COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia T/979/04

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de tutela
Referencia	T/979/04
Expediente	—
Fecha	2004-10-08
Sala	Sala establecer
Magistrado ponente	Dr JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- Recomendaciones De La Organizacion Internacional Del Trabajo
- Organizacion Internacional Del Trabajo
- Comite De Libertad Sindical
- Recomendaciones Del Comite De Libertad Sindical De La Oit
- Accion De Tutela Temeraria

Resumen del caso (según la propia sentencia)

De decisiones que adopta la Conferencia General, que no son instrumentos vinculantes para los Estados Miembros y que recogen directrices que pueden control: regulares y especiales. Los sistemas de control regulares se basan en

Texto completo

T-979-04 PROYECTO DE CIRCULACION RESTRINGIDA Sentencia T-979/04 ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO- Definición y propósitos ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO- Organismos que la conforman y sus respectivas funciones La organización permanente de la OIT comprende: a) la Conferencia General de los representantes de los Miembros; b) el Consejo de Administración y c) la Oficina Internacional del Trabajo, que está bajo la dirección del Consejo de Administración.

ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO- Definición de sus convenios y recomendaciones La Conferencia General profiere normas internacionales del trabajo, las cuales pueden adquirir la forma de convenios o de recomendaciones. En ellas se fijan condiciones mínimas en materia de derechos laborales fundamentales y en los demás asuntos relacionados con el trabajo. Los convenios son tratados internacionales que están sujetos a la ratificación de los Estados miembros de la organización. Las recomendaciones, aunque regularmente versan sobre las mismas materias de los convenios, no son instrumentos vinculantes y recogen directrices que pueden llegar a orientar la política y las acciones nacionales. Ambos instrumentos normativos inciden en las condiciones y en las prácticas de trabajo de todos los países del mundo. De conformidad con el Manual de Procedimientos en Materia de Convenios y Recomendaciones Internacionales del Trabajo, “los convenios son instrumentos que crean obligaciones jurídicas al ser ratificados. Las recomendaciones no se prestan a la ratificación, sino que señalan pautas para orientar la política, la legislación y la práctica de los Estados Miembros. (…) En ambos casos, para que la Conferencia adopte en votación final el convenio o la recomendación será necesaria una mayoría de dos tercios de los votos emitidos por los delegados presentes. (…) En

ningún caso podrá considerarse que la adopción de un convenio o de una recomendación por la Conferencia, o la ratificación de un convenio por cualquier Miembro, menoscabará cualquier ley, sentencia, costumbre o acuerdo que garantice a los trabajadores condiciones más favorables que las que figuren en el convenio o recomendación. (…) En virtud del artículo 37, 1) de la Constitución, la Corte Internacional de Justicia es el único organismo competente para dar una interpretación autorizada de los convenios y recomendaciones".

ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO- Categorización de los convenios y recomendaciones El Consejo de Administración decidió agruparlos en tres categorías, a saber: convenios fundamentales, convenios prioritarios y el resto de convenios y recomendaciones.

RECOMENDACIONES DE LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO -Como un tipo de decisión de la Conferencia General Las Recomendaciones son uno de los tipos de decisiones que adopta la Conferencia General, que no son instrumentos vinculantes para los Estados Miembros y que recogen directrices que pueden llegar a orientar la política y las acciones nacionales.

ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO- Sistemas de control regulares La OIT dispone de dos sistemas de control: regulares y especiales. Los sistemas de control regulares se basan en la ratificación de las normas internacionales del trabajo, en la obligación de informar periódica y regularmente sobre las medidas tomadas para hacer efectivas las disposiciones de dichos instrumentos normativos y en la presentación de reclamaciones y de quejas respecto a la aplicación de un convenio.

RECOMENDACIONES DE LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO- Como mecanismo de control regular Las quejas recibidas en aplicación del artículo 26 de la Constitución de la OIT podrán someterse a una Comisión de Encuesta, en cuyo caso cada Miembro, le concierna o no directamente la queja, se obliga a poner a disposición de la Comisión toda la información que tuviere en su poder relacionada con el objeto de la queja.

La Comisión de Encuesta, después de examinar detenidamente la queja, redactará un informe en el cual expondrá el resultado de sus averiguaciones sobre todos los hechos concretos que permitan precisar el alcance del litigio, así como las Recomendaciones que considere apropiado formular con respecto a las medidas que debieran adoptarse para dar satisfacción al gobierno reclamante, y a los plazos dentro de los cuales dichas medidas debieran adoptarse.

ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO -La queja ante la Corte Internacional de Justicia por el no cumplimiento de las recomendaciones por parte de los diferentes gobiernos y sus efectos El Director General de la Oficina Internacional del Trabajo comunicará el informe de la Comisión de Encuesta al Consejo de Administración y a los gobiernos a los cuales concierna la queja, y procederá a su publicación. Cada uno de los gobiernos interesados deberá comunicar al Director General de la Organización Internacional del Trabajo, dentro de un plazo de tres meses, si acepta o no las recomendaciones contenidas en el informe de la comisión y, en caso de que no las acepte, si desea someter la queja a la Corte Internacional de Justicia. La Corte Internacional de Justicia podrá confirmar, modificar o anular las conclusiones o recomendaciones que pudiere haber formulado la comisión de encuesta. La decisión de la Corte será inapelable.

ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO -Sistemas de control especiales COMITE DE LIBERTAD SINDICAL -Formación, conformación y procedimiento de las decisiones COMITE DE LIBERTAD SINDICAL -Las organizaciones que pueden interponer quejas son determinadas por la libertad que goza este órgano Por organización se entiende una organización nacional directamente interesada en el asunto; una organización internacional de empleadores o de trabajadores que tenga relaciones consultivas con la OIT o una organización internacional de empleadores o de trabajadores, cuando las quejas se refieran a asuntos que afecten directamente a organizaciones afiliadas a la misma. En su primera reunión en enero de 1952, el Comité formuló un principio según el cual goza de entera libertad para decidir si

una organización puede o no ser considerada como organización profesional de empleadores o de trabajadores según la Constitución de la OIT y no se considera ligado por ninguna definición nacional al respecto.

COMITE DE LIBERTAD SINDICAL- Cualquier organización puede interponer quejas ante este órgano a pesar de que el país miembro no haya ratificado los Convenios de libertad sindical Las quejas presentadas ante la OIT, ya sea directamente o por intermedio de las Naciones Unidas, deben emanar de organizaciones de trabajadores, de empleadores o de gobiernos, sin que sea condición que el país Miembro de que se trate haya o no ratificado los convenios sobre libertad sindical.

COMITE DE LIBERTAD SINDICAL- Procedimiento de la queja es diferente en los países que han ratificado de los que no han ratificado Convenios de libertad sindical COMITE DE LIBERTAD SINDICAL- Clasifican de las casos El Comité clasifica los casos en aquellos considerados como urgentes y aquellos que lo son menos.

Hacen parte del primero los que tratan sobre la vida o la libertad de las personas, los que afectan la libertad de acción de un movimiento sindical en su conjunto, los casos relativos a un estado permanente de emergencia, los que implican la disolución de una organización, así como aquellos en que ya se ha presentado un informe al Consejo de Administración. El Comité de Libertad Sindical, luego de analizar la queja presentada y las observaciones remitidas por los gobiernos interesados, puede informar al Consejo de Administración que un caso no requiere un examen más detallado cuando verifica, por ejemplo, que los hechos alegados no constituyen violación al ejercicio de los derechos sindicales, que por ser de carácter netamente político no ameritan dar curso al asunto o que al ser demasiado generales no permiten un examen de fondo del problema.

RECOMENDACIONES DE LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO/COMITE DE LIBERTAD SINDICAL -Emite recomendaciones indirectamente por medio del Consejo de Administración y éstas no tienen carácter vinculante El Comité puede recomendar que el Consejo de Administración comunique a los gobiernos interesados las conclusiones del Comité, llamándoles la atención sobre las anomalías comprobadas e invitándolos a tomar las medidas adecuadas para remediarlas. En los casos en que el Comité sugiera al Consejo de Administración la formulación de recomendaciones a un gobierno, agrega a sus conclusiones un apartado en el que invita al gobierno interesado a informar, después de cierto período razonable según las circunstancias del caso, el tratamiento dado a las recomendaciones que se le hubieren formulado.

El Comité de Libertad Sindical no está facultado para proferir, de manera directa, recomendaciones vinculantes para los Estados Miembros. Sus conclusiones y recomendaciones serán sometidas para adopción por el Consejo de Administración. Al respecto, el párrafo 79 del Manual de Procedimientos señala expresamente que el Comité de Libertad Sindical “Examina las quejas de violación de la libertad sindical y somete sus conclusiones y recomendaciones al Consejo de Administración”.

COMITE DE LIBERTAD SINDICAL- Recomendaciones no tienen carácter vinculante para los estados miembros de la OIT Las recomendaciones del Comité de Libertad Sindical de la OIT no tienen carácter vinculante para los Estados Miembros de la Organización Internacional del Trabajo. Para que tales recomendaciones tengan efectos sobre los países Miembros se exige la adopción por el Consejo de Administración.

RECOMENDACIONES DEL COMITE DE LIBERTAD SINDICAL DE LA OIT -Improcedencia de tutela por cuanto no tienen fuerza vinculante La razón de improcedencia de la acción de tutela por fundarse en Recomendaciones Provisionales del Comité de Libertad Sindical de la OIT y no obstante la deducción acertada que contienen los fallos que se revisan en este sentido, debe la Sala establecer si en este caso se ha instaurado una acción de tutela por los mismos hechos sometidos a esta jurisdicción en el año 2000.

ACCION DE TUTELA TEMERARIA -Recomendaciones reiterativas del Comité de libertad sindical no representan hechos nuevos que legitimen al actor para acudir una vez más a la jurisdicción constitucional Al observar aquellas recomendaciones provisionales formuladas al Consejo de Administración por el Comité de Libertad Sindical de la OIT en 2000, 2001 y 2002, esta Sala de Revisión infiere que no se trata de cuatro recomendaciones diferentes sino de la reiteración de la recomendación provisional sometida a consideración del Consejo de Administración en noviembre de 1999. En otras palabras, el conjunto de manifestaciones del Comité de Libertad Sindical expuestas entre noviembre de 1999 y noviembre de 2002 referente a la queja No. 1962 conforman una sola recomendación provisional, reiterada en diferentes oportunidades al Consejo de Administración. Por lo tanto, no representan hechos nuevos que legitimen al Sindicato para acudir una vez más ante la jurisdicción constitucional en procura de la protección de los derechos fundamentales ya invocados con anterioridad y resueltos con carácter definitivo por esta jurisdicción. De tal suerte que la presentación de esta nueva tutela, en los términos del artículo 38 del Decreto 2591 de 1991, constituye una actuación temeraria que impone el rechazo de la acción.

Referencia: expediente T-919905 Acción de tutela instaurada por el Presidente del Sindicato de Trabajadores Oficiales del Municipio de Neiva contra la Nación –Ministerio de la Protección Social y el Municipio de Neiva Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO Bogotá, D. C., ocho (8) de octubre de dos mil cuatro (2004). La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil y Marco Gerardo Monroy Cabra, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la siguiente SENTENCIA en el proceso de revisión de los fallos adoptados por el Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca –Sala Jurisdiccional Disciplinaria- y el Consejo Superior de la Judicatura –Sala Jurisdiccional Disciplinaria-, dentro de la acción de tutela instaurada por José Alfredo Artunduaga Mendoza, en calidad de Presidente del Sindicato de Trabajadores Oficiales del Municipio de Neiva, contra la Nación –Ministerio de la Protección Social- y el Municipio de Neiva.

I. ANTECEDENTES 1. Hechos El 31 de enero de 1993 fueron desvinculados 155 trabajadores oficiales pertenecientes a la Secretaría de Obras Públicas del municipio de Neiva.

Según lo afirma el actor, para fundamentar el despido del grupo de trabajadores se arguyó que “ La Administración Municipal disolvió y ordenó la liquidación de la Secretaría de Obras Públicas Municipales ”, pero sin tener en cuenta que su empleador era el Municipio de Neiva y que la Secretaría era apenas una de sus varias dependencias administrativas.

Estima el peticionario que al no estar prevista la supresión del empleo dentro de las causales de terminación del contrato de trabajo contempladas en la ley laboral colombiana aplicable a los trabajadores oficiales, Decreto 2127 de 1945, tal desvinculación fue ilegal porque esa causal de retiro se aplica sólo a los empleados públicos.

Considera igualmente que el municipio de Neiva incurrió en despido colectivo, que es una garantía consagrada a favor de los trabajadores oficiales, además de pretermitir el trámite pactado en la cláusula 3ª de la 24ª Convención Colectiva de Trabajo, en la que se acordó que:

La Administración Municipal de Neiva, en todos sus órdenes, se compromete y así lo cumplirá, a garantizar la estabilidad laboral de todos los trabajadores sindicalizados a su servicio de las distintas dependencias a nivel municipal, quienes estarán vinculados por contratos de trabajo a término indefinido y su terminación se regirá por las normas convencionales suscritas entre el Municipio de Neiva y el Sindicato de Trabajadores del mismo. Cuando un trabajador al servicio del Municipio de Neiva sea destituido o se le dé por terminado el contrato de trabajo pretermitiendo las normas convencionales y en forma injusta, se le compruebe ante jurisdicción las normas convencionales o ante las autoridades

del hecho, el Municipio lo reintegrará al cargo que venía desempeñando y reconocerá y pagará los emolumentos y prestaciones que haya dejado de percibir el trabajador por tal razón.

[1] Manifiesta el peticionario que el Municipio de Neiva les desconoció el derecho a la sustitución patronal, toda vez que la Secretaría de Obras Públicas fue sustituida por el Instituto de Obras Civiles Municipales. Afirma que " Lo único que no pasó de la Secretaría de Obras Públicas al Instituto de Obras Civiles, fueron los trabajadores, ya que el 31 de enero de 1993, el Municipio de Neiva los despidió ".

Informa que todos los trabajadores despedidos procedieron a demandar al municipio para que, con fundamento en la cláusula tercera de la Convención Colectiva de Trabajo, se le condenara a reintegrarlos a los mismos cargos que ocupaban al momento del despido y a pagarles los salarios y prestaciones dejados de percibir.

Relaciona en su escrito a 18 trabajadores que fueron pensionados a partir de la fecha de retiro. Los diferentes procesos laborales fueron decididos por la Corte Suprema de Justicia en sentido adverso a las pretensiones de los trabajadores.

Agotado el proceso judicial interno en Colombia, el 6 de marzo de 1998 la Central Unitaria de Trabajadores CUT interpuso Queja contra el Estado Colombiano ante el Comité de Libertad Sindical de la OIT. En ella solicitaba que se condenara al Estado " por la violación al derecho de asociación sindical, contratación colectiva, desconocimiento de las garantías del fuero sindical y se ordenara al Gobierno Nacional a reparar los daños y perjuicios ocasionados a los trabajadores despedidos del Municipio de Neiva ".

La queja fue recibida por la OIT y radicada bajo el No. 1962. En el informe 319 de noviembre de 1999 el Comité de Libertad Sindical formula las siguientes recomendaciones al Consejo de Administración:

156. En vista de las conclusiones provisionales que preceden, el Comité invita al Consejo de Administración a que apruebe las recomendaciones siguientes:

a) en lo que respecta a la reestructuración que dio lugar al despido de 155 trabajadores oficiales en el municipio de Neiva, el Comité pide al Gobierno que vele por la aplicación de la circular núm. 02 del Presidente de la República para que efectivamente se realicen consultas con las organizaciones sindicales sobre las consecuencias de la reestructuración y las condiciones de trabajo.

b) en lo que respecta al alegado incumplimiento de la convención colectiva en el municipio de Neiva, el Comité pide al Gobierno que tome las medidas necesarias para que se haga efectivo el reintegro de los 155 trabajadores despedidos en la administración pública en cuestión y sin pérdida de salarios. Si esto no fuera posible en la práctica, dado el largo lapso de tiempo transcurrido desde el despido, el Comité pide al Gobierno que emprenda iniciativas para que los trabajadores reciban sin demora indemnización completa.

Con fundamento en la anterior recomendación y teniendo como precedente la sentencia C-568/98, en enero de 2000 el Sindicato de Trabajadores Oficiales del Municipio de Neiva instauró acción de tutela contra la Nación –Ministerio de Relaciones Exteriores, la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y el Municipio de Neiva, la cual fue declarada improcedente por el Consejo Seccional de la Judicatura del Huila, en fallo del 25 de febrero de 2000 y confirmada por el Consejo Superior de la Judicatura en sentencia del 6 de abril de 2000.

La tutela no fue seleccionada para revisión por la Corte Constitucional a pesar de las insistencias presentadas por el Dr. Carlos Gaviria Díaz, Magistrado de esta Corporación, y por el Defensor del Pueblo.

Ante las determinaciones de los jueces de tutela, el Sindicato acudió nuevamente ante el Comité de Libertad Sindical, organismo que en los años 2000, 2001 y 2002 insistió en la recomendación de noviembre de 1999.

A pesar de diferentes reuniones con el Ministerio de la Protección Social y el Municipio de Neiva y de haber entregado una propuesta de conciliación, ha pasado el tiempo y sus derechos fundamentales no han sido reestablecidos.

Por lo referido, interpone la acción de tutela para solicitar el amparo de los derechos fundamentales al trabajo, libertad sindical y asociación de los trabajadores que laboraban para el municipio de Neiva y que, como consecuencia de la protección, se ordene a sus autoridades que, dentro de los tres meses siguientes, proceda a reintegrar a los trabajadores despedidos por los hechos que originaron esta acción y a reconocerles los salarios y prestaciones que dejaron de percibir, entendiéndose que para todos los efectos no ha habido solución de continuidad en su relación laboral con esa entidad.

Solicita que, en caso de resultar imposible el reintegro de algunos trabajadores, se determine, previa la calificación de esa imposibilidad por el juez de tutela, la indemnización completa que el municipio de Neiva deberá pagar a quienes no asuman de nuevo sus puestos por esa causa.

Fundamenta la acción de tutela en las recomendaciones del Consejo de Administración de la Organización Internacional del Trabajo, aprobadas en los años 2000, 2001 y 2002, reiterativas de la de noviembre de 1999 y en la doctrina probable constitucional expuesta en las sentencias T-568/99, T-1211/00 y T-603/03 de la Corte Constitucional.

Arguye el peticionario que no se trata de una segunda tutela sino de una diferente con fundamento en hechos totalmente nuevos, " como son las recomendaciones emitidas por el Consejo de Administración de la OIT en el 2000, 2001 y 2002, todas posteriores a los fallos de tutela y que a pesar de múltiples reuniones de concertación efectuadas con el Gobierno Nacional y Municipal, no ha sido posible el cumplimiento de las recomendaciones del Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo, OIT ". (folio 21 cuaderno 1 del expediente) 2. Decisiones judiciales objeto de revisión 2.1. El Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca resolvió declarar improcedente la tutela, de conformidad con los siguientes motivos:

- Aunque los accionantes han utilizado en varias ocasiones este mecanismo constitucional, no por ello es catalogable de temerario, teniendo en cuenta que son ellos mismos los que han puesto en evidencia sus actuaciones ante la jurisdicción y han considerado que la nueva acción tiene fundamento en otras recomendaciones de la O.I.T. y en sentencias posteriores de la Corte Constitucional que son por ellos consideradas como doctrina probable y, como consecuencia, obligatoria para el Estado colombiano.

- La supresión de los cargos que ocupaban los 155 trabajadores del Sindicato de Trabajadores Oficiales del Municipio de Neiva y la posible separación de la Secretaría de Obras Públicas del mismo municipio fue objeto de controversia al interior de la jurisdicción ordinaria, habiéndose fallado adversamente las pretensiones de los actores en las sentencias proferidas en 1997 por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, tal y como lo reconoce el accionante en su demanda.

- Con fundamento en las recomendaciones del Consejo de Administración de la O.I.T. de noviembre de 1999 y la sentencia T-568/99 de la Corte Constitucional, el Sindicato ahora accionante presentó a través de apoderado judicial acción de tutela contra la Nación-Ministerio de Relaciones Exteriores, la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y el Municipio de Neiva para la protección de los derechos fundamentales al trabajo, al debido proceso, libertad sindical, al libre acceso de la administración de justicia, pidiendo el reintegro y la consecuente indemnización de los trabajadores. La anterior pretensión fue despachada desfavorablemente por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura del Huila en decisión del 25 de febrero de 2000 y confirmada por la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura en decisión del 4 de abril de 2000, al considerar que la recomendación de la O.I.T para el caso específico no tenía efectos normativos y por lo tanto ningún poder vinculante tendría para el Estado colombiano, tal como lo reconociera la misma Corte Constitucional en la sentencia T-568/99.

- El Consejo de Administración de la Organización Internacional del Trabajo expidió la primera recomendación dirigida al gobierno colombiano para el reintegro e indemnización de todos los trabajadores despedidos en violación de la convención colectiva de trabajo en noviembre de 1999, y con posterioridad a ella ha expedido recomendaciones en igual sentido en junio de 2000, marzo de 2001 y marzo de 2002.

- Los fallos proferidos por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia se encuentran formal y materialmente ejecutoriados, sin que las recomendaciones realizadas con posterioridad a dichos pronunciamientos por la O.I.T. puedan resultar obligatorias para las autoridades administrativas, respecto de un aspecto jurídico aplicado a hechos anteriores, pues dichas decisiones se rigieron por la normatividad vigente aplicable al caso de la época, como lo demostraron los jueces constitucionales que ya se pronunciaron.

- Desconocer el principio de la cosa juzgada atentaría contra la seguridad jurídica del país y tampoco resultaría jurídicamente viable aplicar una nueva doctrina en materia de las recomendaciones de la O.I.T. a casos fallados desde tiempo atrás.

2.2. El Consejo Superior de la Judicatura –Sala Jurisdiccional Disciplinaria- confirmó la sentencia impugnada. Fundamentó su decisión en estas consideraciones:

- En la presente acción de tutela, si bien su objeto está relacionado íntimamente con una anterior demanda de tutela conocida por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura del Huila y, en segunda instancia, por el Consejo Superior de la Judicatura, en esta oportunidad se invocan hechos nuevos como lo son las recomendaciones del Comité de Libertad Sindical de la OIT de 2000, 2001 y 2002, así como las sentencias T-1211/00 y T-603/03 de la Corte Constitucional, donde se tutelaron derechos fundamentales por no haberse acatado recomendaciones similares a las que ahora ocupan a la Sala. En consecuencia, como hay una nueva situación fáctica y jurídica que analizar, no se está ante la misma tutela y, por lo tanto, no hay temeridad en el ejercicio de la presente acción.

- Se trata de una recomendación de un órgano de control que no es definitiva. Las recomendaciones sobre la queja de los extrabajadores del municipio de Neiva están contenidas en el Informe del Comité de Libertad Sindical presentado ante el Consejo de Administración de la OIT y se trata de un informe provisional, con conclusiones provisionales.

Además, la recomendación de noviembre de 1999, presentada en el Informe Provisional, con conclusiones provisionales, se reitera en similares términos en los años 2000, 2001 y 2002. Entonces, se está ante una misma recomendación que ha sido reiterada en casi idénticos términos.

Siendo así las cosas y no obrando informe definitivo, conclusiones definitivas ni recomendaciones finales, se está ante la inexistencia de una decisión definitiva de quien está facultado para ello;

por ende, al no haberse agotado el procedimiento ante el mencionado organismo internacional, es improcedente la acción de tutela. - En cuanto al acatamiento de los precedentes de sentencias de tutela (T-568/99, T-1211/00 y T-603/03), al no haberse proferido una sentencia unificatoria, además de presentarse un salvamento de voto en la sentencia T-603/03, no opera el carácter vinculante de la jurisprudencia que invoca el accionante. En el presente caso corresponde realizar el estudio desde una perspectiva distinta a la planteada por la Corte Constitucional en dichas sentencias de tutela, donde los casos se resolvieron al encontrar que las recomendaciones son vinculantes y obligatorias para el Gobierno Colombiano, que al ser incumplidas tenían que hacerse efectivas por medio de la tutela.

- Si la decisión del organismo internacional no es acatada por Colombia, existen otras instancias a las cuales se podrá acudir, como son la Conferencia Internacional y la Corte Internacional de Justicia. Entonces, a nivel internacional aún existen otras instancias judiciales a las cuales podrá acudirse, de lo cual deviene igualmente la improcedencia de la

tutela, tal como lo dispone el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991. Si agotadas esas instancias el Gobierno no acatare la decisión judicial internacional, entonces podrá ser la tutela el mecanismo idóneo para obtener el amparo constitucional a los derechos y por esa vía obtener la cesación del peligro, o el restablecimiento del derecho y las reparaciones del caso.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL 1. Problema jurídico De conformidad con la información disponible en el expediente, corresponde a la Sala determinar si las entidades públicas accionadas vulneran los derechos al trabajo, asociación sindical y debido proceso del Sindicato de Trabajadores Oficiales del Municipio de Neiva al no dar cumplimiento a las recomendaciones presentadas al Consejo de Administración de la OIT por el Comité de Libertad Sindical en los años 2000, 2001 y 2002.

2. Asuntos preliminares: la eventual temeridad al instaurar la acción de tutela de la referencia y aplicación de la doctrina probable invocada en relación con el efecto vinculante de las recomendaciones que emite el Comité de Libertad Sindical de la OIT El accionante expresa en su escrito que la acción de tutela que ahora interpone en calidad de presidente del Sindicato de Trabajadores Oficiales del Municipio de Neiva es diferente a la acción de tutela presentada por el mismo sindicato a través de apoderado judicial en el año 2000. De una parte, considera que las recomendaciones del Comité de Libertad Sindical de 2000, 2001 y 2002 relacionadas con la queja No. 1962 son diferentes de la recomendación que el Comité presentó al Consejo de Administración de la OIT en el mismo asunto en noviembre de 1999. De otra parte, aduce que en esta materia se está ante la configuración de una doctrina probable en relación con el efecto vinculante de las recomendaciones del Comité de Libertad Sindical, tal como se deduce de las determinaciones adoptadas por esta Corporación en las sentencias T-568/99, T-1211/00 y T-603/03. Afirma que estas dos circunstancias no existían al momento de decidir la tutela tramitada por el sindicato en el 2000, lo que le permite señalar que se trata de hechos nuevos que diferencian ésta de la anterior solicitud de amparo constitucional.

Dado que la procedencia de la acción de tutela de la referencia está condicionada al previo reconocimiento de las dos circunstancias específicas mencionadas por el accionante, la Sala establecerá, en primer lugar, si, en efecto, las recomendaciones del Comité de Libertad Sindical de los años 2000, 2001 y 2002 son hechos nuevos o si son reiteraciones de la recomendación presentada al Consejo de Administración en noviembre de 1999. En caso de estar ante hechos nuevos, se establecerá, en segundo lugar, si en las sentencias invocadas por el peticionario se dispone de una doctrina probable para resolver el problema jurídico propuesto en este proceso de revisión. En caso contrario, se establecerá si la presente acción de tutela representa una actuación temeraria ante el juez constitucional.

3. ¿Constituyen las recomendaciones del Comité de Libertad Sindical de 2000, 2001 y 2002 en el caso 1962 de la OIT hechos nuevos en relación con la recomendación presentada en el mismo asunto por el Comité al Consejo de Administración en noviembre de 1999? En caso negativo, ¿se incurrió en actuación temeraria ante la jurisdicción de tutela? 3.1. El despido de 155 trabajadores oficiales del municipio de Neiva en enero de 1993 fue puesto en conocimiento de la Organización Internacional del Trabajo OIT por intermedio de la Central Unitaria de Trabajadores CUT en marzo de 1998, luego de quedar en firme diferentes pronunciamientos judiciales adversos a las pretensiones de los trabajadores y emitidos por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia. Estos hechos hicieron parte del asunto 1962 de la OIT.

En la reunión del Consejo de Administración celebrada en noviembre de 1999 el Comité de Libertad Sindical presentó a consideración del Consejo la siguiente recomendación:

156. a) En lo que respecta al alegado incumplimiento de la convención colectiva en el municipio de Neiva, el Comité pide al Gobierno que tome las medidas necesarias para que se haga efectivo el reintegro de los 155 trabajadores despedidos en la administración pública en cuestión y sin pérdida de salarios. Si esto no fuere posible en la práctica,

dado el largo lapso de tiempo transcurrido desde el despido, el Comité pide al Gobierno que emprenda iniciativas para que los trabajadores reciban sin demora indemnización completa.

[2] Otras recomendaciones sobre el mismo asunto No. 1962 fueron sometidas con posterioridad al Consejo de Administración por el Comité de Libertad Sindical. Según el escrito de tutela tales recomendaciones fueron:

En junio de 2000: 68. a) El Comité pide al Gobierno que tome las iniciativas a su alcance ante las autoridades competente del Municipio de Neiva para que éstas indemnicen a todos los trabajadores despedidos en violación de la convención colectiva.

[3] En marzo de 2001: 316. a) el Comité reitera su recomendación anterior y solicita al Gobierno que haga lo necesario para que las autoridades del municipio de Neiva indemnicen a todos los trabajadores despedidos en violación de la convención colectiva.

[4] En marzo de 2002: 411. a) En cuanto a los trabajadores despedidos en el Municipio de Neiva en violación de la convención colectiva el Comité reitera una vez más al Gobierno su recomendación anterior, le pide que haga lo necesario para que las autoridades del municipio de Neiva indemnicen a todos los trabajadores despedidos en violación de la convención colectiva y que lo mantenga informado de las audiencias de concertación que se realicen a estos fines.

[5] En noviembre de 2002: 417. a) En lo que respecta a los trabajadores despedidos en el Municipio de Neiva en violación de la convención colectiva, el Comité pide al Gobierno que se asegure de que inmediato (sic) se indemnicen de manera completa a los trabajadores despedidos del Municipio de Neiva en violación de la convención colectiva.

[6] De las precedentes transcripciones se observa que hay una recomendación inicial presentada al Consejo de Administración de la OIT por el Comité de Libertad Sindical en noviembre de 1999 y que se han presentado cuatro recomendaciones posteriores en el mismo asunto 1962, en lo atinente al despido de los 155 trabajadores oficiales del municipio de Neiva en enero de 1993. La pregunta que surge entonces es la siguiente: ¿Para los fines de la acción de tutela, son las recomendaciones de 2000, 2001 y 2002 hechos nuevos frente a la recomendación de noviembre de 1999? A efectos de responder este interrogante, la Sala expondrá algunas consideraciones generales en relación con la organización y actuación de la Organización Internacional del Trabajo OIT y del Comité de Libertad Sindical, así como sobre el carácter vinculante de las recomendaciones que este último presenta a consideración del Consejo de Administración.

3.2. La Organización Internacional del Trabajo OIT es un organismo especializado de las Naciones Unidas que tiene como propósito fomentar la justicia social y los derechos humanos y laborales internacionalmente reconocidos. Fue creada en 1919 y es el único resultado importante que aún perdura del Tratado de Versalles, el cual dio origen a la Sociedad de Naciones; en 1944, la inclusión de la Declaración de Filadelfia en su Constitución amplió el mandato de la organización para dar cabida a asuntos de carácter general relacionados con la política social y los derechos humanos y civiles; en 1946 se convirtió en el primer organismo especializado de las Naciones Unidas. Dentro del sistema de las Naciones Unidas, la OIT es la única organización que cuenta con una estructura tripartita, esto es, aquella que en sus órganos de administración confluye la participación, en un plano de igualdad, de trabajadores, empleadores y gobiernos.

Según lo dispone su Constitución [7] , la organización permanente de la OIT comprende: a) la Conferencia General de los representantes de los Miembros;

b) el Consejo de Administración y c) la Oficina Internacional del Trabajo, que está bajo la dirección del Consejo de Administración. La Conferencia General se compone de cuatro representantes por cada uno de los Miembros, dos de los cuales son delegados del gobierno y los otros dos a los empleadores y a los trabajadores, respectivamente. Celebra

reuniones cada vez que sea necesario y, por lo menos, una vez al año. Las reuniones de la Conferencia se celebran, por principio, en el lugar que decida el Consejo de Administración.

[8] El Consejo de Administración se compone de cincuenta y seis miembros: veintiocho representantes de los gobiernos, catorce representantes de los empleadores y catorce representantes de los trabajadores. El Consejo se renueva cada tres años, elige entre sus miembros a un presidente y a dos vicepresidentes, fija su propio reglamento y las fechas de sus reuniones.

[9] La Oficina Internacional del Trabajo tiene a su cargo la compilación y distribución de todas las informaciones concernientes a la reglamentación internacional de las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores y, en particular, el estudio de las cuestiones que hayan de someterse a la Conferencia con miras a la adopción de convenios internacionales, así como la realización de encuestas especiales ordenadas por la Conferencia o por el Consejo de Administración.

[10] 3.3. La Conferencia General profiere normas internacionales del trabajo, las cuales pueden adquirir la forma de convenios o de recomendaciones .

[11] En ellas se fijan condiciones mínimas en materia de derechos laborales fundamentales y en los demás asuntos relacionados con el trabajo.

[12] Los convenios son tratados internacionales que están sujetos a la ratificación de los Estados miembros de la organización. Las recomendaciones , aunque regularmente versan sobre las mismas materias de los convenios, no son instrumentos vinculantes y recogen directrices que pueden llegar a orientar la política y las acciones nacionales.

Ambos instrumentos normativos inciden en las condiciones y en las prácticas de trabajo de todos los países del mundo. De conformidad con el Manual de Procedimientos en Materia de Convenios y Recomendaciones Internacionales del Trabajo, “ los convenios son instrumentos que crean obligaciones jurídicas al ser ratificados. Las recomendaciones no se prestan a la ratificación, sino que señalan pautas para orientar la política, la legislación y la práctica de los Estados Miembros. (…) En ambos casos, para que la Conferencia adopte en votación final el convenio o la recomendación será necesaria una mayoría de dos tercios de los votos emitidos por los delegados presentes. (…) En ningún caso podrá considerarse que la adopción de un convenio o de una recomendación por la Conferencia, o la ratificación de un convenio por cualquier Miembro, menoscabará cualquier ley, sentencia, costumbre o acuerdo que garantice a los trabajadores condiciones más favorables que las que figuren en el convenio o recomendación. (…) En virtud del artículo 37, 1) de la Constitución, la Corte Internacional de Justicia es el único organismo competente para dar una interpretación autorizada de los convenios y recomendaciones ” [13] .

La OIT ha adoptado más de 180 convenios y de 185 recomendaciones en un amplio espectro temático. El Consejo de Administración decidió agruparlos en tres categorías, a saber: convenios fundamentales, convenios prioritarios y el resto de convenios y recomendaciones.

- Ocho convenios de la OIT han sido calificados por su Consejo de Administración como convenios fundamentales para los derechos de los trabajadores, de manera independiente del nivel de desarrollo de cada Estado Miembro. Los convenios fundamentales deben ser ratificados y aplicados por todos los Estados miembros de la organización. Dichos convenios consagran instrumentos para mejorar las condiciones de trabajo individuales y colectivas en cuatro aspectos específicos: libertad sindical, abolición del trabajo forzoso, igualdad y eliminación del trabajo infantil.

Son convenios fundamentales de la OIT los siguientes: en libertad sindical , Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicalización, 1949 (No. 87) y Convenio sobre el derecho de sindicalización y de negociación colectiva, 1949 (No. 98); sobre abolición del trabajo forzoso , Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (No.

29) y Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (No. 105); sobre igualdad , Convenio sobre la discriminación –empleo y ocupación-, 1958 (No. 111) y Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (No. 100) y sobre eliminación del trabajo infantil , Convenio sobre edad mínima, 1973 (No. 138) y Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (No. 182).

- En 1994 el Consejo de Administración decidió clasificar los siguientes cuatro convenios como integrantes de las normas internacionales del trabajo prioritarios : Convenio sobre la consulta tripartita –normas internacionales del trabajo-, 1976 (No. 144), Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (No. 81), Convenio sobre la inspección del trabajo –agricultura-, 1969 (No. 129) y Convenio sobre la política de empleo, 1964 (No. 122).

- El Consejo de Administración clasificó por temas el resto de convenios y recomendaciones. Esos temas son: derechos humanos fundamentales; empleo; política social; administración del trabajo;

relaciones laborales; condiciones de trabajo; seguridad social; empleo de las mujeres; empleo de niños y jóvenes; trabajadores migrantes; pueblos indígenas y tribales, trabajadores indígenas en territorios no metropolitanos, y otras categorías como gente de mar, trabajadores mayores, pescadores, cargadores de muelles, trabajadores de las plantaciones, arrendatarios y aparceros, personal de enfermería y personal de hoteles y restaurantes.

Los gobiernos deben rendir informes cada dos años respecto de los convenios fundamentales y de los convenios prioritarios y cada cinco años respecto de la mayor parte del resto de convenios ratificados.

De lo señalado hasta aquí, se tiene que las Recomendaciones son uno de los tipos de decisiones que adopta la Conferencia General, que no son instrumentos vinculantes para los Estados Miembros y que recogen directrices que pueden llegar a orientar la política y las acciones nacionales.

Además de las anteriores, la Constitución de la OIT prevé las Recomendaciones formuladas por las Comisiones de Encuesta en los casos en que se formulen quejas contra cualquier Miembro por la falta de adopción de medidas para el cumplimiento de un convenio. Esta segunda modalidad de recomendación hace parte de los sistemas de control de la OIT.

3.4. La OIT dispone de dos sistemas de control: regulares y especiales . Los sistemas de control regulares se basan en la ratificación de las normas internacionales del trabajo, en la obligación de informar periódica y regularmente sobre las medidas tomadas para hacer efectivas las disposiciones de dichos instrumentos normativos y en la presentación de reclamaciones y de quejas respecto a la aplicación de un convenio.

En relación con reclamaciones referentes a la aplicación de un convenio, el artículo 24 de la Constitución de la OIT establece que “ Toda reclamación dirigida a la Oficina Internacional del Trabajo por una organización profesional de empleadores o de trabajadores en la que se alegue que cualquiera de los Miembros no ha adoptado medidas para el cumplimiento satisfactorio, dentro de su jurisdicción, de un convenio en el que dicho Miembro sea parte podrá ser comunicada por el Consejo de Administración al gobierno contra el cual se presente la reclamación y podrá invitarse a dicho gobierno a formular sobre la materia la declaración que considere conveniente ”.

La Constitución consagra la posibilidad de hacer pública la reclamación que se formule por la aplicación de un convenio. Sobre el particular, en el artículo 25 señala que “ Si en un plazo prudencial no se recibiere ninguna declaración del gobierno contra el cual se haya presentado la reclamación, o si la declaración recibida no se considerare satisfactoria por el Consejo de Administración, éste podrá hacer pública la reclamación y, en su caso, la respuesta recibida ”.

Así mismo, la Constitución de la OIT prevé la presentación de quejas respecto a la aplicación de un convenio. Con fundamento en el artículo 26: “ 1. Cualquier Miembro podrá presentar ante la Oficina Internacional del Trabajo una queja contra otro Miembro que, a su parecer, no haya adoptado medidas para el cumplimiento satisfactorio de un

convenio que ambos hayan ratificado en virtud de los artículos precedentes. 2. El Consejo de Administración podrá, si lo considerare conveniente y antes de referir el asunto a una comisión de encuesta , según el procedimiento que más adelante se indica, ponerse en relación con el gobierno contra el cual se presente la queja, en la forma prevista en el artículo 24. 3. Si el Consejo de Administración no considerase necesario comunicar la queja al gobierno contra el cual se haya presentado, o si, hecha la comunicación, no se recibiere dentro de un plazo prudencial una respuesta que le satisfaga, el Consejo de Administración podrá nombrar una comisión de encuesta encargada de estudiar la cuestión planteada e informar al respecto ". (resaltado fuera de texto) Así, pues, las quejas recibidas en aplicación del artículo 26 de la Constitución de la OIT podrán someterse a una Comisión de Encuesta, en cuyo caso cada Miembro, le concierna o no directamente la queja, se obliga a poner a disposición de la Comisión toda la información que tuviere en su poder relacionada con el objeto de la queja. La Comisión de Encuesta, después de examinar detenidamente la queja, redactará un informe en el cual expondrá el resultado de sus averiguaciones sobre todos los hechos concretos que permitan precisar el alcance del litigio, así como las Recomendaciones que considere apropiado formular con respecto a las medidas que debieran adoptarse para dar satisfacción al gobierno reclamante, y a los plazos dentro de los cuales dichas medidas debieran adoptarse.

[14] El Director General de la Oficina Internacional del Trabajo comunicará el informe de la Comisión de Encuesta al Consejo de Administración y a los gobiernos a los cuales concierna la queja, y procederá a su publicación. Cada uno de los gobiernos interesados deberá comunicar al Director General de la Organización Internacional del Trabajo, dentro de un plazo de tres meses, si acepta o no las recomendaciones contenidas en el informe de la comisión y, en caso de que no las acepte, si desea someter la queja a la Corte Internacional de Justicia.

[15] La Corte Internacional de Justicia podrá confirmar, modificar o anular las conclusiones o recomendaciones que pudiere haber formulado la comisión de encuesta. La decisión de la Corte será inapelable [16] .

En caso de que un miembro no dé cumplimiento dentro del plazo prescrito a las recomendaciones que pudiere contener el informe de la comisión de encuesta o la decisión de la Corte Internacional de Justicia, según sea el caso, el Consejo de Administración recomendará a la Conferencia las medidas que estime convenientes para obtener el cumplimiento de dichas recomendaciones.

[17] Esta es, entonces, una segunda modalidad de Recomendación prevista en la OIT, que hace parte de los procedimientos de los sistemas regulares de control de la Organización. Por presentación de una Comisión de Encuesta en los casos de quejas interpuestas en aplicación del artículo 26 de la Constitución de la OIT –aplicación de un convenio de la OIT-, el Consejo de Administración o la Corte Internacional de Justicia, según el caso, podrán adoptar la correspondiente recomendación y exigir al Estado Miembro en cuestión que proceda al cumplimiento de lo ordenado.

Pero, existe una tercera modalidad de Recomendación , que surge con ocasión de los sistemas de control especiales en la OIT. 3.5. Como ya se indicó, además de los sistemas de control regulares, la OIT acude a sistemas de control especiales , los cuales se utilizan en los casos de reclamaciones concretas contra un Estado Miembro.

Los procedimientos de control en materia de libertad sindical hacen parte de esta modalidad de controles especiales. Al respecto, la OIT estableció un procedimiento especial para hacer cumplir los principios de libertad sindical, que cimentaron la fundación de la OIT, a tal punto que incluso se pueden presentar reclamaciones contra Estados Miembros que no hayan ratificado los convenios en esa materia. Ese procedimiento comenzó a gestarse en 1949 con ocasión de los debates de la Conferencia Internacional del Trabajo sobre la adopción de los Convenios Nos. 87 y 98, cuando se advirtió que los procedimientos regulares no permitían examinar rápidamente las quejas por el incumplimiento de los convenios ratificados y menos aún se contaba con medios para controlar la aplicación de dichos convenios por parte de los Estados que no los hubieran ratificado.

En la actualidad existen en la OIT tres organismos facultados para conocer de las quejas por violación de la libertad sindical: a) el propio Consejo de Administración;

b) la Comisión de Investigación y de Conciliación en materia de Libertad Sindical [18] y c) el Comité de Libertad Sindical. Para los fines de la revisión de las sentencias de tutela que adelanta la Sala, se aludirá únicamente al tercero de los órganos de control enunciados.

La OIT dispone de un documento que contiene el Procedimiento para el Examen de Quejas por Violaciones al Ejercicio de la Libertad Sindical [19] , del cual se extractaron buena parte de los aspectos que se señalan a continuación.

3.6. El Comité de Libertad Sindical es un órgano creado en 1951 por el Consejo de Administración, que tiene el carácter tripartito propio de la OIT.

Se reúne tres veces por año y desde su creación ha estudiado más de 2000 casos. Está conformado por nueve miembros titulares y nueve miembros suplentes que provienen de manera equitativa de los grupos de gobierno, de empleadores y de trabajadores del Consejo de Administración. Los miembros suplentes reemplazan a los miembros titulares y tienen las mismas obligaciones que aquellos. Desde 1958 los miembros suplentes que lo soliciten pueden participar en las discusiones de los casos sometidos al Comité, cuando el Presidente así lo autorice.

Las decisiones del Comité se adoptan por votación cuando no se logra unanimidad. Los suplentes no votan cuando lo hacen los miembros titulares del grupo.

Las quejas se examinan así el Estado no haya ratificado los convenios de la OIT en materia de libertad sindical, en cuanto se asume que el procedimiento se fundamenta en principios constitucionales, según los cuales todos los Miembros tienen la obligación de reconocer el principio de libertad sindical.

Una vez se toma conocimiento de las quejas en materia de libertad sindical, el Comité procede a considerar su admisibilidad. Al respecto, el Manual de Procedimientos en referencia dispone en el párrafo 80 que las quejas deben presentarse por escrito, firmadas y respaldadas con una prueba de los alegatos referentes a infracciones concretas en materia de libertad sindical.

Las quejas deben proceder de organizaciones de empleadores, de trabajadores o de gobiernos. Por organización se entiende una organización nacional directamente interesada en el asunto; una organización internacional de empleadores o de trabajadores que tenga relaciones consultivas con la OIT o una organización internacional de empleadores o de trabajadores, cuando las quejas se refieran a asuntos que afecten directamente a organizaciones afiliadas a la misma. En su primera reunión en enero de 1952, el Comité formuló un principio según el cual goza de entera libertad para decidir si una organización puede o no ser considerada como organización profesional de empleadores o de trabajadores según la Constitución de la OIT y no se considera ligado por ninguna definición nacional al respecto.

Las quejas presentadas ante la OIT, ya sea directamente o por intermedio de las Naciones Unidas, deben emanar de organizaciones de trabajadores, de empleadores o de gobiernos, sin que sea condición que el país Miembro de que se trate haya o no ratificado los convenios sobre libertad sindical. En el Manual de Procedimientos está previsto un trámite diferente según se trate de países que han ratificado uno o varios convenios sobre libertad sindical o de aquellos que no los han ratificado. En el primer caso –cuando se han ratificado los convenios-, el examen del curso dado a las recomendaciones del Consejo de Administración incumbe normalmente a la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, cuya intervención se invoca expresamente en las conclusiones de los informes del Comité. Esta medida no impide que el Comité examine por su cuenta el tratamiento dado a ciertas recomendaciones, de acuerdo con la naturaleza o la urgencia de los respectivos asuntos. Colombia es uno de los países que han ratificado los convenios sobre libertad de sindicalización, derecho de sindicalización y negociación colectiva.

En el segundo caso –convenios no ratificados por el país-, si no se logra una respuesta o si la misma es insatisfactoria, puede seguirse tratando periódicamente el asunto y por invitación del Comité el Director General solicita al gobierno informaciones sobre el curso dado a las recomendaciones aprobadas por el Consejo de Administración. Por su parte, el Comité efectúa, con alguna regularidad, una recapitulación de la situación.

Cuando las declaraciones contenidas en la queja y las observaciones presentadas por el gobierno sean contradictorias y ninguna aporte elementos de prueba, el Comité, al estar imposibilitado para formarse una opinión con conocimiento de causa, queda facultado para obtener del querellante informaciones complementarias escritas sobre los términos de la queja que exigieren una mayor precisión. Estos nuevos comentarios podrán igualmente ser contestados por el gobierno.

Con el fin de mantener al querellante regularmente informado de las principales etapas del procedimiento, se le indica después de cada reunión del Comité que la queja ha sido sometida al Comité y, si éste no llegó a una conclusión que aparezca en su informe; se le indica también, según el caso, que el examen fue aplazado por falta de observaciones del gobierno, o que el Comité pidió al gobierno ciertas informaciones Cuando la queja original o la información complementaria estén suficientemente fundadas, se transmiten al gobierno con la invitación para que comunique al Director General sus observaciones, en el plazo que se determine según la fecha de la siguiente reunión del Comité.

El Comité clasifica los casos en aquellos considerados como urgentes y aquellos que lo son menos. Hacen parte del primero los que tratan sobre la vida o la libertad de las personas, los que afectan la libertad de acción de un movimiento sindical en su conjunto, los casos relativos a un estado permanente de emergencia, los que implican la disolución de una organización, así como aquellos en que ya se ha presentado un informe al Consejo de Administración.

Anteriormente, los informes del Comité sobre casos urgentes eran sometidos inmediatamente al Consejo de Administración y los informes sobre los casos menos urgentes se remitían a la siguiente reunión del Consejo. Pero, a partir de 1977 todos los casos examinados se incluyen en el informe del Comité que es sometido al Consejo de Administración . Se adoptó este sistema dado que la mayor parte de los casos eran catalogados como urgentes y que el examen de los que quedaban pendientes no impedía que el Consejo de Administración examinara los casos urgentes presentados.

La Oficina puede pedir en todo momento al demandante que especifique las infracciones que son objeto de su queja, si ésta no es lo suficientemente precisa; así mismo, que comunicará al demandante que debe presentar información complementaria destinada a justificar su queja, en el plazo de un mes. Luego, la Oficina transmite los alegatos al gobierno para que conteste en el plazo dado. Con base en lo recaudado, el Comité decide si ha de formular una conclusión o pedir al gobierno información complementaria.

El Comité de Libertad Sindical , luego de analizar la queja presentada y las observaciones remitidas por los gobiernos interesados, puede informar al Consejo de Administración que un caso no requiere un examen más detallado cuando verifica, por ejemplo, que los hechos alegados no constituyen violación al ejercicio de los derechos sindicales, que por ser de carácter netamente político no ameritan dar curso al asunto o que al ser demasiado generales no permiten un examen de fondo del problema. Así mismo, puede suceder que el querellante no allegue las pruebas suficientes para justificar que el asunto sea transmitido a la Comisión de Investigación y conciliación.

El Comité puede recomendar que el Consejo de Administración comunique a los gobiernos interesados las conclusiones del Comité, llamándoles la atención sobre las anomalías comprobadas e invitándolos a tomar las medidas adecuadas para remediarlas.

En los casos en que el Comité sugiera al Consejo de Administración la formulación de recomendaciones a un gobierno , agrega a sus conclusiones un apartado en el que invita al gobierno interesado a informar, después de cierto período razonable según las circunstancias del caso, el tratamiento dado a las recomendaciones que se le hubieren formulado.

En suma, el Comité de Libertad Sindical no está facultado para proferir, de manera directa, recomendaciones vinculantes para los Estados Miembros. Sus conclusiones y recomendaciones serán sometidas para adopción por el Consejo de Administración. Al respecto, el párrafo 79 del Manual de Procedimientos señala expresamente que el Comité de Libertad Sindical " Examina las quejas de violación de la libertad sindical y somete sus conclusiones y recomendaciones al Consejo de Administración " [20] .

Por su parte, será el Consejo de Administración el que señale las anomalías al gobierno en cuestión y le solicite que tome medidas para corregirlas. Cuando se trate de quejas formuladas contra Estados que han ratificado los convenios sobre libertad sindical, como Colombia, el Consejo de Administración puede encargar a la Comisión de Expertos el seguimiento del caso.

[21] 4. Caso concreto 4.1. Según se describió en el acápite precedente, las recomendaciones del Comité de Libertad Sindical de la OIT no tienen carácter vinculante para los Estados Miembros de la Organización Internacional del Trabajo. Para que tales recomendaciones tengan efectos sobre los países Miembros se exige la adopción por el Consejo de Administración.

Por lo tanto, en el caso concreto, las recomendaciones presentadas al Consejo de Administración por el Comité de Libertad Sindical en 2000, 2001 y 2002 con ocasión del asunto No. 1962 y del cual hace parte la queja presentada por la Central Unitaria de Trabajadores relacionada en parte con el despido de los 155 trabajadores oficiales del municipio de Neiva en enero de 1993, no pasan de ser meras recomendaciones provisionales , que han sido sometidas en distintas ocasiones a consideración del Consejo de Administración pero que no han adquirido aún ningún efecto vinculante para el Estado colombiano.

No existe prueba que demuestre lo contrario. Por ejemplo, en aplicación de lo dispuesto en el Manual de Procedimientos en Materia de Convenios y Recomendaciones Internacionales del Trabajo, en especial sobre el procedimiento para el examen de quejas por violaciones al ejercicio de la libertad sindical, el Consejo de Administración, con ocasión de la queja No. 1962 no ha tomado determinaciones definitivas, no ha señalado al Estado colombiano las anomalías ni le ha solicitado medidas para corregirlas.

En relación con el carácter no vinculante de las recomendaciones provisionales del Comité de Libertad Sindical, se hallan algunos pronunciamientos de la Corte Suprema de Justicia. Por ejemplo, en la sentencia proferida por la Sala de Casación Laboral del 8 de octubre de 1999, M.P. Carlos Isaac Nader, radicación 11.731, expresó esa Corporación:

Dejando de lado cualquier discusión sobre el valor del trabajo como uno de los derechos humanos universalmente reconocidos, la Corte considera, en primer término, que los jueces y tribunales de la República no pueden ser sustituidos por ningún órgano administrativo o de investigación de organización supranacional alguna, carente de capacidad para imponer obligaciones a uno de sus estados miembros, a la luz de las normas internacionales. Es el caso del Comité de Libertad Sindical, integrado por nueve personas designadas por el Consejo de Administración de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), no por la Conferencia -su máxima autoridad-, y cuyas atribuciones tienen el carácter de una indagación preliminar, sumaria, informal y nunca judicial.

Así, pues, las "invitaciones" y "recomendaciones" del prenombrado Comité no asumen la naturaleza de regla vinculante, ni se pueden equiparar, de ningún modo, a orden proveniente de tribunal supranacional de justicia alguno, ni mucho menos se asimilan a un Convenio, éste sí verdadera fuente formal de derecho internacional de ineludible acatamiento en virtud del principio pacta sun servanda.

En el mismo sentido, la jurisprudencia constitucional ha resaltado el carácter no vinculante de las recomendaciones provisionales del Comité de Libertad Sindical. En la sentencia T-569/99, por ejemplo, se expresó:

Como se enunció anteriormente, el Comité de Libertad Sindical es un órgano de control de la OIT; confronta las situaciones de hecho que se le presentan o las normas internas de los Estados, con las normas internacionales aplicables según los Tratados ratificados por los Estados involucrados (en este caso, la Constitución de la OIT y los Convenios sobre libertad sindical); luego, formula recomendaciones y las somete al Consejo de Administración, [22] ya que éste es el órgano que puede emitir recomendaciones de carácter vinculante según las normas que rigen la Organización .

(subrayado fuera de texto) Así, entonces, si las recomendaciones del Comité de Libertad Sindical en relación con los 155 trabajadores del sindicato accionante no pasan de ser recomendaciones provisionales [23] , que aún no han adquirido fuerza vinculante para el Estado colombiano por cuanto no han sido adoptadas por el Consejo de Administración, mal podría el juez constitucional exigir a las entidades accionadas que las acaten o les den estricto cumplimiento. En ese sentido asiste la razón a los jueces de instancia al declarar improcedente la acción de tutela de la referencia, por cuanto no se han agotado todas las etapas del procedimiento respectivo ante la Organización Internacional del Trabajo.

Prueba de la ausencia de decisión definitiva por parte de la OIT se halla en el Informe correspondiente al año 1999-2000 presentado por el Presidente del Consejo de Administración a la Conferencia Internacional del Trabajo en la octogésima octava reunión celebrada en Ginebra en 2000, en el cual expresó que: " El Comité de Libertad Sindical siguió recibiendo muchas quejas en materia de relaciones de trabajo y de derechos humanos, y examinó más de 120 casos diferentes. (…) 21. Algunos casos, en relación con Colombia y la queja presentada a la Conferencia en 1998 en virtud del artículo 26 de la Constitución, fueron objeto de un informe independiente en la reunión del Consejo de Administración de noviembre, y se tratan más adelante en la sección que se refiere a procedimientos constitucionales. (…) 28.

Procedimientos constitucionales. Quejas presentadas en virtud del artículo 26 de la Constitución. Colombia. En noviembre, sobre la base de un informe del Comité de Libertad Sindical, el Consejo de Administración aplazó hasta junio de 2000 la adopción de una decisión sobre la constitución de una comisión de encuesta al objeto de examinar la queja relativa a la observancia por Colombia del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) y del Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), presentada por varios delegados a la 86.ª reunión (1998) de la Conferencia en virtud del artículo 26 de la Constitución de la OIT. 29. Entretanto, en febrero de 2000 una misión de contactos directos visitó Colombia con el mandato de evaluar la situación de la libertad sindical en ese país, en particular por lo que se refiere a los casos que el Comité examina actualmente.

La misión presentó un informe provisional al Comité en marzo de 2000 ". (subrayado fuera de texto) 4.2. Ahora bien, de manera adicional a la razón de improcedencia de la acción de tutela por fundarse en Recomendaciones Provisionales del Comité de Libertad Sindical de la OIT en el caso No. 1962 y no obstante la deducción acertada que contienen los fallos que se revisan en este sentido, debe la Sala establecer si en este caso se ha instaurado una acción de tutela por los mismos hechos sometidos a esta jurisdicción en el año 2000.

El 14 de febrero de 2000, el Sindicato de Trabajadores Oficiales del Municipio de Neiva, por intermedio de apoderado judicial, instauró acción de tutela en contra de la Nación –Ministerio de Relaciones Exteriores, la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y el Municipio de Neiva, por la presunta violación de los derechos al trabajo, debido proceso, libertad de asociación sindical y acceso a la administración de justicia, " todo de conformidad con la recomendación del Consejo de Administración [24] de la Organización Internacional del Trabajo, aprobada en la sesión 276 del mes de noviembre de 1999, la cual dice:

156. En vista de las conclusiones provisionales que preceden, el Comité invita al Consejo de Administración a que apruebe las recomendaciones siguientes:

a) En lo que respecta a la reestructuración que dio lugar al despido de 155 trabajadores oficiales en el municipio de Neiva, el Comité pide al Gobierno que vele por la aplicación de la circular núm. 02 del Presidente de la República para que efectivamente se realicen consultas con las organizaciones sindicales sobre las consecuencias de la reestructuración (sic) [25] y las condiciones de trabajo.

b) En lo que respecta al alegado incumplimiento de la convención colectiva en el municipio de Neiva, el Comité pide al Gobierno que tome las medidas necesarias para que se haga efectivo el reintegro de los 155 trabajadores despedidos en la administración pública en cuestión y sin pérdida de salarios. Si esto no fuere posible en la práctica, dado el largo lapso de tiempo transcurrido desde el despido, el Comité pide al Gobierno que emprenda iniciativas para que los trabajadores reciban sin demora indemnización completa.

[26] El Consejo Seccional de la Judicatura del Huila –Sala Jurisdiccional Disciplinaria-, en sentencia del 25 de febrero de 2000 resolvió declarar improcedente la acción de tutela interpuesta por el Sindicato de Trabajadores Oficiales del Municipio de Neiva, a través de apoderado judicial. Para el juez a quo la recomendación del Comité de Libertad Sindical " no es obligatoria y no se ha agotado el procedimiento formal propio de la queja que puede terminar con recomendaciones formuladas por la Comisión de Encuesta que conozca de aquella o con la decisión de la Corte Internacional de Justicia, según el caso, esas sí unas y otra vinculantes, conforme a la Constitución de la OIT " [27] .

El Consejo Superior de la Judicatura –Sala Jurisdiccional Disciplinaria-, en sentencia del 6 de abril de 2000 confirmó en su integridad la sentencia impugnada.

La Corte Constitucional no seleccionó para revisión la acción de tutela, a la cual correspondió la radicación T-319602, a pesar de sendas solicitudes de selección formuladas por un magistrado de la Corporación y por el Director Nacional de Recursos y Acciones Judiciales de la Defensoría del Pueblo.

De otra parte, en febrero de 2004 el Presidente del Sindicato de Trabajadores Oficiales del Municipio de Neiva, por medio de escrito semejante al presentado en el año 2000 por el apoderado judicial de ese mismo sindicato, instaura acción de tutela para solicitar al juez constitucional la protección de los derechos al trabajo, libertad sindical y asociación sindical de los trabajadores que laboraban para la mencionada entidad territorial. Fundamenta su petición en las siguientes Recomendaciones Provisionales del Comité de Libertad Sindical formuladas al Consejo de Administración en relación con la queja No. 1962, las cuales están copiadas en el acápite 3.1. de esta sentencia.

De la trascripción que hace el accionante, llama la atención de la Sala que se omiten apartes de los informes del Comité de Libertad Sindical de la OIT que resultarían relevantes para la solución del caso. Por ejemplo, no transcribe el siguiente texto del 322º informe del Comité de Libertad Sindical en que se admiten las explicaciones dadas por el Gobierno colombiano en la queja No. 1962 y que atenúan los alcances de su recomendación provisional del año 99:

C. Conclusiones del Comité En lo que respecta al despido de 155 trabajadores del Municipio de Neiva en el marco de una reestructuración, el Comité había considerado que se había producido una violación de la convención colectiva que garantizaba la estabilidad laboral de los trabajadores sindicalizados y había pedido el reintegro de los interesados y si no fuese posible que el Gobierno emprenda iniciativas para que los trabajadores reciban sin demora indemnización completa [véase 319º informe, párrafo 152]. A este respecto, el Comité toma atenta nota con interés de que la Corte Constitucional ha ordenado el pago de indemnización en favor de los 14 dirigentes sindicales despedidos, así como de que las autoridades municipales están dispuestas a dar prelación para el enganche de trabajadores despedidos con ocasión de la reestructuración en los cargos que llegue a crear o en las empresas con las cuales contrate el municipio en el futuro. En lo que respecta a los trabajadores que no eran dirigentes sindicales, el Comité toma nota de que según el Gobierno habiéndose pronunciado las autoridades judiciales en contra del reintegro de 110 trabajadores (sólo cuatro trabajadores tienen demandas judiciales actualmente en curso) no está en las competencias del Gobierno acceder o no al

reintegro o al pago de la indemnización pedida por el Comité ya que el Gobierno debe respetar las decisiones con autoridad de cosa juzgada.

El Comité comprende las explicaciones del Gobierno pero le pide que tome las iniciativas a su alcance ante las autoridades competentes del Municipio de Neiva para que éstas indemnicen a todos los trabajadores despedidos en violación de la convención colectiva.

[28] El aparte trascrito resulta esencial en la solución del caso por el juez de tutela, pues mientras en el 319º informe de noviembre de 1999, párrafo 156, " el Comité pide al Gobierno que emprenda iniciativas para que los trabajadores reciban sin demora indemnización completa " [29] , en el informe 322 de junio de 2000 " El Comité comprende las explicaciones del Gobierno pero le pide que tome las iniciativas a su alcance ante las autoridades competentes del Municipio de Neiva para que éstas indemnicen a todos los trabajadores despedidos en violación de la convención colectiva " [30] .

Pero, lo que no responde el Comité, es este interrogante: ¿Cuál es la autoridad competente para determinar cuáles fueron los trabajadores oficiales del municipio de Neiva que fueron despedidos en 1993 en violación de la convención colectiva, máxime cuando a partir de 1991 el artículo 125 de la Constitución expresa que uno de los tipos de empleos públicos es el de trabajador oficial? De otro lado, al observar aquellas recomendaciones provisionales formuladas al Consejo de Administración por el Comité de Libertad Sindical de la OIT en 2000, 2001 y 2002, esta Sala de Revisión infiere que no se trata de cuatro recomendaciones diferentes sino de la reiteración de la recomendación provisional sometida a consideración del Consejo de Administración en noviembre de 1999. En otras palabras, el conjunto de manifestaciones del Comité de Libertad Sindical expuestas entre noviembre de 1999 y noviembre de 2002 referente a la queja No. 1962 conforman una sola recomendación provisional, reiterada en diferentes oportunidades al Consejo de Administración. Por lo tanto, no representan hechos nuevos que legitimen al Sindicato para acudir una vez más ante la jurisdicción constitucional en procura de la protección de los derechos fundamentales ya invocados con anterioridad y resueltos con carácter definitivo por esta jurisdicción. De tal suerte que la presentación de esta nueva tutela, en los términos del artículo 38 del Decreto 2591 de 1991, constituye una actuación temeraria que impone el rechazo de la acción.

En la medida en que el Presidente del Sindicato de Trabajadores Oficiales del Municipio de Neiva no ostenta la calidad de abogado, la Sala no dará aplicación a lo establecido en el inciso segundo del artículo 38 en referencia [31] , pero, en cambio, sí lo prevendrá para que, a riesgo de incurrir en las infracciones que señale la ley, evite la presentación de nuevas acciones de tutela mientras el Consejo de Administración de la OIT no adopte una decisión definitiva en relación con las Recomendaciones Provisionales que le sean presentadas por el Comité de Libertad Sindical con ocasión de la Queja No.

1962. 4.3. Las circunstancias de improcedencia y de rechazo de la acción de tutela a que se ha hecho mención excluyen determinaciones sobre otros aspectos relacionados con la tutela de la referencia, tales como la eventual aplicación de la doctrina probable que deduce el peticionario a partir de las sentencias T-568/99, T-1211/00 y T-603/03 de esta Corporación. Establecer si en este caso opera o no la doctrina probable que pueda estar contenida en las sentencias enunciadas exige que se hubiesen superado las precitadas condiciones de procedibilidad de la acción.

Por ello, en el presente caso, como se indicó, por tratarse materialmente de la misma recomendación provisional del Comité de Libertad Sindical, que no tiene aún ningún carácter vinculante para el Estado colombiano, se carece de punto de referencia material para establecer la aplicación o no de la alegada doctrina probable constitucional. Y ello tiene que ser así puesto que el simple hecho de aprobar una nueva sentencia por la Corte Constitucional no podría revivir los fallos que hayan quedado en firme en materias semejantes ni faculta a los interesados para acudir una vez más ante el juez de tutela con la esperanza que ahora su caso sea resuelto de modo más favorable a sus expectativas. Téngase en cuenta, así

mismo, que la ratio decidendi de la sentencia T-568/99 la conformó tanto la violación de los convenios de la OIT sobre asociación y sindicalización como el desconocimiento de determinaciones expresas del Consejo de Administración [32] , mientras que en el presente caso la acción de tutela se fundamenta en meras recomendaciones provisionales del Comité de Libertad Sindical. Adicionalmente, en la aludida sentencia del 99 la jurisdicción constitucional se pronunció por primera vez en el tema sometido a su consideración mientras que en el proceso de la referencia ya hubo pronunciamiento definitivo por el juez de tutela en el año 2000, a raíz de la acción instaurada, al igual que ahora, con fundamento en las recomendaciones provisionales del Comité de Libertad Sindical en la queja No. 1962.

Tampoco podrá la Sala pronunciarse sobre otros asuntos incluidos en el escrito de tutela, y determinar, por ejemplo, si la jurisdicción ordinaria laboral incurrió en vía de hecho al despachar desfavorablemente las pretensiones de los trabajadores demandantes en aplicación de la cláusula 3ª de la 24ª Convención Colectiva de Trabajo, la cual exige la terminación injusta del contrato de trabajo, o hasta dónde fue injusta o ilegítima la terminación de relación laboral entre los trabajadores oficiales y la entidad pública aduciendo como causal la supresión del empleo, a la luz del artículo 125 de la Constitución de 1991 que establece que uno de los tipos de empleos públicos es precisamente el de trabajador oficial.

En resumen, la presente acción de tutela debe ser resuelta desfavorablemente por cuanto se fundamenta en recomendaciones provisionales del Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo, que no tienen carácter vinculante para el Estado colombiano por cuanto aún no han sido adoptadas por el Consejo de Administración, tal como corresponde según la Constitución de la OIT. De manera independiente a la anterior causal de improcedencia, opera otra relacionada con la presentación de esta nueva acción de tutela con base en hechos ya decididos con carácter definitivo por la jurisdicción constitucional. Ello en cuanto las recomendaciones provisionales emitidas por el Comité de Libertad Sindical en los años 2000, 2001 y 2002 no constituyen hechos nuevos, dado que no son más que meras reiteraciones de la recomendación presentada al Consejo de Administración en noviembre de 1999, todas ellas referentes a la queja No. 1962. En consecuencia, se confirmarán las sentencias proferidas por los jueces de instancia y se prevendrá al accionante para que evite la presentación de nuevas acciones de tutela con fundamento en recomendaciones provisionales emitidas por el Comité de Libertad Sindical con ocasión de la Queja No. 1962.

III. DECISION En mérito de lo expuesto, la Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución, RESUELVE:

Primero: Confirmar la sentencia proferida en el proceso de la referencia por el Consejo Superior de la Judicatura –Sala Jurisdiccional Disciplinaria- por la cual confirma el fallo del Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca –Sala Jurisdiccional Disciplinaria- que declara improcedente la acción de tutela interpuesta por el Presidente del Sindicato de Trabajadores Oficiales del Municipio de Neiva contra la Nación-Ministerio de la Protección Social- y el Municipio de Neiva.

Segundo: Prevenir al Presidente del Sindicato de Trabajadores Oficiales del Municipio de Neiva que la presentación de nuevas acciones de tutela fundadas en recomendaciones provisionales que el Comité de Libertad Sindical someta a consideración del Consejo de Administración de la OIT en el trámite de la queja No. 1962 podrá acarrearle la imposición de las sanciones previstas en la ley.

Tercero: En cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, remítase el expediente al Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca –Sala Jurisdiccional Disciplinaria-, para que notifique de esta providencia al accionante, al Alcalde del Municipio de Neiva y al Ministro de la Protección Social y tome las medidas necesarias para adecuar su fallo a lo dispuesto en esta providencia.

Notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO Magistrado Ponente RODRIGO ESCOBAR GIL Magistrado MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ Secretaria General [1] Folio 10 cuaderno 1 del expediente.

[2] Hace parte de la trascripción del accionante. Folio 2 cuaderno 1 del expediente. [3] Ibídem , folio 1. [4] Ibídem . [5] Ibídem , folio 2.

[6] Ibídem . [7] El texto original de la Constitución, aprobado en 1919, ha sido modificado por la enmienda de 1922, que entró en vigor el 4 de junio de 1934; por el Instrumento de enmienda de 1945, que entró en vigor el 26 de septiembre de 1946; por el Instrumento de enmienda de 1946, que entró en vigor el 20 de abril de 1948; por el Instrumento de enmienda de 1953, que entró en vigor el 20 de mayo de 1954; por el Instrumento de enmienda de 1962, que entró en vigor el 22 de mayo de 1963, y por el Instrumento de enmienda de 1972, que entró en vigor el 1º de noviembre de 1974.

[8] Ver, artículos 3 y 5 de la Constitución de la OIT. [9] Ver, artículo 7 de la Constitución de la OIT. [10] Ver, artículo 10 de la Constitución de la OIT.

[11] Dispone el artículo 19, 1) de la Constitución de la OIT que " Cuando la Conferencia se pronuncie a favor de la adopción de proposiciones relativas a una cuestión del orden del día, tendrá que determinar si dichas proposiciones han de revestir la forma: a) de un convenio internacional, o b) de una recomendación, si la cuestión tratada, o uno de sus aspectos, no se prestare en ese momento para la adopción de un convenio ". Además de los convenios y recomendaciones, la Conferencia Internacional del Trabajo y otros órganos de control de la OIT adoptan documentos que son menos formales que aquellos, que pueden consistir en códigos de conducta, resoluciones y declaraciones que, aunque surten efectos normativos, no se considera que formen parte del sistema de normas internacionales del trabajo de la OIT.

[12] La organización presta igualmente asistencia técnica en campos como la formación y rehabilitación profesionales; la política de empleo; la administración del trabajo; la legislación del trabajo y relaciones laborales; las condiciones de trabajo; el desarrollo gerencial; las cooperativas; la seguridad social; las estadísticas laborales, y en seguridad y salud en el trabajo. Además, fomenta el desarrollo de organizaciones independientes de empleadores y de trabajadores, y les facilita formación y asesoramiento técnico.

[13] Manual sobre procedimientos en materia de convenios y recomendaciones internacionales del trabajo adoptado por el Departamento de Normas Internacionales del Trabajo de la Organización Internacional del Trabajo, Ginebra Rev. 2/1998. En ese Manual se detallan los procedimientos que se aplican en la Organización Internacional del Trabajo en relación con la adopción y la aplicación de convenios y recomendaciones e incluye las modificaciones del sistema de control de normas internacionales del trabajo decididas por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo.

[14] Ver, artículos 27, 28, 29 y de la Constitución de la OIT. En el párrafo 78 del Manual de Procedimientos en materia de convenios y recomendaciones se reconoce que " No existe un reglamento en relación con el procedimiento de las comisiones de encuesta:

siempre que se ha remitido un asunto a una comisión de encuesta, el Consejo de Administración ha dejado que sea la propia comisión la que determine su procedimiento, en consonancia con la Constitución y sujetándose únicamente a la orientación general del Consejo de Administración. En los informes de las distintas comisiones se detalla el procedimiento aplicado para el examen de las quejas, la tramitación de las comunicaciones de las partes y de otras personas u organizaciones interesadas y la organización de las audiciones ".

[15] Ver, artículo 29 de la Constitución de la OIT. [16] Ver, artículos 31 y 32 de la Constitución de la OIT. [17] Ver, artículo 33 de la Constitución de la OIT.

[18] La Comisión de Investigación y de Conciliación en Materia de Libertad Sindical fue instituida en enero de 1950 por el Consejo de Administración, que además señaló el objeto, el procedimiento a seguir y los criterios para su composición. Por decisión del Consejo Económico y Social, en febrero de 1950 la Comisión fue puesta a disposición de la Naciones Unidas como mecanismo para procurar por la eficaz salvaguarda de los derechos sindicales. De conformidad con el procedimiento establecido, el Consejo Económico y Social transmite al Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo las quejas relativas a violación de los derechos sindicales que gobiernos u organizaciones sindicales obreras o patronales dirijan a las Naciones Unidas contra Estados Miembros de la OIT. El Consejo de Administración de la OIT decidirá sobre su envío a la Comisión de Investigación y de Conciliación. Cuando se trate de quejas por violación de los derechos sindicales recibidas por las Naciones Unidas, pero formuladas contra Estados que no son miembros de la OIT, se trasmitirán a la Comisión por intermedio del Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo si el Secretario General de las Naciones Unidas ha recibido el consentimiento del gobierno interesado y el Consejo Económico y Social estima que las quejas merecen ser transmitidas.

[19] Según lo señala en Manual “ La exposición hecha en este documento del procedimiento en vigor para el examen de quejas sobre violación de la libertad sindical se basa, por una parte, en las disposiciones adoptadas de común acuerdo por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo y por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas en enero y febrero de 1950, y, por otra parte, en las decisiones adoptadas por el Consejo de Administración en su 117 a reunión (noviembre de 1951), en su 123 a reunión (noviembre de 1953), en su 132 a reunión (junio de 1956), en su 140 a reunión (noviembre de 1958), en su 144 a reunión (marzo de 1960), en su 175 a reunión (mayo de 1969), en su 184 a reunión (noviembre de 1971), en su 202 a reunión (marzo de 1977) y en su 209 a reunión (mayo-junio de 1979), en lo relativo al procedimiento interno de examen preliminar de las quejas y, por último, sobre ciertas decisiones adoptadas por el propio Comité de Libertad Sindical ”.

[20] El procedimiento del Comité de Libertad Sindical se describe en varias decisiones del Consejo de Administración, adoptadas entre sus 117.

a (noviembre de 1951) y 209. a (mayo-junio de 1979) reuniones, así como en folletos y otras publicaciones de la OIT. [21] El Manual establece en el párrafo 81 que “ Al adoptar sus conclusiones, el Comité puede recomendar al Consejo de Administración que las comunique al gobierno, destacando las anomalías e invitándole a que adopte medidas encaminadas a subsanarlas, y a que facilite información complementaria sobre las mismas.

También puede recomendar que se remita el asunto a la Comisión de Investigación y de Conciliación en Materia de Libertad Sindical ”. Y agrega que “ Si el Estado ha ratificado los convenios sobre la libertad sindical pertinentes, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones se ocupa del asunto con arreglo al dispositivo ordinario de control. En cualquier otro caso, el propio Comité examina el asunto de cuando en cuando, y puede pedir a la Oficina que solicite de los gobiernos que faciliten información complementaria sobre las medidas adoptadas ” .

(subrayados fuera de texto) [22] Cfr. Supra 29. [23] Las recomendaciones hacen parte del Informe Provisional presentado al Consejo de Administración por el Comité de Control Sindical en el caso No. 1962 para la . Ver 319º Informe del Comité de Libertad Sindical, folio 199 –respaldo- cuaderno 1 del expediente.

[24] La Sala reitera que no existe recomendación del Consejo de Administración, como equivocadamente lo afirmó el apoderado del Sindicato en la tutela presentada en 2000.

[25] En relación con el aparte subrayado, el texto original no dice “ de la reestructuración ”, como se trascribió en la acción de tutela, sino “ de las reestructuraciones en el empleo ”, tal como se evidencia a folio 202 del cuaderno 1 del expediente.

[26] Folios 28 y 29 cuaderno 1 del expediente. [27] Folio 132 cuaderno 1 del expediente. [28] Folio 207 cuaderno 1 del expediente. [29] Folio 205 –respaldo- cuaderno 1 del expediente.

[30] Folio 207 cuaderno 1 del expediente. (subrayado fuera de texto). [31] Dispone el artículo 38 del Decreto 2591 de 1991 que " El abogado que promoviere la presentación de varias acciones de tutela respecto de los mismos hechos y derechos, será sancionado con la suspensión de la tarjeta profesional al menos por dos años. En caso de reincidencia, se le cancelará su tarjeta profesional, sin perjuicio de las demás sanciones a que haya lugar ".

[32] En la sentencia T-568/99 se concluyó que, " En este caso, el Consejo recibió el informe del Comité y sus recomendaciones, y encontró que el asunto no requería mayor investigación, ni modificó los textos que se le presentaron; antes bien, los asumió, los incorporó a las actas de la reunión, y los publicó como parte de su informe oficial de esa sesión a la comunidad de Estados miembros; por tanto, esta recomendación constituye una orden expresa vinculante para el gobierno colombiano. Colombia está obligada, en virtud de su calidad de Estado Parte del Tratado Constitutivo de la OIT, a acatar las recomendaciones del Consejo de Administración (arts. 24 y ss) ".

Fuente: Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:
Copia de consulta hecha el 16 de octubre de 2026 desde el texto oficial publicado por la Corte Constitucional. Es informativa: el texto que vale es el que publica la Corte Constitucional.