



Sentencia 377 de 1998 Corte Constitucional

SENTENCIA C-377/98

TRATADO INTERNACIONAL-Ámbito de aplicación/SERVIDOR PÚBLICO-Limitaciones

La Corte no encuentra ninguna objeción constitucional a esas definiciones pues, en general los servidores públicos gozan de los derechos constitucionales como toda persona, con las limitaciones derivadas del ejercicio de sus cargos. Por ello las exclusiones previstas por esos artículos armonizan con la Carta. Así, la propia Constitución limita los derechos laborales y políticos de los miembros de la Fuerza Pública, puesto que establece que ellos no gozan de la posibilidad de asociarse sindicalmente ni de participar en la política o ejercer el sufragio. Igualmente, la Carta establece limitaciones a sus derechos constitucionales para aquellos servidores públicos que se desenvuelven en cargos de autoridad o confianza, pues en tales eventos no sólo pueden ser excluidos de la carrera administrativa sino que, además, no pueden participar directamente en la lucha política.

DERECHO DE SINDICALIZACION DEL SERVIDOR PÚBLICO

Las normas del Convenio consagran una triple protección a los sindicatos de servidores públicos, a saber, el amparo contra actos de discriminación antisindical, la defensa de la independencia de estas organizaciones y la concesión de facilidades a los representantes para que puedan llevar a cabo sus labores. La Corte no encuentra ninguna objeción a esas disposiciones, pues la Constitución reconoce claramente el derecho de asociación a los servidores públicos, obviamente con las limitaciones establecidas por la propia Carta en relación con los miembros de la Fuerza Pública. Por ende, como la Carta no pretende consagrar derechos de manera puramente retórica sino que los incorpora al ordenamiento para que sean eficazmente protegidos y garantizados por las autoridades, es obvio que el reconocimiento del derecho de asociación para los servidores públicos implica que estos trabajadores gozan también de todas las otras garantías que son consustanciales al ejercicio de ese derecho, como es el amparo contra actos de discriminación antisindical, la protección de la independencia de las organizaciones sindicales y la necesaria concesión de ciertas facilidades a los representantes de la misma, como el fuero sindical. Las disposiciones del tratado son constitucionales, en el entendido de que consagran un mínimo de garantías para los servidores públicos en relación con el derecho de asociación, las cuales pueden ser desarrolladas de manera más generosa por la legislación nacional, tal y como lo hace la Constitución colombiana en el presente caso.

DERECHO DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA DEL SERVIDOR PÚBLICO/SERVIDOR PÚBLICO-Procedimientos de solución de controversias

La Corte debe condicionar el alcance de los artículos 7º y 8º del convenio bajo revisión en relación con los empleados públicos, por cuanto esas normas autorizan a tomar en cuenta las especificidades de las situaciones nacionales. Así, el artículo 7º no consagra un derecho de negociación colectiva pleno para todos los servidores públicos sino que establece que los Estados deben adoptar "medidas adecuadas a las condiciones nacionales" que estimulen la negociación entre las autoridades públicas y las organizaciones de servidores públicos, lo cual es compatible con la Carta. Además, esa misma disposición prevé la posibilidad de que se establezcan "cualesquiera otros métodos" que permitan a los representantes de los servidores estatales "participar en la determinación de dichas condiciones", lo cual es armónico con la posibilidad de que existan consultas y peticiones de los empleados públicos a las autoridades, sin perjuicio de las competencias constitucionales de determinados órganos de fijar unilateralmente el salario y las condiciones de trabajo de estos empleados. Igualmente, el artículo 8º reconoce que los procedimientos conciliados de solución de las controversias deben ser apropiados a las condiciones nacionales, por lo cual la Corte entiende que esa disposición se ajusta a la Carta, pues no desconoce la facultad de las autoridades de, una vez agotados estos intentos de concertación, expedir unilateralmente los actos jurídicos que fijan las funciones y los emolumentos de los empleados públicos.

DERECHOS POLÍTICOS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

El artículo 9º señala que los empleados públicos, al igual que los demás trabajadores, gozan de los derechos civiles y políticos esenciales para el ejercicio normal de la libertad sindical. Este mandato se ajusta plenamente a la Carta pues ésta reconoce plenos derechos políticos a los servidores públicos, sólo con las limitaciones relacionadas con los miembros de la Fuerza Pública o los funcionarios que ejercen jurisdicción o autoridad, lo cual armoniza con el convenio bajo revisión, que establece que se pueden señalar restricciones a los derechos políticos de estos empleados, tomando en cuenta las obligaciones que se deriven de su condición y de la naturaleza de sus funciones.

Referencia: Expediente L.A.T.-112

Revisión constitucional del "Convenio 151 sobre la protección del derecho de sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la administración pública", adoptado en la 64ª reunión de la conferencia general de la Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 1978, y de la Ley aprobatoria Nº 411 del 5º de noviembre de 1997, por medio de la cual se aprueba dicho convenio.

Temas:

Derecho asociación sindical, determinación de las condiciones de empleo en el sector público y derechos de los servidores públicos.

La unilateralidad en la fijación de las funciones y emolumentos de los empleados públicos y el derecho de negociación colectiva.

Magistrado Ponente:

Dr. ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Santa Fe de Bogotá, veintisiete (27) de julio de mil novecientos noventa y ocho (1998).

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

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 recibe fotocopia auténtica de la Ley N° 411 del 5º de noviembre de 1997, "por medio de la cual se aprueba el 'Convenio 151 sobre la protección del derecho de sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la administración pública', adoptado en la 64ª reunión de la conferencia general de la Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 1978", proceso que fue radicado con el No L.A.T.-112. El Magistrado Ponente asume el conocimiento del presente asunto y ordena la práctica de las pruebas que considera pertinentes para establecer los antecedentes del instrumento sometido a revisión. El proceso se fija en lista para las intervenciones ciudadanas, se corre traslado al Procurador General para que rinda el concepto de rigor, y se comunica a la Presidencia de la República, al Congreso de la República, al Ministerio de Relaciones Exteriores, al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, al Departamento Administrativo de la Función Pública, y a las centrales sindicales para que, si lo consideran conveniente, presenten su opinión sobre la constitucionalidad del tratado bajo revisión. 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

La ley bajo revisión establece:

LEY N° 411 del 5 de Nov 1997

Por medio de la cual se aprueba el "CONVENIO 151 SOBRE LA PROTECCION DEL DERECHO DE SINDICACION Y LOS PROCEDIMIENTOS PARA DETERMINAR LAS CONDICIONES DE EMPLEO EN LA ADMINISTRACION PUBLICA", ADOPTADO EN LA 64ª REUNION DE LA CONFERENCIA GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, GINEBRA, 1978.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA

Visto el texto de el "CONVENIO 151 SOBRE LA PROTECCION DEL DERECHO DE SINDICACION Y LOS PROCEDIMIENTOS PARA DETERMINAR LAS CONDICIONES DE EMPLEO EN LA ADMINISTRACION PUBLICA", ADOPTADO EN LA 64ª REUNION DE LA CONFERENCIA GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, GINEBRA, 1978.

(Para ser transcrito: Se adjunta fotocopia del texto íntegro del instrumento internacional mencionado, debidamente autenticado por el Jefe de la Oficina Jurídica del Ministerio de Relaciones Exteriores).

CONVENIO 151

Convenio sobre la protección del derecho de sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la administración pública

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 7 de 1978 en su sexagésima cuarta reunión;

Recordando las disposiciones del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948; del convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949, y del Convenio y la Recomendación sobre los representantes de los trabajadores, 1971;

Recordando que el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949, no es aplicable a ciertas categorías de empleados públicos y que el Convenio y la Recomendación sobre los representantes de los trabajadores, 1971, se aplican a los representantes de los trabajadores en la empresa;

Tomando nota de la considerable expansión de los servicios prestados por la administración pública en muchos países y de la necesidad de que existan sanas relaciones laborales entre las autoridades públicas y las organizaciones de empleados públicos;

Observando la gran diversidad de los sistemas políticos, sociales y económicos de los Estados (por ejemplo, en lo atinente a las funciones respectivas de las autoridades centrales y locales; a las funciones de las autoridades federales, estatales y provinciales; a las de las empresas del Estado y de los diversos tipos de organismos públicos autónomos o semiautónomos, o en lo que respecta a la naturaleza de la relación de empleo);

Teniendo en cuenta los problemas particulares que plantea la delimitación del campo de aplicación de un instrumento internacional y la adopción de definiciones a los fines del instrumento en razón de las diferencias existentes en muchos países entre el empleo público y el empleo privado, así como las dificultades de interpretación que se han planteado a propósito de la aplicación a los funcionarios públicos de las disposiciones pertinentes del Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949, y las observaciones por las cuales los órganos de control de la OIT han señalado en diversas ocasiones que ciertos gobiernos han aplicado dichas disposiciones en forma tal que grupos numerosos de empleados públicos han quedado excluidos del campo de aplicación del Convenio;

Después de haber decidido adoptar diversas proposiciones relativas a la libertad sindical y a los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en el servicio público, cuestión que constituye el quinto punto del orden del día de la presente reunión,

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

adopta, con fecha veintisiete de junio de mil novecientos setenta y ocho, el presente Convenio, que podrá ser citado como el Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978:

PARTE I. CAMPO DE APLICACIÓN Y DEFINICIONES

ARTÍCULO 1

1- El presente Convenio deberá aplicarse a todas las personas empleadas por la administración pública, en la medida en que no les sean aplicables disposiciones más favorables de otros convenios internacionales del trabajo.

2- La legislación nacional deberá determinar hasta qué punto las garantías previstas en el presente Convenio se aplican a los empleados de alto nivel que, por sus funciones, se considera normalmente que poseen poder decisorio o desempeñan cargos directivos o a los empleados cuyas obligaciones son de naturaleza altamente confidencial.

3- La legislación nacional deberá determinar asimismo hasta qué punto las garantías previstas en el presente Convenio son aplicables a las fuerzas armadas y a la policía.

ARTÍCULO 2

A los efectos del presente Convenio, la expresión "empleado público" designa toda persona a quien se aplique el presente Convenio de conformidad con su artículo 1.

ARTÍCULO 3

A los efectos del presente Convenio, la expresión "organización de empleados públicos" designa a toda organización, cualquiera que sea su composición, que tenga por objeto fomentar y defender los intereses de los empleados públicos.

PARTE II. PROTECCIÓN DEL DERECHO DE SINDICACIÓN

ARTÍCULO 4

1- Los empleados públicos gozarán de protección adecuada contra todo acto de discriminación antisindical en relación con su empleo.

2- Dicha protección se ejercerá especialmente contra todo acto que tenga por objeto:

a) sujetar el empleo del empleado público a la condición de que no se afilie a una organización de empleados públicos o a que deje de ser miembro de ella;

b) despedir a un empleado público, o perjudicarlo de cualquier otra forma, a causa de su afiliación a una organización de empleados públicos o de su participación en las actividades normales de tal organización.

ARTÍCULO 5

1- Las organizaciones de empleados públicos gozarán de completa independencia respecto de las autoridades públicas.

2- Las organizaciones de empleados públicos gozarán de adecuada protección contra todo acto de injerencia de una autoridad pública en su condición, funcionamiento o administración.

3- Se consideran actos de injerencia a los efectos de este artículo principalmente los destinados a fomentar la constitución de organizaciones de empleados públicos dominadas por la autoridad pública, o a sostener económicamente, o en otra forma, organizaciones de empleados públicos con objeto de colocar estas organizaciones bajo el control de la autoridad pública.

PARTE III. FACILIDADES QUE DEBEN CONCEDERSE A LAS ORGANIZACIONES DE EMPLEADOS PUBLICOS

ARTÍCULO 6

1- Deberán concederse a los representantes de las organizaciones reconocidas de empleados públicos facilidades apropiadas para permitirles el desempeño rápido y eficaz de sus funciones durante sus horas de trabajo o fuera de ellas.

2- La concesión de tales facilidades no deberá perjudicar el funcionamiento eficaz de la administración o servicio interesado.

3- La naturaleza y el alcance de estas facilidades se determinarán de acuerdo con los méritos mencionados en el artículo 7 del presente Convenio o por cualquier otro medio apropiado.

PARTE IV. PROCEDIMIENTO PARA LA DETERMINACIÓN DE LAS CONDICIONES DE EMPLEO

ARTÍCULO 7

Deberán adoptarse, de ser necesario, medidas adecuadas a las condiciones nacionales para estimular y fomentar el pleno desarrollo y utilización de procedimientos de negociación entre las autoridades públicas competentes y las organizaciones de empleados públicos acerca de las condiciones de empleo, o de cualesquiera otros métodos que permitan a los representantes de los empleados públicos participar en la determinación de dichas condiciones.

PARTE V. SOLUCIÓN DE CONFLICTOS

ARTÍCULO 8

La solución de los conflictos que se planteen con motivo de la determinación de las condiciones de empleo se deberá tratar de lograr, de manera apropiada a las condiciones nacionales, por medio de la negociación entre las partes o mediante procedimientos independientes e imparciales, tales como la mediación, la conciliación y el arbitraje, establecidos de modo que inspiren la confianza de los interesados.

PARTE VI. DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

ARTÍCULO 9

Los empleados públicos, al igual que los demás trabajadores, gozarán de los derechos civiles y políticos esenciales para el ejercicio normal de la libertad sindical, a reserva solamente de las obligaciones que se deriven de su condición y de la naturaleza de sus funciones.

PARTE VII. DISPOSICIONES FINALES

ARTÍCULO 10

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

ARTÍCULO 11

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

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

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

ARTÍCULO 12

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

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

ARTÍCULO 13

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

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

ARTÍCULO 14

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

ARTÍCULO 15

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

ARTÍCULO 16

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

a) la ratificación, por un miembro, del nuevo convenio revisor implicará, ipso jure, la denuncia inmediata de este Convenio, no obstante las disposiciones contenidas en el artículo 12, siempre que el nuevo convenio revisor haya entrado en vigor;

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

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

ARTÍCULO 17

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

EL SUSCRITO JEFE DE LA OFICINA JURIDICA DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

HACE CONSTAR:

Que la presente reproducción es fiel copia tomada de la copia certificada de le "CONVENIO 151 SOBRE LA PROTECCIÓN DEL DERECHO DE SINDICACIÓN Y LOS PROCEDIMIENTOS PARA DETERMINAR LAS CONDICIONES DE EMPLEO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA", ADOPTADO EN LA 64ª REUNION DE LA CONFERENCIA GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, GINEBRA, 1978, que reposa en los archivos de la Oficina Jurídica de este Ministerio.

Dada en Santafé de Bogotá D.C., a los veintinueve (29) días del mes de julio de mil novecientos noventa y seis (1996).

HECTOR ADOLFO SINTURA VARENA
Jefe Oficina Jurídica

RAMA EJECUTIVA DEL PODER PÚBLICO

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

SANTAFE DE BOGOTA, D.C.,

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

(Fdo.) ERNESTO SAMPER PIZANO

EL VICEMISTRO DE RELACIONES EXTERIORES ENCARGADO DE LAS FUNCIONES DEL DESPACHO DEL SEÑOR MINISTRO

(Fdo.) CAMILO REYES RODRIGUEZ

DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO: Apruébase el "CONVENIO 151 SOBRE LA PROTECCIÓN DEL DERECHO DE SINDICACIÓN Y LOS PROCEDIMIENTOS PARA DETERMINAR LAS CONDICIONES DE EMPLEO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA", ADOPTADO EN LA 64ª REUNIÓN DE LA CONFERENCIA GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, GINEBRA, 1978.

ARTÍCULO SEGUNDO: De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1º de la Ley 7ª de 1944, el "CONVENIO 151 SOBRE LA PROTECCIÓN DEL DERECHO DE SINDICACIÓN Y LOS PROCEDIMIENTOS PARA DETERMINAR LAS CONDICIONES DE EMPLEO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA", ADOPTADO EN LA 64ª REUNIÓN DE LA CONFERENCIA GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, GINEBRA, 1978, que por el artículo primero de esta ley se aprueba, obligará al país a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto de la misma (sic).

ARTÍCULO TERCERO. La Presente Ley rige a partir de la fecha de su publicación.

EL PRESIDENTE DEL H. SENADO DE LA REPUBLICA,
AMILKAR ACOSTA MEDINA

EL SECRETARIO GENERAL DEL H. SENADO DE LA REPUBLICA,
PEDRO PUMAREJO VEGA

EL PRESIDENTE DE LA H. CAMARA DE REPRESENTANTES,
CARLOS ARDILA BALLESTEROS

EL SECRETARIO GENERAL DE LA H. CAMARA DE REPRESENTANTES
DIEGO VIVAS TAFUR

REPUBLICA DE COLOMBIA - GOBIERNO NACIONAL

COMUNIQUESE Y PUBLIQUESE

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

Dada en Santafé de Bogotá, D.C., a los 5 Nov. 1997

LA MINISTRA DE RELACIONES EXTERIORES
MARIA EMMA MEJIA VELEZ

EL MINISTRO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL,
NESTOR IVAN MORENO ROJAS

EL DIRECTOR DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA,
EDGAR ALFONSO GONZALEZ SALAS.

III. INTERVENCIÓN DE AUTORIDADES PÚBLICAS

El ciudadano Raúl Arturo Rincón Ardila, en representación del Ministerio de Relaciones Exteriores, interviene en el proceso y defiende la constitucionalidad del tratado bajo revisión. Según su criterio, el Convenio 151 se ocupa de dos temas fundamentales, a saber, la protección del derecho de sindicación de los servidores públicos y la regulación de los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la administración pública. Sin embargo, precisa el interviniente, "el Convenio remite a la legislación interna de cada parte para determinar hasta qué punto las garantías previstas en el mismo son aplicables a las fuerzas armadas y a la policía", con lo cual armoniza con el artículo 39 de la Carta que "ya ha hecho las salvedades en relación con los miembros de la Fuerza Pública."

El ciudadano destaca que en relación con los procedimientos para la determinación de las condiciones de empleo, “el Convenio señala el deber de adoptar medidas para estimular y fomentar el pleno desarrollo y utilización de procedimientos de negociación entre las autoridades públicas competentes y las organizaciones de empleados públicos acerca de las condiciones de empleo”, lo cual “se encuentra en concordancia con los artículos 55 y 57 de la constitución”. Igualmente, según su parecer, el artículo 8º del convenio armoniza con la Carta pues se limita a señalar “que los conflictos laborales planteados en el sector público, deben solucionarse de manera apropiada a las condiciones nacionales y para tal propósito indica la negociación directa entre las partes, o la conciliación y el arbitraje”.

IV. DEL CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

En su concepto de rigor, el Procurador General de la Nación, Jaime Bernal Cuéllar, comienza por analizar la suscripción del tratado y precisa que en los convenios de la OIT, “los estados miembros no llevan a cabo, en estricto sentido, una negociación de los textos adoptados por dicha Organización”. En esa medida, y como el Gobierno Nacional expidió la aprobación ejecutiva de este instrumento internacional, entonces se entiende que su suscripción se aviene a lo establecido en la Constitución. Posteriormente, el Ministerio Público estudia el trámite de la ley aprobatoria y concluye que éste se ajusta a los requisitos establecidos en la Carta.

La Vista Fiscal entra entonces a analizar el contenido material del convenio bajo revisión y explica que éste encuentra fundamento en el hecho de que los convenios y recomendaciones precedentes de la OIT sobre el derecho de sindicación y negociación colectiva no son aplicables a cierta categoría de empleados públicos, por lo cual se consideró necesario un nuevo instrumento internacional para “ampliar el marco que permita la existencia de unas sanas relaciones laborales entre las autoridades públicas y las organizaciones de sus empleados.” De esa manera, agrega el Procurador, se pretende también unificar, hasta donde sea posible, “los criterios jurídicos respecto de grupos numerosos de empleados públicos, ya que el tratamiento en el sector público y privado varía en cada uno de los países signatarios de los Instrumentos, como ha ocurrido con el Convenio N° 98 de 1949.”

La Vista Fiscal aclara entonces que el convenio bajo revisión “tiene en cuenta la diversidad en los sistemas políticos, sociales y económicos de los Estados Miembros y las diferentes prácticas aplicadas por los mismos” ya que el artículo primero establece que el ordenamiento nacional debe determinar hasta qué punto las garantías previstas “se aplican a los empleados de alto nivel, que por sus funciones, se considera normalmente que poseen nivel decisorio o desempeñan cargos directivos o a los empleados cuyas obligaciones son de naturaleza altamente confidencial”. Igualmente, el tratado establece que la legislación nacional es la que debe determinar hasta qué punto las garantías previstas en el Convenio, son aplicables a las fuerzas armadas y a la policía.

Así las cosas, el Ministerio Público considera que el sentido general del convenio se ajusta a la Carta, ya que ésta consagró en el artículo 39 el derecho a la asociación sindical, que sólo se encuentra restringida en el caso de los miembros de la Fuerza Pública, por lo cual “gozan de este derecho tanto los particulares, como los servidores públicos”. Esta conclusión armoniza con los criterios adelantados por la Corte Constitucional en la sentencia C-593 de 1993, que reconoció a los empleados públicos el derecho a constituir sindicatos. Esto muestra, según el Procurador, que “el Constituyente elevó a canon constitucional algunos de los principios consagrados en los Convenios y Recomendaciones de la OIT, cuyos contenidos son el fundamento para valorar e interpretar el instrumento adoptado mediante la Ley 411 de 1997.” Según la Vista Fiscal, el resto del convenio establece mecanismos para proteger el derecho de asociación sindical de los empleados públicos, por lo cual prevé medidas en favor de los representantes de las organizaciones de empleados, las cuales también armonizan con la Carta y con la jurisprudencia de la Corte, puesto que la mencionada sentencia C-593 de 1993 reconoció que estos trabajadores pueden gozar de fuero sindical, aunque con algunas limitaciones, que son las mismas previstas por el tratado bajo revisión.

V. FUNDAMENTO JURÍDICO

Competencia

1- En los términos del numeral 10 del artículo 241 de la Carta Política, esta Corte es competente para ejercer un control integral, previo y automático sobre la constitucionalidad de los tratados internacionales y de las leyes que los aprueben. Tal es el caso del “Convenio 151 sobre la protección del derecho de sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la administración pública”, adoptado en la 64ª reunión de la conferencia general de la Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 1978, y de la Ley N° 411 de 1997, por medio de la cual se aprueba dicho convenio. La Corte procederá entonces a estudiar la constitucionalidad del tratado y de su ley aprobatoria, tanto por motivos de fondo como por razones de forma.

La suscripción del tratado.

2- Según constancia del Jefe de la Oficina Jurídica del Ministerio de Relaciones Exteriores incorporada al presente expediente (folio 17), Colombia hace parte de la Organización Internacional del Trabajo -O.I.T., por lo cual, conforme al artículo 19.5, literal b) del Instrumento Constitutivo de esa organización internacional, “se encuentra obligada a someter los convenios que se adopten en el marco de dicha Organización Internacional”. Estos convenios no son entonces adoptados por medio de una negociación entre Estados, sino que son aprobados por la Asamblea General de la OIT, tal y como sucedió en este caso. Por lo tanto, no hay lugar a que la Corte entre a estudiar si hubo o no vicio en la suscripción del presente tratado. En todo caso, como consta en el presente expediente (Folio 9), el Presidente dio su aprobación ejecutiva al presente tratado y decidió someterlo al estudio del Congreso. Esta confirmación presidencial, conforme al derecho de los tratados codificado en la Convención de Viena de 1969, en su artículo 8º, subsana cualquier eventual vicio de representación del Estado. Este principio es totalmente aplicable en el derecho constitucional colombiano, puesto que corresponde al Presidente de la República, como jefe de Estado, dirigir las relaciones internacionales y celebrar con otros Estados y entidades de derecho internacional tratados o Convenios (CP art. 189 ord 2º). Es natural entonces que la confirmación presidencial subsane los eventuales vicios de representación durante el trámite internacional de un tratado. La Corte concluye entonces que no hubo irregularidades en la suscripción del presente convenio.

El trámite de la Ley Nº 411 del 5 de noviembre de 1997.

3- El proyecto de ley aprobatoria de un tratado, en cuanto hace alusión a las relaciones internacionales, empieza su trámite en el Senado, tal y como lo indica el artículo 154 de la Carta. El trámite que le sigue es el mismo que se le imprime a las leyes ordinarias (artículos 157, 158 y 160 de la Constitución), que consiste en 1) ser publicado oficialmente por el Congreso antes de darle curso en la comisión respectiva; 2) surtir los correspondientes debates en las comisiones y plenarias de las Cámaras luego de que se hayan efectuado las ponencias respectivas y respetando en cada caso, el quórum previsto por los artículos 145 y 146 de la Constitución; 3) observar los términos para los debates descritos en el artículo 160 de la C.N., de ocho (8) días entre el primer y segundo debate en cada Cámara, y quince (15) días entre la aprobación del proyecto en una de las Cámaras y la iniciación del debate en la otra. Por último, haber obtenido la sanción gubernamental. La ley aprobatoria del Tratado debe ser remitida dentro de los seis (6) días siguientes, para su revisión por la Corte Constitucional.

4- El día 8 de octubre de 1996, el Gobierno Nacional, a través de los Ministros de Relaciones Exteriores y de Trabajo y Seguridad Social, presentó al Senado, el proyecto radicado bajo el No 118 de 1996 "Por medio del cual se aprueba el "Convenio 151 sobre la protección del derecho de sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la administración pública" adoptado en la 64 reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, Ginebra 1978. El proyecto fue publicado en la Gaceta del Congreso No 429 del 9 de octubre de 1996, y repartido a la Comisión Segunda Constitucional del Senado.

- La ponencia para primer debate en la Comisión Segunda, fue presentada por el Congresista Gustavo Galvis Hernández y publicada en la Gaceta del Congreso No 487 del 1º de noviembre de 1996.

- El proyecto fue aprobado en primer debate en la Comisión Segunda del Senado, el 26 de noviembre de 1996, con un quórum de doce (12) senadores de los trece (13) que integran la Comisión Segunda del Senado, según certificación expedida por el Secretario General de dicha comisión.

- Luego fue presentada la correspondiente ponencia para el segundo debate en el Senado, la cual fue publicada en la Gaceta del Congreso No 600 de 1996.

- El proyecto en mención fue aprobado en segundo debate, según constancia expedida por el Secretario General de la Comisión Segunda del Senado "con el lleno de los requisitos legales, constitucionales y reglamentarios, en el acta 042 de la sesión ordinaria del día 7 de mayo de 1997".

- Posteriormente el proyecto fue enviado a la Cámara de Representantes, en donde fue radicado con el No 308 de 1997. La ponencia para primer debate, fue publicada en la Gaceta del Congreso No 211 del 16 de junio de 1997.

- Este proyecto fue aprobado por unanimidad según certificación del Secretario General de la Cámara de Representantes, tal y como aparece en la Gaceta del Congreso No 323 del 13 de agosto de 1997, donde se encuentra publicada el Acta correspondiente No 019 del 18 de junio de 1997.

- La Ponencia para segundo debate fue presentada por el representante Basilio Villamizar y fue publicada en la Gaceta del Congreso No 340 del 26 de agosto de 1997.

- El proyecto de Ley fue aprobado por unanimidad durante la sesión plenaria del 2 de septiembre de 1997, según consta en el acta No 153, publicada en la Gaceta del Congreso de la República No 394 de 1997.

- El proyecto fue entonces sancionado por el Presidente de la República el 5 de noviembre de 1997 y la ley fue remitida a la Corte Constitucional, dentro de los seis días señalados por el artículo 241-10 de la Carta.

Conforme a las pruebas incorporadas al presente expediente, la Ley Nº 411 del 44 de noviembre de 1997 fue entonces regularmente aprobada y sancionada.

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

5- Como bien lo señala el Ministerio Público, el presente tratado pretende completar ciertos vacíos normativos en el derecho laboral internacional, ya que los convenios y recomendaciones precedentes de la Organización Internacional del Trabajo, OIT, sobre el derecho de sindicación y negociación colectiva no son aplicables a todas las personas empleadas por el Estado. Así, el preámbulo recuerda que el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva de 1949 no regula la situación de ciertas categorías de empleados públicos, y que el Convenio y la Recomendación sobre los representantes de los trabajadores de 1971 se aplican a los representantes de los trabajadores en la empresa. Esto significa que los empleados del Estado, en el plano de la normatividad expedida por la O.I.T, encuentran parcialmente desprotegidos sus derechos a la asociación sindical y a algunas formas de negociación colectiva, lo cual es grave, sobre todo si se tiene en cuenta la considerable expansión de los servicios prestados por la administración pública en muchos países. En ese orden de ideas, y con el fin de fomentar la existencia de relaciones laborales sanas entre las autoridades públicas y las organizaciones de empleados públicos, la O.I.T aprobó el convenio bajo revisión, que pretende establecer unas garantías mínimas para la libertad sindical de quienes trabajan para el Estado.

6- Las anteriores finalidades armonizan plenamente con los principios y valores constitucionales, pues la Carta reconoce que en general los servidores públicos gozan de sus derechos constitucionales, como toda persona y todo trabajador, aun cuando éstos pueden ser limitados en algunos aspectos, debido a que la relación de trabajo al interior de la administración pública comporta un contenido de interés general (C.P.

inciso 2 art. 123). Esta Corporación ya había señalado al respecto que:

*“Los trabajadores del Estado también gozan de derechos derivados del empleo, toda vez que tanto los funcionarios como los empleados públicos deben disfrutar de las efectivas y permanentes garantías inherentes a su condición de individuos que prestan su mano de obra remunerada para la consecución de un fin determinado. Esto significa que si bien para determinados efectos puede ser relevante constitucionalmente la diferenciación entre trabajadores de la administración, quienes ejercen su función por condiciones especiales de sujeción al desarrollo de intereses colectivos, y los trabajadores que se rigen por el derecho privado, en todo caso existen derechos laborales mínimos que deben respetarse.”*¹

Conforme a lo anterior, la Corte considera que el contenido general del presente convenio es compatible con la Constitución, por lo cual entra a analizar específicamente las distintas cláusulas del mismo.

El ámbito de aplicación (arts 1º, 2º y 3º)

7- Las primeras disposiciones del tratado definen su ámbito de aplicación. Así, el artículo 1º señala que el convenio cubre a todas las personas empleadas por la administración pública, en la medida en que no les sean aplicables disposiciones más favorables de otros convenios internacionales del trabajo. Esa misma norma precisa, sin embargo, que las legislaciones internas de los Estados pueden excluir de los beneficios del presente convenio a los miembros de la Fuerza Pública, así como a los empleados de alto nivel que tengan poder decisorio o desempeñen cargos directivos, o a los empleados cuyas obligaciones son de naturaleza altamente confidencial. Con base en lo anterior, el artículo 2º establece que, para efectos del tratado, debe entenderse como “empleado público” a toda persona que se beneficie del presente convenio, por prestar sus servicios al Estado y no quedar incluida en las excepciones anteriormente señaladas. Por su parte, el artículo 3º define la “organización de empleados públicos” como aquella organización, cualquiera que sea su composición, que tenga por objeto fomentar y defender los intereses de los empleados públicos.

8- El alcance de estas definiciones, que precisa el ámbito de aplicación de este tratado, puede ser mejor comprendido si se toman en cuenta los trabajos preparatorios de esta convención, así como la Recomendación 159 de 1978 de la propia OIT, sobre las relaciones de trabajo en la Administración Pública.

Así, conforme a los trabajos preparatorios, es claro que no deben excluirse de los beneficios de la convención a aquellas personas que sólo ejercen funciones directivas o decisorias de manera accesoria o secundaria. Igualmente, esos trabajos preparatorios confirman que no basta ejercer una función de confianza sino que ésta debe ser “altamente” confidencial para que un empleado oficial no goce de los derechos conferidos por el presente convenio. En efecto, durante los debates, tanto los empleadores como los trabajadores consideraron que la expresión confidencial era demasiado amplia, por lo cual, a menos que se agregara el calificativo “altamente”, se corría el riesgo de que un gran número de servidores públicos quedaran por fuera de los mandatos de este instrumento internacional. Finalmente, estos trabajos permiten concluir que también quedan protegidos por la convención los llamados “sindicatos mixtos”, de los que pueden formar parte trabajadores de diversos sectores².

Por su parte, la referida Recomendación Nº 159 establece algunos criterios relativos al reconocimiento de determinadas organizaciones de empleados públicos, con miras a determinar a cuáles de ellas se les pueden conferir derechos preferentes o exclusivos en materia de facilidades, participación en la determinación de condiciones de empleo y solución de conflictos. Así, conforme al punto 1º de esa recomendación, en los países en donde existan procedimientos a estos efectos, la “determinación debería basarse en criterios objetivos y preestablecidos respecto del carácter representativo de estas organizaciones”. Igualmente, se señala que esos procedimientos “deberían ser de tal naturaleza que no estimulen la proliferación de organizaciones que cubran a las mismas categorías de empleados públicos”.

9- La Corte no encuentra ninguna objeción constitucional a esas definiciones pues, como ya se señaló, en general los servidores públicos gozan de los derechos constitucionales como toda persona, con las limitaciones derivadas del ejercicio de sus cargos. Por ello las exclusiones previstas por esos artículos armonizan con la Carta. Así, la propia Constitución limita los derechos laborales y políticos de los miembros de la Fuerza Pública, puesto que establece que ellos no gozan de la posibilidad de asociarse sindicalmente ni de participar en la política o ejercer el sufragio (CP arts 39 y 218). Igualmente, la Carta establece limitaciones a sus derechos constitucionales para aquellos servidores públicos que se desenvuelven en cargos de autoridad o confianza, pues en tales eventos no sólo pueden ser excluidos de la carrera administrativa sino que, además, no pueden participar directamente en la lucha política (CP arts 125 y 127).

El derecho de sindicalización de los servidores públicos (4º, 5º y 6º).

10- Las siguientes disposiciones del convenio consagran y protegen el derecho de asociación de estos servidores públicos. Así, el artículo 4º establece que estos trabajadores no podrán ser discriminados por ejercer su derecho de sindicalización, por lo cual se encuentran especialmente prohibidas conductas como condicionar el acceso de una persona a un empleo público a no afiliarse a una organización de empleados públicos, o despedir o desmejorar laboralmente a un servidor público a causa de su afiliación o participación en una organización sindical. Por su parte, el artículo 5º protege la autonomía de las organizaciones de empleados públicos, por lo cual señala que éstas gozarán de completa independencia respecto de las autoridades y deberán ser protegidas contra injerencias indebidas del Estado. Finalmente, el artículo 6º estipula que debe concederse a los representantes de esas organizaciones las facilidades que sean necesarias para permitirles que puedan desempeñar eficazmente sus funciones durante sus horas de trabajo o fuera de ellas, sin perjudicar el funcionamiento eficaz de la administración pública. La doctrina ha entonces entendido, que esas normas consagran una triple protección a los sindicatos de servidores públicos, a saber, el amparo contra actos de discriminación antisindical, la defensa de la independencia de estas organizaciones y la concesión de facilidades a los representantes para que puedan llevar a cabo sus labores³.

11- La Corte no encuentra ninguna objeción a esas disposiciones, pues la Constitución reconoce claramente el derecho de asociación a los servidores públicos, obviamente con las limitaciones establecidas por la propia Carta en relación con los miembros de la Fuerza Pública (CP art. 39). Por ende, como la Carta no pretende consagrar derechos de manera puramente retórica sino que los incorpora al ordenamiento para que sean eficazmente protegidos y garantizados por las autoridades, es obvio que el reconocimiento del derecho de asociación para los servidores públicos implica que estos trabajadores gozan también de todas las otras garantías que son consustanciales al ejercicio de ese derecho, como es el amparo contra actos de discriminación antisindical, la protección de la independencia de las organizaciones sindicales y la necesaria concesión de ciertas facilidades a los representantes de la misma, como el fuero sindical. Así, esta Corporación ya había precisado al respecto:

“El Constituyente de 1991 no excluyó del derecho de asociación sindical a los empleados públicos, sino que le dio consagración constitucional al derecho que les reconocían la ley y la jurisprudencia anterior y amplió las garantías para su ejercicio, al no excluirlos del derecho al fuero sindical.

(....)

En consecuencia, los empleados públicos tienen el derecho de constituir sus sindicatos sin intervención del Estado, de inscribir las correspondientes Actas de Constitución que les otorgan reconocimiento jurídico y, en consecuencia, tendrán legalmente unos representantes sindicales a los cuales no se puede negar que el Constituyente de 1991 reconoció: “el fuero y las demás garantías necesarias para el cumplimiento de su gestión.”⁴

12- Por todo lo anterior, la Corte declarará la exequibilidad de los artículos 4º, 5º y 6º del convenio revisado. Con todo, esta Corporación considera necesario efectuar la siguiente precisión: una interpretación sistemática de esas disposiciones, junto con el artículo 1.1., que señala que corresponde a la legislación nacional determinar si los beneficios del convenio se extienden a los empleados de autoridad y de alta confianza, permite concluir que los Estados que ratifican el presente tratado no están obligados a reconocer el derecho de asociación a estos servidores públicos. En ese orden de ideas, como la Corte está declarando exequibles esas disposiciones, podría entenderse que esta Corporación está indicando que, conforme a la Carta, esos trabajadores carecen del derecho de asociación. Pero ello no es así, pues el artículo 39 sólo excluye del derecho de asociación a los miembros de la Fuerza Pública, por lo cual se entiende que el resto de servidores públicos gozan de ese derecho, aun cuando el ejercicio del mismo podría tener ciertas limitaciones en aquellos funcionarios que ejercen autoridad o son de confianza, con el fin de proteger no sólo un idóneo ejercicio de la función pública sino incluso para asegurar la propia autonomía de estas asociaciones de trabajadores. Esto justifica, por ejemplo, que los empleados públicos de dirección puedan ser excluidos del fuero sindical, tal y como esta Corporación ya lo había señalado, puesto que estos servidores “encarnan la autoridad estatal y personifican de manera directa los intereses que el Estado está encargado de tutelar. Sus actuaciones deben, pues, siempre estar informadas por la persecución de esos intereses, los que eventualmente pueden resultar en conflicto con los intereses específicos y particulares que en un momento dado, la organización sindical persiga. (Arts. 2º, 123 inciso 2º y 209 de la C.P.)⁵”

En tales circunstancias, las disposiciones del tratado son constitucionales, en el entendido de que consagran un mínimo de garantías para los servidores públicos en relación con el derecho de asociación, las cuales pueden ser desarrolladas de manera más generosa por la legislación nacional, tal y como lo hace la Constitución colombiana en el presente caso. En efecto, un instrumento internacional de derechos humanos que consagre menores garantías para la persona que las previstas por otros tratados, o por la propia Constitución, no es inexecutable por ese solo hecho, pues en este campo rige la cláusula de favorabilidad, o principio *pro libertate*, según el cual, se debe siempre aplicar aquella disposición que sea más favorable al goce de los derechos de la persona. Esta regla hermenéutica, cuya constitucionalidad y carácter vinculante en el ordenamiento colombiano ya ha sido reconocida por esta Corte en relación con otros convenios de derechos humanos⁶, se fundamenta en que el objeto de los instrumentos internacionales de derechos humanos no es disminuir sino aumentar las protecciones brindadas a la persona, por lo cual contraría el objeto y finalidad de esos tratados que se los pueda invocar para erosionar los derechos reconocidos por otras normatividades.

Determinación de las condiciones de empleo en el sector público y la solución de conflictos (arts 7º y 8º).

13- Las siguientes disposiciones establecen mecanismos para regular las condiciones de empleo en el sector público y para solucionar los conflictos en ese ámbito. Así, el artículo 7º señala que los Estados deben adoptar medidas que, tomando en cuenta las especificidades nacionales, fomenten la negociación entre las autoridades públicas competentes y las organizaciones de empleados públicos acerca de las condiciones de empleo, o que al menos permitan a los representantes de los empleados públicos participar en la determinación de dichas condiciones. Por su parte, el artículo 8º establece que en caso de conflicto, se deberá buscar un acuerdo, de manera apropiada a las condiciones nacionales, por medio de la negociación entre las partes o mediante procedimientos independientes e imparciales, tales como la mediación, la conciliación y el arbitraje, establecidos de modo que inspiren la confianza de los interesados.

14- La referida recomendación N° 159 de la propia OIT establece criterios complementarios a estas normas, a fin de lograr una cierta institucionalización de los mecanismos de participación. Así, en el punto 2º, 1, se prevé, con respecto a la negociación colectiva, que debería recurrirse a la legislación nacional o a “otros medios apropiados” a fin de determinar “las personas u órganos que han de negociar en nombre de la autoridad pública, y los procedimientos a fin de poner en práctica las condiciones de empleo convenidas”. Por su parte, el punto 3º precisa que cuando se concluyan acuerdos, “normalmente debería especificarse su período de vigencia o el procedimiento para su terminación, renovación o revisión, o ambas cosas.” Finalmente, esta recomendación señala que también debería preverse en la legislación nacional o en “otros medios apropiados” los métodos distintos de la negociación para permitir que los representantes de los trabajadores participen en la fijación de las condiciones de empleo, el procedimiento para asegurar esa participación y para determinar de manera definitiva las condiciones de empleo.

15- Para analizar la constitucionalidad de estos artículos, la Corte considera que es necesario distinguir la situación de los trabajadores oficiales y aquella de los empleados públicos. Así, en relación con los primeros, esta Corporación no encuentra ninguna objeción a esas disposiciones del convenio bajo revisión, ni a los criterios de la recomendación, pues armonizan con los principios y valores constitucionales. Así, el artículo 55 de la Carta garantiza genéricamente el derecho a la negociación colectiva de todos los trabajadores, por lo cual los trabajadores oficiales se encuentran incluidos. Es cierto que esa norma autoriza a la ley a establecer excepciones, pero esto no implica que el Congreso tiene una facultad libre para regular este tema, ya que la posibilidad de limitar el derecho a la negociación colectiva debe ser interpretada en forma sistemática, de conformidad con las otras disposiciones constitucionales. Ahora bien, el artículo 56 superior sólo restringe la huelga en los servicios públicos esenciales, lo cual significa, a fortiori, que la negociación colectiva sólo puede ser limitada en esos campos económicos, pues no tendría sentido que unos trabajadores pudieran decretar la huelga pero no pudieran adelantar negociaciones colectivas, ya que las interrupciones del trabajo son consecuencia de un intento frustrado entre empleados y patronos de llegar colectivamente a un acuerdo sobre las condiciones de trabajo. Pero es más, conforme a la Carta, todas las personas tienen derecho a participar en las decisiones que los afectan y es deber del Estado promover la concertación y los demás medios para la solución pacífica de los conflictos laborales colectivos (CP arts 2º y 55). Por ende, conforme a las anteriores disposiciones superiores, es claro que resulta compatible con la Carta que se prevean mecanismos para que los trabajadores oficiales efectúen peticiones y adelanten procesos de negociación con las autoridades, con el fin de llegar a acuerdos sobre las condiciones de empleo. En ese mismo orden de ideas, es natural que, en caso de que estos convenios no se logren, se establezcan mecanismos para dirimir de manera pacífica y consensual la disputa, ya que de esa manera se fomentan las buenas relaciones laborales, tal y como lo ordena la Carta. (CP arts 55 y 56).

16- Con todo, los artículos 7º y 8º plantean problemas constitucionales en relación con los empleados públicos, ya que la Carta establece que las funciones y remuneraciones de estos servidores son establecidas de manera unilateral por el Estado en los distintos órdenes territoriales. Así, según la Constitución, el Congreso, por medio de una ley marco, fija el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos y de los miembros del Congreso Nacional, mientras que el Presidente señala la funciones especiales de los empleados públicos y fija sus emolumentos (CP arts 150 ord 19 y 189 ord. 14). Este reparto de competencias se reproduce en el ámbito territorial, pues las asambleas y los concejos determinan las escalas de remuneración de los distintos empleos, mientras que los gobernadores y los alcaldes señalan sus funciones especiales y fijan sus emolumentos (CP arts 300 ord. 7º, 305 ord. 7º, 313 ord. 6º y 315 ord 7º). Por ende, conforme a la Constitución, las condiciones de trabajo (funciones y remuneración) de los empleados públicos son determinadas unilateralmente por el Estado, por lo cual pareciera que los artículos 7º y 8º de la convención bajo revisión no pudieran ser aplicados a este tipo específico de servidores públicos, y que entonces fuera necesario que se condicionara la exequibilidad de esas disposiciones.

Sin embargo, la Constitución reconoce a todas las personas el derecho a participar en las decisiones que puedan afectarlas (CP art. 2º). Además, en materia de conflictos de trabajo, la Carta establece que es deber del Estado promover la concertación y otros medios de similar naturaleza para la solución pacífica de esas controversias (CP art. 55). Nótese que esta última norma no distingue, lo cual significa que el deber del Estado de fomentar una solución concertada se predica de todos los conflictos laborales. Conforme a lo anterior, los empleados públicos tienen derecho a participar, en alguna forma, en la definición de sus condiciones de trabajo, puesto que se trata de determinaciones que indudablemente los afectan. Igualmente, en desarrollo del mandato del artículo 55 superior, es deber del Estado promover la concertación también en caso de que ocurra un conflicto colectivo en relación con los empleados públicos pues, como se dijo, la Carta consagra una obligación estatal general. Por ende, la decisión de excluir a los empleados públicos de los beneficios propios de la negociación, (artículos 7º y 8º de la Convención bajo revisión), no parece adecuada, pues no sólo desconoce el derecho de estos servidores a participar en alguna forma en decisiones que los afectan significativamente sino que, además, restringe indebidamente la obligación estatal de promover una solución concertada y pacífica de todos los conflictos laborales. En tales circunstancias, y en virtud del principio hermenéutico de armonización concreta o de concordancia práctica, según el cual siempre se debe preferir aquella interpretación que permite satisfacer simultáneamente las normas constitucionales en conflicto, la Corte entra a analizar si es posible hacer compatible la facultad que tienen las autoridades de señalar unilateralmente las condiciones de trabajo de los empleados públicos con el deber del Estado de promover la solución concertada de los conflictos laborales y con el derecho de los empleados públicos a participar en estas determinaciones

17- La Corte encuentra que esa armonización es posible, por cuanto la facultad de las autoridades de fijar unilateralmente las condiciones de trabajo y los emolumentos de los empleados públicos en manera alguna excluye que existan procesos de consulta entre las autoridades y los trabajadores sobre esta materia, y que en caso de conflicto, se busquen, hasta donde sea posible, soluciones concertadas, tal y como lo establece el artículo 55 superior. Esto significa que nada en la Carta se opone a que los empleados públicos formulen peticiones a las autoridades sobre sus condiciones de empleo y las discutan con ellas con el fin de lograr un acuerdo en la materia, lo cual implica que el derecho de negociación colectiva no tiene por qué considerarse anulado. Sin embargo, y a diferencia de lo que sucede con los trabajadores oficiales, que tienen un derecho de negociación pleno, la búsqueda de soluciones concertadas y negociadas no puede llegar a afectar la facultad que la Carta confiere a las autoridades de fijar unilateralmente las condiciones de empleo. Esto significa que la creación de mecanismos que permitan a los empleados públicos, o sus representantes, participar en la determinación de sus condiciones de empleo es válida, siempre y cuando se entienda que en última instancia la decisión final corresponde a las autoridades señaladas en la Constitución, esto es, al Congreso y al Presidente en el plano nacional, y a las asambleas, a los concejos, a los gobernadores y a los alcaldes en los distintos órdenes territoriales, que para el efecto obran autónomamente. Con esa misma restricción, es igualmente legítimo que se desarrollen instancias para alcanzar una solución negociada y concertada entre las partes en caso de conflicto entre los empleados públicos y las autoridades.

Ahora bien, las anteriores precisiones en manera alguna implican que la Corte debe condicionar el alcance de los artículos 7º y 8º del convenio bajo revisión en relación con los empleados públicos, por cuanto esas normas autorizan a tomar en cuenta las especificidades de las situaciones nacionales. Así, el artículo 7º no consagra un derecho de negociación colectiva pleno para todos los servidores públicos sino que establece que los Estados deben adoptar “medidas adecuadas a las condiciones nacionales” que estimulen la negociación entre las autoridades públicas y las organizaciones de servidores públicos, lo cual es compatible con la Carta. Además, esa misma disposición prevé la posibilidad de que se establezcan “cualesquiera otros métodos” que permitan a los representantes de los servidores estatales “participar en la determinación de dichas condiciones”, lo cual es armónico con la posibilidad de que existan consultas y peticiones de los empleados públicos a las autoridades, sin

perjuicio de las competencias constitucionales de determinados órganos de fijar unilateralmente el salario y las condiciones de trabajo de estos empleados. Igualmente, el artículo 8º reconoce que los procedimientos conciliados de solución de las controversias deben ser apropiados a las condiciones nacionales, por lo cual la Corte entiende que esa disposición se ajusta a la Carta, pues no desconoce la facultad de las autoridades de, una vez agotados estos intentos de concertación, expedir unilateralmente los actos jurídicos que fijan las funciones y los emolumentos de los empleados públicos. En tal entendido, la Corte declarará la exequibilidad de esas disposiciones.

Derechos políticos de los servidores públicos (art. 9º)

18- El artículo 9º señala que los empleados públicos, al igual que los demás trabajadores, gozan de los derechos civiles y políticos esenciales para el ejercicio normal de la libertad sindical. Este mandato se ajusta plenamente a la Carta pues ésta reconoce plenos derechos políticos a los servidores públicos, sólo con las limitaciones relacionadas con los miembros de la Fuerza Pública o los funcionarios que ejercen jurisdicción o autoridad, lo cual armoniza con el convenio bajo revisión, que establece que se pueden señalar restricciones a los derechos políticos de estos empleados, tomando en cuenta las obligaciones que se deriven de su condición y de la naturaleza de sus funciones.

Disposiciones instrumentales (arts 10 a 17)

19- Los artículos 10 a 17, como es usual en los instrumentos internacionales, consagran las reglas instrumentales para la adopción y ejecución del convenio. Así, esas normas establecen que las ratificaciones deben ser comunicadas al Director General de la O.I.T (art. 10), regulan el momento de entrada en vigor del tratado (art. 11), así como las posibilidades de denuncia y el trámite de las mismas (art. 12). Igualmente, esas disposiciones consagran la lengua de los textos oficiales (art. 17), la obligación que tiene la OIT de efectuar las comunicaciones a la Secretaría de las Naciones Unidas para el registro de la situación jurídica del tratado (art. 14), las posibilidades de revisión de su texto (art. 15), así como los efectos de eventuales convenios posteriores sobre la misma materia (art. 16).

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

La constitucionalidad de la Ley 411 de 1997.

21- Conforme a lo anterior, la Corte concluye que el “Convenio 151 sobre la protección del derecho de sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la administración pública”, adoptado en la 64ª reunión de la conferencia general de la Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 1978, se ajusta a la Carta y será entonces declarado exequible. En ese mismo orden de ideas, esta Corporación considera que es igualmente constitucional la Ley 411 de 1997 bajo revisión, la cual se limita a aprobar el texto de este instrumento internacional (art. 1º) y a señalar que sus normas sólo obligarán al país cuando se perfeccione el respectivo vínculo internacional (art. 2º), lo cual concuerda perfectamente con los principios generales del derecho de los tratados (CP art. 9º).

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 EXEQUIBLE el “Convenio 151 sobre la protección del derecho de sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la administración pública”, adoptado en la 64ª reunión de la conferencia general de la Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 1978, en los términos expuestos por esta sentencia.

Segundo: Declarar EXEQUIBLE la Ley 411 del 5º de noviembre de 1997, “por medio de la cual se aprueba el “Convenio 151 sobre la protección del derecho de sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la administración pública”, adoptado en la 64ª reunión de la conferencia general de la Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 1978”, de conformidad con lo señalado en la presente sentencia.

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

VLADIMIRO NARANJO MESA
Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL
Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ
Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO
Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA
Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ
Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA
Magistrado

FABIO MORON DIAZ
Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO
Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO
Secretaria General

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

1. Sentencia C-443 de 1997. MP Alejandro Martínez. Fundamento Jurídico No 21.
2. Sobre estos trabajos preparatorios, ver Geraldo W Von Potobsky, Héctor G Bartolomei de la Cruz. La Organización Internacional del Trabajo. Buenos Aires: Astrea, 1990, pp 359 y ss.
3. Ibidem, pp 364 y ss.
4. Sentencia C-593 de 1993. MP Carlos Gaviria Díaz. Consideración de la Corte 6.2.2.
5. Ibidem, Consideración de la Corte 6.2.4.
6. Ver, por ejemplo, las sentencias C-408/96, fundamento jurídico No 14 y C-251 de 1997, fundamento jurídico No 14.

Fecha y hora de creación: 2026-06-05 23:27:16