

PACTA SUNT SERVANDA, COLOMBIA Y LIBERTAD SINDICAL

Aproximación a las obligaciones contraídas por el Estado colombiano en relación a la libertad sindical y sus implicaciones en el ordenamiento jurídico interno.



Corporación Justicia y Libertad

Bucaramanga

2023

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN-----	3
EL PRINCIPIO DE PACTA SUNT SERVANDA EN DERECHO INTERNACIONAL-----	3
COLOMBIA EN LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO-----	4
NATURALEZA LOS CONVENIOS DE LA OIT EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO COLOMBIANO-----	5
IMPLICACIONES DE LOS CONVENIOS DE LA OIT EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO COLOMBIANO-----	7
ALCANCES DE LAS RECOMENDACIONES DEL COMITÉ DE LIBERTAD SINDICAL DE LA OIT-----	7
OBLIGACIONES DERIVADAS DEL PIDESC CON RESPECTO A LA LIBERTAD SINDICAL-----	8
CONCLUSIONES-----	9

INTRODUCCIÓN

El Estado colombiano es el sujeto que por excelencia se encuentra llamado a garantizar y respetar los derechos humanos en virtud de su pertenencia y sujeción al sistema universal de derechos humanos. No ajenos al conjunto de derechos humanos se encuentran los derechos humanos laborales, entre estos, los derechos derivados de la libertad sindical (asociación, negociación y huelga).

En este orden de ideas, el presente escrito busca ahondar en las implicaciones que tienen los derechos humanos laborales para el Estado; lo anterior desde el estudio de los principios del derecho internacional público, el derecho de los tratados y la naturaleza de los instrumentos internacionales en materia laboral en el ordenamiento jurídico colombiano. Para ello se acudirá a la doctrina en materia de derecho internacional y, por supuesto, a la jurisprudencia de las altas cortes en relación a la vinculatoriedad y naturaleza de los tratados internacionales en el orden interno.

Es así como en principio, se hará una aproximación conceptual al principio general del derecho internacional conocido como *pacta sunt servanda*. En segundo lugar se recordará el rol y relación de Colombia con la Organización Internacional del Trabajo. Posteriormente, se evaluará conforme a la jurisprudencia vigente y la teoría del bloque de constitucionalidad el lugar de los convenios internacionales del mundo del trabajo (particularmente de la OIT) en el ordenamiento interno. En cuarto lugar, se realizará un pequeño estudio de los convenios 87 y 98 conforme a la doctrina internacionalista anglosajona de las cláusulas self executing y non-self executing. Asimismo, se buscará reiterar la fuerza vinculante para el Estado de las recomendaciones del Comité de Libertad Sindical. Por último, se abordará el estudio de las obligaciones en materia de libertad sindical producto del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

EL PRINCIPIO DE PACTA SUNT SERVANDA EN DERECHO INTERNACIONAL

El derecho internacional moderno ha sido cimentado sobre máximas básicas y generales que rigen para todo tipo de relación en pro de la coexistencia pacífica y desarrollo armónico de la comunidad internacional¹. En otras palabras, el derecho internacional público se rige por principios generales como el principio de igualdad soberana entre los miembros de la comunidad, el principio del mantenimiento de la paz, el principio de *res inter alios acta*, entre otros.

Especial atención ocupa en el presente escrito el principio de *pacta sunt servanda*, locución latina que se traduce como “los acuerdos deben cumplirse” y que, en palabras de la

¹ Velazquez, JUAN. Reflexiones generales en torno a la importancia de los principios del derecho internacional. En: Anuario Mexicano de Derecho Internacional, vol. 12, 2012. Pag 431.

Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados y de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados celebrados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales, implica que todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe².

Entiéndase por buena fe como otro principio transversal a las relaciones internacionales que impone un estándar de comportamiento moral de honestidad, lealtad y razonabilidad a los diferentes actores de la comunidad internacional.³

Ahora bien, debe tenerse en cuenta que el principio mencionado se encuentra plenamente reconocido en virtud del artículo 9 de la Constitución Política, por el cual:

“Las relaciones exteriores del Estado se fundamentan en la soberanía nacional, en el respeto a la autodeterminación de los pueblos y en **el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia**”.

Sobra mencionar que con base a las leyes 32 de 1985 y 194 de 1995 que aprobaron las convenciones anteriormente mencionadas, se puede de nuevo afirmar que Colombia ha reconocido los principios de derecho internacional, siendo en este sentido obligado a su respeto.

COLOMBIA EN LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

Si bien el Estado Colombiano no es considerado parte fundadora de la Organización Internacional del Trabajo en razón a que no suscribió el entonces Tratado de Versalles, lo cierto es que es considerado un *miembro originario de la OIT* con ocasión a que fue un Estado invitado a adherir al Pacto de la Sociedad de Naciones (organización precursora de las Naciones Unidas).

De igual forma, lo mencionado no toma vital relevancia en comparación a la vinculación que tiene Colombia con la OIT derivada de la suscripción y aprobación de 61 convenios (8 fundamentales, 3 de gobernanza y 50 convenios técnicos), entre los cuales se encuentran el Convenio 87 sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación de 1948, el Convenio 98 sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva de 1949 y el Convenio 154 sobre la negociación colectiva de 1981.

Por otro lado, debe tenerse en cuenta que, 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**

² Véase los artículos 26 de los convenios mencionados.

³ Uçaryılmaz, Talya. 2020. “The Principle of Good Faith in Public International Law”. En: Estudios De Deusto, Vol. 68 (1), pág. 45.

como tales, es decir, tratados entre Estados 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.⁴ Lo anterior encuentra mayor sentido si se tiene en cuenta que los convenios que produce la Conferencia Internacional del Trabajo son tratados internacionales a la luz de lo establecido en la Parte I, numeral 2, literal a) de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados puesto que su característica principal es que nacen de la voluntad de los Estados miembros de la Organización, representados mediante el tripartismo (trabajadores, empleadores y Gobierno) y que originan dos obligaciones jurídicas, (i) frente a la Organización misma y (ii) frente a los demás Estados miembros.⁵

NATURALEZA LOS CONVENIOS DE LA OIT EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO COLOMBIANO

En primer lugar debe destacarse que todos los convenios internacionales en materia de trabajo debidamente ratificados por Colombia hacen parte de la legislación interna por disposición del artículo 53 de la Constitución Política.

No obstante, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha señalado que si bien los convenios internacionales del trabajo hacen parte de la legislación interna, varios integran también lo que se denomina bloque de constitucionalidad.⁶

Entiéndase por bloque de constitucionalidad a aquel conjunto de principios, reglas y normas de derecho positivo que, sin que se encuentren formalmente consagrados en el articulado del texto, son utilizados en armonía con el texto constitucional como parámetros del control de constitucionalidad de las leyes, lo que a su vez permite hablar de la existencia de un solo bloque normativo constitucional. Cabe recordar que este concepto tuvo sus orígenes en la jurisprudencia del Consejo Constitucional francés, siendo desarrollado en Colombia a mediados de 1995 con la sentencia C-225, primera providencia de la Corte que recoge la necesidad de conciliar la contradicción entre la existencia de dos jerarquías normativas de carácter prevalente (supremacía de la Constitución y prevalencia de los Tratados).⁷

En este sentido, la jurisprudencia ha avanzado en sostener que los tratados internacionales de los cuales Colombia es estado parte, en los que se reconocieran derechos humanos de conculcación prohibitiva en estados de excepción, también tenían jerarquía constitucional y conformaban, con el texto del Estatuto Superior, un solo bloque normativo al que la legalidad

⁴ Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-562 de 1992.

⁵ OSTAÚ DE LAFONT DE LEÓN, Francisco Rafael. La libertad sindical en el mundo del trabajo en Colombia. En: Colección Jus laboral; no. 6, Bogotá, Universidad Católica de Colombia, 2017. Pág. 85.

⁶ Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-401 de 2005.

⁷ Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-067 de 2003.

restante debía sumisión; lo anterior sin dejar a un lado que por expresa orden constitucional los tratados de derechos humanos prevalecen en el orden interno y son criterios de interpretación de los derechos y deberes constitucionales. De este modo se armoniza plenamente el principio de supremacía de la Constitución, como norma de normas (CP art. 4º), con la prevalencia de los tratados ratificados por Colombia, que reconocen los derechos humanos y prohíben su limitación en los estados de excepción (CP art. 93).⁸

De igual modo, la Corte desarrollado las nociones de bloque de constitucionalidad en *stricto sensu* y *lato sensu*, lo anterior para diferenciar entre el bloque conformado por aquellos principios y normas de valor constitucional, los que se reducen al texto de la Constitución propiamente dicha y a los tratados internacionales que consagran derechos humanos cuya limitación se encuentre prohibida durante los estados de excepción (*stricto sensu*) y el bloque disposiciones que "tienen un rango normativo superior a las leyes ordinarias", aunque a veces no tengan rango constitucional, como las leyes estatutarias y orgánicas, pero que sirven como referente necesario para la creación legal y para el control constitucional.⁹

Ahora bien, debe tenerse en cuenta que ningún convenio de la OIT, incluyendo el convenio 87 y 98, dispone expresamente que queda prohibida su limitación en los estados de excepción y prevalece en el orden interno. Sobre el anterior postulado puede pensarse que entonces los convenios de la OIT no hacen parte del bloque de constitucionalidad en virtud del artículo 93 de la Constitución Política; no obstante, en palabras de la Corte es una opinión que se cae de su peso si se considera que el bloque de constitucionalidad se fundamenta en los dos incisos del artículo mencionado, el segundo de los cuales dice: "*Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia*", lo cual implica que es en virtud del inciso 2º del artículo 93 que los Convenios 87 y 98 de la OIT **hacen parte del bloque de constitucionalidad**.¹⁰

La anterior tesis se refuerza con el inciso 4º del artículo 53 de la Constitución Política cuando determina que "*Los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados hacen parte de la legislación interna*"; esto reafirma aún más el deber de interpretar los derechos humanos (dentro de ellos los derechos sociales) de conformidad con los tratados internacionales.

Puede afirmarse que todos los convenios internacionales del trabajo ratificados por Colombia forman parte de la legislación interna, además de que varios integran también el bloque de constitucionalidad, en sentido lato o en sentido estricto.¹¹

⁸ Ibid.

⁹ Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-582 de 1999.

¹⁰ Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-401 de 2005.

¹¹ Se menciona "varios" en el entendido de que no todos los convenios de la OIT pueden hacer parte del bloque de constitucionalidad ya que no reconocen ni regulan derechos humanos sino aspectos de índole técnica o administrativa que no reviste de naturaleza constitucional.

En este sentido, para la Corte se hizo preciso cuestionarse cuáles convenios de la OIT hacen parte del bloque de constitucionalidad y en respuesta a la pregunta se tiene que son aquellos que convenios que la Corte, después de examinarlos de manera específica, determine que pertenecen al mismo, en atención a las materias que tratan. Resaltando que los Convenios 87, 98 y 154 forman parte del bloque de constitucionalidad.¹²

IMPLICACIONES DE LOS CONVENIOS DE LA OIT EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO COLOMBIANO

Bajo la doctrina internacionalista anglosajona de las cláusulas self executing (normas que se aplican de manera inmediata y directa sin que se requiera una acción jurídica o legislativa para su exigibilidad)¹³ y non-self executing (disposiciones que aparecen recogidas en un tratado y que no son lo suficientemente completas, por lo que es necesario reglamentarlas por el legislador interno)¹⁴, se tiene que los articulados del Convenio 87 no consagran ningún condicionamiento para su aplicación, por lo que el Convenio es de aplicación inmediata y genera derechos exigibles ante los operadores judiciales; a excepción del artículo 9 que se configura bajo una cláusula non-self executing en la medida en que señala que la legislación nacional deberá determinar hasta qué punto se aplicarán a las fuerzas armadas y a la policía las garantías previstas por el presente Convenio.

En este mismo sentido, Los Artículos 1, 2 y 6 del Convenio número 98 de la OIT se configuran como cláusulas self executing porque son de aplicación directa sin condicionamiento alguno; a excepción del artículo 3 que obliga a la creación de organismos adecuados a las condiciones nacionales, cuando ello sea necesario, para garantizar el respeto al derecho de sindicación.

ALCANCES DE LAS RECOMENDACIONES DEL COMITÉ DE LIBERTAD SINDICAL DE LA OIT

La Corte Constitucional ha sido clara en señalar que las recomendaciones del Comité de Libertad Sindical son vinculantes en el derecho interno colombiano en virtud de las obligaciones contraídas por el Estado colombiano, al suscribir y ratificar el Tratado constitutivo de la OIT. No obstante, se advierte que solo las recomendaciones que sean aprobadas por el Consejo de Administración de la OIT resultan en una orden expresa vinculante para Colombia.¹⁵

¹² Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-349 de 2009.

¹³ OSTAU DE LAFONT DE LEÓN, Francisco Rafael. La libertad sindical en el mundo del trabajo en Colombia. En: Colección Jus laboral; no. 6, Bogotá, Universidad Católica de Colombia, 2017. Pág. 87.

¹⁴ Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-255 de 2003.

¹⁵ Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T-603 de 2003.

A la presente conclusión llega la Corte al tener en cuenta los compromisos adquiridos por el Estado colombiano en el ámbito internacional, al establecer la Constitución Política de 1991 como un principio fundamental que las relaciones exteriores del Estado se fundamentan en el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia, entre ellos, el principio de *pacta sunt servanda*.

OBLIGACIONES DERIVADAS DEL PIDESC CON RESPECTO A LA LIBERTAD SINDICAL

Con respecto a obligaciones más precisas derivadas de instrumentos internacionales de derechos humanos, en el caso concreto del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y su artículos 6, 7 y 8, se parte de la premisa de que el derecho al trabajo es esencial para la realización de otros derechos humanos y constituye una parte inseparable e inherente de la dignidad humana.¹⁶

De forma general, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas establece que:

El derecho al trabajo impone tres tipos o niveles de obligaciones a los Estados Partes: las obligaciones de respetar, proteger y aplicar. *La obligación de respetar* el derecho al trabajo exige que los Estados Partes se abstengan de interferir directa o indirectamente en el disfrute de ese derecho. *La obligación de proteger* exige que los Estados Partes adopten medidas que impidan a terceros interferir en el disfrute del derecho al trabajo. *La obligación de aplicar* incluye las obligaciones de proporcionar, facilitar y promover ese derecho. Implica que los Estados Partes deben adoptar medidas legislativas, administrativas, presupuestarias, judiciales y de otro tipo adecuadas para velar por su plena realización.

Por otro lado, de manera particular y en torno a los derechos colectivos del trabajo, el mismo el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece que es deber de los Estados respetar y proteger la labor de los defensores de los derechos humanos y demás miembros de la sociedad civil, **incluidos los sindicatos**, que ayudan a los individuos y grupos desfavorecidos y marginados a ejercer su derecho al trabajo; lo anterior en razón a que los sindicatos desempeñan una función primordial al garantizar el respeto del derecho al trabajo y al ayudar a los Estados a cumplir sus obligaciones derivadas del artículo 6 del PIDESC.¹⁷

¹⁶ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Naciones Unidas. El derecho al trabajo, Observación General no 18. 2005.

¹⁷ Ibid.

CONCLUSIONES

A partir de lo redactado se puede concluir que las disposiciones internacionales sobre el trabajo son de vital relevancia y de obligatoria aplicación por todas y todos los operadores jurídicos del país, so pena de, no sólo comprometer el cumplimiento estatal de los tratados, sino de vulnerar el mismo contenido y sentido de la Constitución Política.

Especial atención ocupan las disposiciones que buscan la salvaguarda de los derechos colectivos de asociación, negociación y huelga. Ello en razón a que, aparte de ser derechos humanos, son herramientas que permiten a las y los trabajadores del mundo reivindicar y luchar por mejores condiciones de trabajo con el fin de lograr la máxima predicada por la Organización Internacional del Trabajo: el trabajo con respeto de la dignidad humana.