, cuyo valor era superior a toda norma dictada por las naciones sobre la materia y que por tanto sus preceptos se imponían a la legislación interna de los países que los ratifican, por el simple hecho de su ratificación. Otros, en el otro extremo, consideraron que se trataba de proyectos o propósitos que no obligaban, si no eran puestos en práctica por los gobiernos correspondientes, mediante la adopción de leyes. Para otros, constituyen una verdadera legislación común para los Estados que son parte de

la Organización Internacional del Trabajo.

Posteriormente se dijo que estos instrumentos eran tratados colectivos que poseen reglas de Derecho para cuya entrada en vigor se exige por parte de cada Estado una adhesión en forma ulterior. Sin embargo, hay quienes estiman que los convenios de la O.I.T. son contratos internacionales ordinarios, es decir, tratados-contratos que ligan a las partes; igualmente surgió la tesis de que son leyes internacionales o actos internacionales sui generis que comprenden elementos contractuales y elementos legislativos. Otros parten del hecho de la ratificación y afirman que, una vez ratificado el convenio, se transforma en un tratado que obliga al Estado que lo ratificó, frente a los demás y frente a la propia Organización Internacional del Trabajo.

Georges Scelle afirma que los convenios de la O.I.T. no tienen en absoluto naturaleza contractual, sino que constituyen "leyes internacionales" adoptadas por un "órgano legislativo internacional", la Conferencia Internacional del Trabajo, y que para adquirir fuerza legislativa interna solo requieren de un acto condición, como es la ratificación, y que sería en realidad una adhesión a un acto preexistente.

Para la Corte Constitucional, 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 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, como se verá. 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.

En consecuencia, corresponde a los Estados miembros de la O.I.T. acatar las reglas establecidas en dichas normas para la aprobación y cumplimiento de los convenios internacionales del trabajo, pues a ello se comprometieron cuando decidieron formar parte de esta Organización.

Características de los Convenios Internacionales del Trabajo.

Como se ha expresado, los convenios internacionales del trabajo presentan una serie de particularidades que los caracterizan y distinguen de los tratados internacionales comunes u ordinarios.

Estas son:

– Tienen carácter institucional por ser adoptados en el marco de una organización internacional; esta adopción no se ha visto precedida de negociaciones diplomáticas entre los Estados sino de una discusión en el seno de una asamblea.

– La adopción de los convenios se lleva a cabo por la Conferencia Internacional del Trabajo, la que, como se anotó, está conformada por representantes de los Gobiernos, de las organizaciones de empleadores y de las de trabajadores, teniendo cada delegado un voto.

– No se requiere de unanimidad para adoptar un convenio, sino solamente de una mayoría de los dos tercios de los delegados en la Conferencia, y el voto afirmativo de los representantes de un gobierno no vincula al Estado correspondiente a contraer compromisos internacionales derivados del mismo, así como el voto negativo no lo libera de la obligación de darle el trámite debido.

– Adoptado el convenio por la Organización Internacional del Trabajo, los Estados miembros están obligados a someterlo, en un plazo de un (l) año y no mayor de dieciocho (18) meses, a las autoridades nacionales competentes a quienes competa el asunto, para que le den forma de ley o adopten otras medidas, según corresponda.

– Un convenio internacional del trabajo no vincula a un Estado sino hasta cuando éste lo ratifica. Ratificación que no tiene el significado y alcance que se ha dado a esta figura jurídica en el Derecho Internacional, como se verá.

La Ratificación de Convenios Internacionales del Trabajo.

La ratificación conforme al Derecho Internacional es el acto jurídico internacional mediante el cual un Estado manifiesta su consentimiento en obligarse por un tratado o convenio internacional, acto que se cumple mediante el canje o depósito de ratificaciones, o a través

de intercambios del instrumento y, a veces, por adhesión o aprobación. Sin embargo para efectos de los convenios internacionales del trabajo, ésta adquiere un significado diferente.

En efecto, los convenios de la O.I.T., desde el punto de vista internacional, carecen formalmente de "ratificación", pues solamente se requiere de la información a su Director General sobre la aprobación del mismo por parte de la autoridad legislativa interna, en nuestro caso del Congreso de la República.

El carácter específico de la ratificación de estos convenios, contrariamente a la práctica seguida en los tratados diplomáticos tradicionales, no implica firmas previas por parte de los representantes de los Estados, ni intercambio de documentos de ratificación, sino que tiene más bien carácter informativo.

Efectuada tal "ratificación" se produce la obligación para el Estado que la efectúa de tomar las medidas necesarias para hacer efectivas las disposiciones del mismo.

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.

Conforme a nuestra Carta Política los convenios internacionales del trabajo se entienden incorporados automáticamente a la legislación interna una vez hayan sido ratificados, al establecer en el artículo 53 inciso cuarto, lo siguiente:

"Los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados, hacen parte de la legislación interna".

Hoy, con esta disposición, se puso fin a una prolongada discusión sobre los efectos y la obligatoriedad internos de estos convenios en el sentido de su aplicabilidad inmediata una vez ratificado sin necesidad de medidas complementarias.

Concluyendo se tiene que los convenios de la O.I.T. no requieren, como exigencia internacional, formalmente de "ratificación"como lo exige la Convención de Viena -Derecho de los Tratados-, para los tratados ordinarios entre Estados, es decir, que el Presidente de la República no tiene que efectuar el canje o depósito de instrumentos de ratificación o la adhesión del Estado, sino simplemente comunicar al Director General de la Organización que

tal instrumento ha sido aprobado por el órgano legislativo interno, información que se da también al Secretario General de la Organización de Naciones Unidas para efectos del registro y la publicación a que alude el artículo 102 de la Carta de la misma.

Por tanto y para efectos del artículo 58 transitorio de la Constitución vigente, el término "ratificar" allí contenido, para efectos del perfeccionamiento de los convenios celebrados con la Organización Internacional del trabajo tiene la connotación a que antes nos referimos y queda cumplida con la decisión misma del Constituyente, pero no excusa ni dispensa la aquiescencia o aprobación del Presidente de la República, cuyo consentimiento es indispensable para que desde el punto de vista de la Constitución Colombiana se entienda que el tratado o convenio ha sido celebrado, pues solo a él compete esta potestad; a él corresponde además, transmitir al Director General de la O.I.T. la información pertinente.

Aplicación en Colombia de los convenios y recomendaciones de la O.I.T.

En vista de que en diversos informes de Magistrados de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia se ha puesto de presente la queja por algunos organismos especializados de la O.I.T. sobre numerosos y reiterados incumplimientos de convenios y recomendaciones de la O.I.T. y que aparentemente las autoridades competentes no han tomado las medidas apropiadas para enmendar su omisión o aminorar sus efectos, esta Corte advierte la necesidad de promover la aplicación efectiva de tales convenios y recomendaciones a nivel nacional como quiera que ello resulta ser, a la luz de los principios y valores consagrados en la Constitución vigente un imperativo ineludible tal como se desprende del texto de los artículos 1, 7, 13, 25, 38, 39, 48, 53, 54, 55, 56 y 93, entre otros.

Igualmente resulta comprometido el principio de la efectividad real de los derechos y deberes consagrados en la Constitución (art. 2o.).

Lo anterior debe responder también a un serio propósito de observar estrictamente los compromisos adquiridos por el país con la comunidad internacional, praxis fundamental de las relaciones entre entes soberanos ceñida a los dictados tanto de la buena fe como del derecho internacional.

4. El Instrumento de Enmienda a la Constitución de la O.I.T., 1986.

Las disposiciones de la Constitución de la O.I.T., consagradas en el tratado de Versalles, han demostrado a través de su existencia que tienen una gran solidez, pues a pesar de haber sufrido algunas reformas, dentro de las cuales se pueden citar, a manera de ejemplo, las efectuadas en 1922, 1946, 1953, 1964 y 1972, no se ha modificado sustancialmente su estructura, fines y objetivos.

Igual situación ocurre en el presente caso con la Enmienda de 1986, materia de examen, ya que en los tres primeros artículos se contemplan aspectos puramente procedimentales en relación con la reforma que se adopta, pues en el artículo 1o. se estatuye que las modificaciones allí contenidas surten efectos, una vez entre en vigor el Convenio, en la forma como aparecen en la segunda columna del documento anexo al mismo; el artículo 2o. ordena al Presidente de la Conferencia y al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo autenticar con su firma dos ejemplares de la Enmienda, uno de los cuales se depositará en los archivos de tal oficina y el otro se debe enviar al Secretario General de las Naciones Unidas para su registro conforme a lo estatuye el artículo 102 de la Carta de tal Organización. Igualmente dispone que el Director General debe remitir una copia certificada a todos los miembros de la O.I.T. y en el artículo 3o. consagra que las ratificaciones o aceptaciones del instrumento se deben comunicar al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, quien ha de informar sobre tal hecho a los miembros de la Organización.

De otra parte, reitera lo dispuesto en el artículo 36 de la Constitución de la O.I.T. en relación con la entrada en vigor del Convenio y finalmente establece que cuando esta se produzca, el Director General debe comunicarlo a los miembros de la O.I.T. , y al Secretario General de las Naciones Unidas, disposiciones que no violan ningún mandato de la Carta Política de nuestro país y que por el contrario hacen viable la adopción y aplicación de la Enmienda que se efectúa.

En cuanto atañe a las reformas introducidas a los preceptos de la Constitución de la Organización, advierte la Corte que éstas tampoco vulneran precepto alguno de nuestro Estatuto Máximo, pues en su mayoría se encaminan a variar puntos que tocan con la votación para efectos de adoptar ciertas determinaciones, cambio en el número de delegados que conforman el Consejo de Administración, adecuación del número con que se identifican algunos artículos y literales los que sufrieron variación en razón de los ajustes en

las normas, cambios en la redacción de varias disposiciones y el señalamiento del trámite que debe observar la Organización para efectos de aprobación de Enmiendas a su Constitución.

Véase así:

– El artículo 1, numeral 4o., que consagra la votación requerida para admitir a un Estado en calidad de miembro de la Organización, incluía dos tercios de los Delegados Gubernamentales "presentes y votantes", expresiones que se modifican por la de los Delegados Gubernamentales "que hayan tomado parte en la votación".

– El artículo 3, numeral 9o., que establece la mayoría exigida para rechazar la admisión de cualquier Delegado o Consejero Técnico, fijaba dos tercios de los votos "de los Delegados presentes", lo que se modifica por los dos tercios de los votos "emitidos".

– El artículo 6o. simplemente efectúa un arreglo puramente gramatical, pues el término que aparece entre comillas y que dice cambio "en" la sede de la oficina, se reforma por el de cambio "de" sede de la oficina y se suprime la parte final de la norma que hacía referencia a dos tercios de los votos emitidos "por los delegados presentes".

– En el artículo 7o. se aumenta el número de personas que conforman el Consejo de Administración fijándolo en 112 puestos que se distribuyen así: 56 reservados a las personas que representan a los gobiernos; 28 a los que representan a los empleadores y 28 para los que representan a los trabajadores. Obsérvese que la proporción en la representación es igual a la que antes existía. Igualmente se suprimen los numerales 2 y 3 antiguos y se introducen 4, lo que hace que se varíe la numeración de los numerales que siguen. Dichos numerales se refieren a la representación de intereses geográficos, económicos y sociales en los tres grupos de delegados y se toman medidas para garantizar tal participación y asegurar la continuidad de los trabajos señalándose la forma en que se asignarán los cupos o se hará la distribución de delegados.

– El antiguo artículo 8 varía al ordenarse que el nombramiento de Director General de la Oficina Internacional del Trabajo que realiza el Consejo de Administración sea sometido a la aprobación de la Conferencia Internacional del Trabajo; en lo demás continúa vigente lo antes existente.

– En el literal c) del numeral 2 y en el numeral 4 del artículo 13 que señalan el quorum requerido para la aprobación del presupuesto y recaudo de las contribuciones de la O.I.T. que era de dos tercios de los votos emitidos "por los delegados presentes" se reforma en el sentido de suprimir las expresiones "por los delegados presentes".

– En el artículo 16 se suprime igualmente tal expresión "por los delegados presentes" que aparecía en el numeral 2 quedando entonces la mayoría allí contenida en dos tercios de los votos emitidos. Y en el numeral 3 que consagraba una mayoría de dos tercios se adicionó en el sentido de que esos dos tercios son "de los votos emitidos".

– En el artículo 17 se consagraba una mayoría simple de los votos emitidos "por los Delegados presentes"se suprime, por la de los votos emitidos "a favor y en contra" y se introduce un nuevo numeral que trata sobre la mayoría simple para efectos de decisiones.

– En el artículo 19 numeral 2 que estatuía la mayoría de dos tercios de los votos emitidos "por los Delegados presentes", se suprime lo escrito entre comillas.

– El numeral 1 del artículo 21 que consagraba una mayoría de dos tercios de los votos emitidos "por los miembros presentes" se modifica en el sentido de suprimir dichas expresiones resaltadas.

– Y en el artículo 36 se introducen dos numerales que tocan con la entrada en vigencia de las Enmiendas a la Constitución de la Organización y se suprime la expresión "por los delegados presentes" en la mayoría allí fijada para efectos de su adopción.

No encuentra la Corte que estas disposiciones violen en ninguna forma la Carta Política.

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

R E S U E L V E :

PRIMERO.- Declarar EXEQUIBLE el convenio internacional denominado "INSTRUMENTO DE ENMIENDA A LA CONSTITUCION DE LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO, 1986".

SEGUNDO.- Comuníquese al Gobierno Nacional la presente decisión para los efectos a que haya lugar.

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

SIMON RODRIGUEZ RODRIGUEZ

CIRO ANGARITA BARON EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

FABIO MORON DIAZ JAIME SANIN GREIFFENSTEIN

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General