

Sentencia C-187/19



Referencia: Expediente D-12638

Demanda de inconstitucionalidad contra el “*Plan de Acción de Colombia y Estados Unidos para derechos laborales*” y el inciso segundo del artículo 200 del Código Penal (Ley 599 de 2000, modificado por el artículo 5 de la Ley 1309 de 2009 y posteriormente por el artículo 26 de la Ley 1453 de 2011).

Demandante: Mauricio Pava Lugo

Magistrado Ponente:
JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Bogotá, D.C., ocho (8) de mayo de dos mil diecinueve (2019)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto Ley 2067 de 1991, profiere la siguiente:

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. En ejercicio de la acción de inconstitucionalidad prevista en el artículo 241 numeral 4° de la Constitución, el ciudadano Mauricio Pava Lugo presentó demanda contra el “*Plan de Acción de Colombia y Estados Unidos para derechos laborales*” (en adelante PAL o Plan de Acción) y el artículo 200 (parcial) de la Ley 599 de 2000, modificado por el artículo 5 de la Ley 1309 de 2009 y posteriormente por el artículo 26 de la Ley 1453 de 2011 (en adelante el artículo 200 del Código Penal).
2. Por auto del 27 de abril de 2018 el Magistrado sustanciador admitió la demanda. En la misma providencia dispuso correr traslado al Procurador General de la Nación, con el propósito de que emitiera su concepto en los términos de los artículos 241-2 y 278-5 de la Constitución; se fijó en lista el

proceso, con el objeto de que cualquier ciudadano impugnara o defendiera las normas; y se comunicó sobre la iniciación del trámite constitucional al Presidente de la República y al Presidente del Congreso, para los fines previstos en el artículo 244 de la Carta; al Ministerio del Interior, al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, al Ministerio de Relaciones Exteriores, al Ministerio del Trabajo y al Ministerio de Justicia y del Derecho.

3. Adicionalmente, se invitó a participar en el proceso al Departamento Nacional de Planeación, a la Defensoría del Pueblo; a la Comisión Colombiana de Juristas, a la Academia Colombiana de Jurisprudencia; al Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad; al Colegio de Abogados del Trabajo; a la Central Unitaria de Trabajadores; a la Unión Sindical Obrera de la Industria del Petróleo; al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Industria Agropecuaria; a la Confederación General del Trabajo; a la Asociación Nacional de Comercio Exterior; al Centro de Investigación Económica y Social; a la Asociación Colombiana de Pequeñas y Medianas Industrias; a la Asociación de Industriales de Colombia; a la Federación Nacional de Comerciantes; a las Facultades de Derecho de las Universidades Externado de Colombia, EAFIT, del Norte, Javeriana, Nacional de Colombia, y al Programa de Derecho de la Universidad de Caldas, para que, si lo estimaban pertinente, rindieran concepto sobre la constitucionalidad de las disposiciones demandadas.

4. En la misma providencia, se ordenó suspender los términos dentro del proceso, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 1° del Decreto Ley 889 de 2017 y en el Auto 305 de 2017 de la Corte Constitucional. Dicha suspensión fue levantada por la Sala Plena mediante Auto 612 del 19 de septiembre de 2018.

5. Cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución Política y en el Decreto Ley 2067 de 1991, esta Corporación procede a resolver sobre la demanda de la referencia.

II. NORMAS DEMANDADAS

6. El texto del Plan de Acción de Colombia y Estados Unidos para Derechos Laborales se anexa en copia a esta sentencia, de acuerdo con el documento remitido a esta Corporación por la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República¹.

7. En relación con el artículo 200 de la Ley 599 de 2000 se transcribe en los términos en que fue modificado por el artículo 5 de la Ley 1309 de 2009 y posteriormente por el artículo 26 de la Ley 1453 de 2011, según la publicación de esta en el Diario Oficial N° 48.110 del 24 de junio de 2011. Se subrayan los apartes acusados:

¹ El documento consta de 10 páginas, folios 124 a 128.

ARTICULO 200. VIOLACIÓN DE LOS DERECHOS DE REUNIÓN Y ASOCIACIÓN. El que impida o perturbe una reunión lícita o el ejercicio de los derechos que conceden las leyes laborales o tome represalias con motivo de huelga, reunión o asociación legítimas, incurrirá en pena de prisión de uno (1) a dos (2) años y multa de cien (100) a trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

En la misma pena incurrirá el que celebre pactos colectivos en los que, en su conjunto, se otorguen mejores condiciones a los trabajadores no sindicalizados, respecto de aquellas condiciones convenidas en convenciones colectivas con los trabajadores sindicalizados de una misma empresa.

La pena de prisión será de tres (3) a cinco (5) años y multa de trescientos (300) a quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes si la conducta descrita en el inciso primero se cometiere:

1. Colocando al empleado en situación de indefensión o que ponga en peligro su integridad personal.
2. La conducta se cometa en persona discapacitada, que padezca enfermedad grave o sobre mujer embarazada.
3. Mediante la amenaza de causar la muerte, lesiones personales, daño en bien ajeno o al trabajador o a sus ascendientes, descendientes, cónyuge, compañero o compañera permanente, hermano, adoptante o adoptivo, o pariente hasta el segundo grado de afinidad.
4. Mediante engaño sobre el trabajador.

III. LA DEMANDA

8. El actor considera que el Plan de Acción de Colombia y Estados Unidos para derechos laborales y el artículo 200 (parcial) del Código Penal vulneran los artículos 9, 25, 29, 38, 53, 55, 150-16, 224, 226 y 241-10 de la Constitución, por las siguientes razones.²

Cargos contra el Plan de Acción de Colombia y Estados Unidos para derechos laborales

9. El accionante inició su relato explicando por qué, en su criterio, la Corte Constitucional es **competente** para controlar el trámite y contenido del PAL. En ese sentido, manifestó que por medio de la **Ley 1143 de 2007** el Congreso de la República aprobó el Acuerdo de Promoción comercial entre la República de Colombia y los Estados Unidos de América (en adelante TLC). Señaló que,

² Folios 19 a 34.

sin embargo, en el mes de abril de 2008 el Congreso estadounidense negó la aprobación del tratado, pues estimó que Colombia debía asumir mayores compromisos en materia de protección sindical.

10. Aseguró que para impulsar la aprobación del TLC los presidentes de ambos países acordaron, en el mes de abril de 2011, el denominado *Plan de Acción de Colombia y Estados Unidos para derechos laborales*. Ese instrumento, según el demandante, tiene la naturaleza de un tratado regido por el derecho internacional, por cuanto i) fue “*suscrito*” por los presidentes de los dos países; ii) no se enmarca ni desarrolla directamente el TLC con Estados Unidos, sino que establece nuevas obligaciones internacionales³; iii) las materias a las que se refiere no comprometen la órbita exclusiva del Presidente de la República, en tanto su materialización involucra también la responsabilidad del órgano legislativo; iv) emplea expresiones imperativas que implican exigencias para Colombia, como las partes “*acuerdan*” y otros términos categóricos como “*dispondrá*”, “*garantizará*”, “*establecerá*”, “*buscará*” y; v) el comportamiento posterior de las partes indica que estas le dieron el tratamiento de un tratado, ya que establecieron plazos precisos de acatamiento y mecanismos de seguimiento y monitoreo que le han dado derecho a Estados Unidos para “*verificar el cumplimiento*” de los contenidos del PAL.⁴

11. Con este preámbulo, para sustentar la competencia de la Corte, el accionante aludió a la aplicación de las reglas fijadas sobre la materia en el Auto 288 de 2010⁵ proferido por esta Corporación. Igualmente, acudió al contenido del literal a) del numeral 1° del artículo 2 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (en adelante CVDT) y a dos decisiones de la Corte

³ De acuerdo con el accionante, Colombia adquirió obligaciones internacionales adicionales al TLC, como la creación de un Ministerio de Trabajo, la regulación de las cooperativas de trabajo asociado y de las empresas de servicios temporales, y la reforma del Código Penal. En relación con este último aspecto, aseguró que la reforma del artículo 200 de la Ley 599 de 2000, por medio del artículo 26 de la Ley 1453 de 2011, fue consecuencia de los compromisos adquiridos por Colombia frente a Estados Unidos en el PAL. Mencionó que “*Antes de la introducción del inciso segundo en el artículo 200 del Código Penal, la legislación colombiana permitía negociar pactos colectivos con organizaciones no sindicalizadas, cuando en la empresa no existe un sindicato que agrupe a más de la tercera parte de los trabajadores. Esta posibilidad se encuentra aún en el artículo 481 del Código Sustantivo del Trabajo, y fue considerada en varios casos por la Corte Constitucional como una opción legítima para empleadores y trabajadores*”. Para sustentar su postura citó fragmentos de las sentencias SU-342 de 1995, SU-569 de 1996 y C-1491 de 2000.

⁴ Señaló, en esa dirección, que el artículo 17.4.5. del TLC dispuso que cada una de las Partes designaría un punto de contacto para recibir comunicaciones sobre asuntos relacionados con las disposiciones de su capítulo laboral. Según el demandante, Estados Unidos delegó para el efecto a la Oficina de Comercio y Asuntos Laborales del Departamento de Trabajo (OTLA por sus siglas en inglés), que “*ha dado trámite a informes de organizaciones sindicales colombianas y estadounidenses sobre el incumplimiento del Plan de Acción Laboral*”. Además, la OTLA emitió informes y comunicaciones sobre el cumplimiento del PAL el 11 de abril de 2016 y el 11 de enero de 2017 en los cuales, según el actor, entiende que el PAL contiene compromisos internacionales sobre los cuales cabe hacer seguimiento bajo el capítulo 17 del TLC.

⁵ Indicó, en ese sentido, que “*El Plan de Acción no es una ley, pero esto ocurre como consecuencia de la omisión del Gobierno Nacional en presentar ese tratado internacional al Congreso de la República. Este es un típico caso de elusión constitucional, que ocurre cuando un poder público utiliza aparentes lagunas en la Constitución Política para sustraer sus actos al control constitucional. La elusión consistente en firmar documentos con otros Estados, sin designarlos formalmente como tratados, pero asumiendo materialmente nuevas obligaciones internacionales, fue objeto de debate en la Corte Constitucional, que durante varios años rechazó demandas contra actos internacionales del Gobierno Nacional que correspondían materialmente a tratados internacionales. || El debate fue clausurado con el Auto A-288 de 2010, en que la Corte Concluyó que esta era competente para conocer demandas contra los tratados internacionales que no hubieren sido enviados al Congreso*”.

Internacional de Justicia (en adelante CIJ). De esta manera, sostuvo que en el Auto 288 de 2010 la Corte concluyó que era competente para conocer de las demandas de inconstitucionalidad formuladas contra los tratados internacionales que no hubieren sido enviados al Congreso para su aprobación. Señaló que de conformidad con literal a) del numeral 1° del artículo 2° de la CVDT la definición de “*tratado*” se refiere a todos los acuerdos entre Estados y, por esa razón, no es relevante la denominación que las partes le otorguen al instrumento. Puntualizó que el aspecto central para identificar la naturaleza del documento es que se trate “*de (i) un acuerdo entre sujetos de derecho internacional, y (ii) regido por el derecho internacional*”. Para respaldar su postura hizo referencia a dos decisiones de la CIJ: caso “*Plataforma Continental del Mar Egeo*” y caso “*Delimitación Marítima y Cuestiones Territoriales entre Qatar y Bahrein*”. Indicó que en dichas providencias el Tribunal Internacional sostuvo que “*los acuerdos internacionales pueden tomar un número [indeterminado] de formas y pueden recibir una diversidad de nombres*”.⁶

12. Bajo tal perspectiva, concluyó que la Corte es competente para conocer de la demanda propuesta contra el PAL, ya que este último realmente configura un tratado de derecho internacional, en tanto Colombia habría adquirido nuevas obligaciones frente a otro Estado.

13. Luego de establecer las razones que le darían competencia a la Corte Constitucional para conocer de la demanda de inconstitucionalidad propuesta contra el PAL, el autor formuló los siguientes cargos.

14. **Primer cargo.** *Violación del procedimiento previsto en la Constitución para la aprobación de tratados internacionales.*⁷ Indicó que el PAL vulneró los artículos 150-16 y 241-10 de la Carta, pues a pesar de que se trata materialmente de un tratado solemne no fue sometido a aprobación del Congreso de la República ni a revisión automática de la Corte Constitucional. Sostuvo que, si bien la jurisprudencia de esta Corporación ha aceptado la legitimidad de *acuerdos simplificados que desarrollan obligaciones contenidas en tratados preexistentes*, el documento atacado desborda este alcance y comporta un verdadero tratado de derecho internacional, según se explicó al momento de establecer la competencia de la Corte en este asunto⁸.

15. **Segundo cargo.** *Violación del principio constitucional de reciprocidad.*⁹ El solicitante consideró que el Plan de Acción vulneró el principio de reciprocidad

⁶ El actor señaló que en estas decisiones la CIJ determinó que un “*comunicado conjunto entre los Jefes de Gobierno de Grecia y Turquía*” y “*las minutas de una reunión entre Qatar, Bahrein y Arabia Saudita*” tenían la naturaleza de un acuerdo internacional. Para conferirles esa denominación la CIJ habría considerado especialmente los términos materiales de los documentos implicados y las circunstancias particulares en las que fueron expedidos. Sostuvo, igualmente, que en el segundo caso “*la Corte consideró irrelevante que el Ministro de Relaciones Exteriores de Bahrein hubiera señalado, posteriormente, que al suscribir las minutas no había tenido la intención de obligar jurídicamente a su país*”.

⁷ Folios 35 a 46.

⁸ Al respecto citó fragmentos de las providencias C-785 de 1999 y A-288 de 2010.

⁹ Folios 46 a 52.

previsto en el artículo 226 de la Constitución, pues no estableció ninguna obligación para Estados Unidos. Precisó que dicha omisión solo sería admisible si el Plan tuviera por objeto equiparar el ámbito legal de salvaguarda otorgado por los dos Estados a los sindicatos, de manera que Colombia tuviera que alcanzar el grado de protección logrado en Estados Unidos. Resaltó, en particular, que el Plan de Acción *“podría válidamente exigir a Colombia ‘alcanzar’ a Estados Unidos en asuntos como los relacionados con la protección física de los líderes sindicales. Pero no en relación con temas en los cuales la legislación estadounidense no tiene ninguna previsión”*.¹⁰

Cargos contra el artículo 200 (parcial) del Código Penal, modificado últimamente por el artículo 26 de la Ley 1453 de 2011

16. **Primer cargo.** *Violación del principio de unidad de materia.*¹¹ Sostuvo que el inciso segundo del artículo 200 del Código Penal quebró el postulado de unidad de materia, ya que las razones que llevaron al legislador a su configuración no guardan conexidad causal, teleológica, temática o sistemática con la intención central de lucha contra el terrorismo y la criminalidad que, de acuerdo con la exposición de motivos y el trámite legislativo, animó al Congreso de la República a emprender la reforma de varios artículos del Código Penal por medio de la Ley 1453 de 2011.

17. Advirtió que mientras las demás disposiciones de la enmienda legislativa están impulsadas por la lucha contra el terrorismo, el combate a la criminalidad organizada y la búsqueda de la seguridad ciudadana, el inciso acusado fue producto del proceso de ratificación del TLC con Estados Unidos y tuvo por intención promover la afiliación sindical por medio de la prohibición de suscripción de pactos colectivos y el fortalecimiento de los sindicatos en escenarios de negociación laboral¹². Puntualizó que *“La celebración de pactos*

¹⁰ Mencionó las providencias C-750 de 2008, C-049 de 2015 y C-184 de 2016.

¹¹ Folios 55 a 61.

¹² El accionante explicó el contexto normativo en el que, según su criterio, se enmarcan las normas acusadas. En ese sentido, aseguró que en el derecho comparado existen diferentes enfoques en relación con la titularidad de la representación de los trabajadores en una negociación colectiva y sobre las consecuencias de los pactos y las convenciones colectivas para los trabajadores no sindicalizados. Refirió, en particular, que los movimientos sindicales han considerado que solo ellos están legitimados para negociar colectivamente ante los empleadores, pese a que los Convenios 135 y 154 de la Organización Internacional del Trabajo (en adelante OIT) admiten la posibilidad de efectuar acuerdos de esa naturaleza entre empleadores y representantes de los trabajadores que no pertenecen a esas asociaciones. Precisó, así mismo, que varios países han acogido la posición sindical, mientras que otros permiten que esta clase de negociaciones se efectúen también entre empleadores y trabajadores no sindicalizados. Aludió que Colombia, a su vez, asumió una postura intermedia, pues el artículo 480 del Código Sustantivo del Trabajo establece que el empleador puede suscribir pactos colectivos, siempre que en la empresa no exista un sindicato mayoritario. En relación con las consecuencias de los acuerdos colectivos, sostuvo que el Estado colombiano es uno de los pocos que, por regla general, reserva los beneficios de las convenciones colectivas exclusivamente a los miembros de los sindicatos y prohíbe ampliar dichas garantías de manera automática a otros trabajadores de la empresa. Precisó que solo cuando el sindicato representa a más de un tercio de los trabajadores, los beneficios de la convención pueden ser extendidos a los demás empleados de la empresa. Puntualizó que, aunado a estas prerrogativas, Colombia es el *“único país en el mundo que elevó a la categoría de delito la conducta de negociar condiciones laborales con trabajadores no sindicalizados y otorgarles condiciones iguales o mejores a las de una convención colectiva de trabajo”*. Señaló que esta prohibición se concretó con la reforma del artículo 200 del Código Penal, operado en virtud de lo dispuesto en el artículo 26 de la Ley 1453 de 2011. Afirmó que dicha disposición se introdujo al ordenamiento jurídico colombiano en cumplimiento del *Plan de Acción de Colombia y Estados Unidos para derechos*

colectivos no es una actividad realizada por bandas criminales. Es una modalidad de negociación colectiva realizada, al amparo del Código sustantivo del Trabajo, entre trabajador y empleador”.

18. Así mismo, precisó que la sentencia C-571 de 2012 declaró la exequibilidad del artículo 200 del Código Penal al considerar que no violaba el principio de unidad materia. Aseguró que, pese a esto, no existe **cosa juzgada constitucional** sobre el asunto, pues en aquella ocasión la Corte únicamente se pronunció en relación con el primero de los dos tipos penales que, en su criterio, establece el artículo atacado.

19. Indicó, en ese sentido, que el inciso primero del artículo censurado consagró el delito de violación de los derechos de reunión y asociación, mientras que el inciso segundo instauró el punible de suscripción de pactos colectivos. Aseguró que la sentencia C-571 de 2012 declaró la exequibilidad de ese primer ilícito, al encontrar que éste guardaba relación con el propósito general de endurecimiento de penas fijado en la Ley 1453 de 2011. Arguyó que, por tanto, la decisión no analizó la infracción del postulado de unidad de materia frente al segundo tipo penal del artículo 200 del Código Penal.

20. **Segundo cargo.** “*Criminalización*” de la libertad de asociación de los trabajadores no sindicalizados.¹³ Aseveró que la disposición acusada infringe la libertad de asociación de los trabajadores no sindicalizados (art. 38 C. Pol.), el derecho a no formar parte de asociaciones sindicales (art. 39 C. Pol.) y el derecho a emplear pactos colectivos como forma de negociación colectiva (art. 55 C. Pol.).

21. En ese sentido, argumentó que el inciso acusado prohíbe y desincentiva la negociación colectiva de los trabajadores no sindicalizados y privilegia el instrumento de convención, así como la posición de los sindicatos frente a las reivindicaciones laborales que puedan alcanzarse por otros medios. Explicó que, de este modo, en los eventos en que existe una convención colectiva suscrita entre la empresa y un sindicato minoritario los trabajadores no sindicalizados que quieran negociar colectivamente con el empleador para mejorar esas condiciones deben conformar un nuevo sindicato o adherirse al existente, pues, si firman un pacto colectivo con mayores beneficios a los establecidos en la convención, pueden ser penalizados con fundamento en la norma acusada.

22. Indicó que la norma no castiga el abuso de los pactos colectivos, sino el ejercicio de la negociación colectiva a través de formas de asociación distintas a las sindicales. Preciso que la disposición persigue un fin ilegítimo, ya que, de una parte, busca “*intimidar*” penalmente a los trabajadores que persigan sus reivindicaciones laborales a través de instrumentos distintos a las convenciones

laborales, suscrito entre estos dos países en el mes de abril de 2011 con el propósito de impulsar la aprobación del Tratado de Libre Comercio por el Congreso estadounidense.

¹³ Folios 61 a 67.

colectivas y, de otra, obliga a los trabajadores a asociarse en sindicatos. El tipo penal, en su criterio, *“no contiene ninguna descripción de uso abusivo del pacto colectivo, sino que describe, a secas, la conducta de celebración de pactos colectivos con condiciones superiores a las de las convenciones colectivas”* para configurar el delito.

23. Tercer cargo. *Violación del principio de progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales.*¹⁴ Indicó que, con anterioridad a la entrada en vigencia del artículo 26 de la Ley 1453 de 2011, que reformó el artículo 200 del Código Penal, los trabajadores no sindicalizados tenían la oportunidad de negociar y celebrar pactos colectivos, siempre que la empresa no contara con un sindicato que agrupara a más de un tercio de los trabajadores. Podían, además, discutir libremente sus pactos colectivos, sin que existiera un techo para los beneficios laborales que obtendrían por esa vía. Indicó que esa situación cambió con la enmienda del artículo 200 del Código Penal, ya que a partir de ésta las condiciones de los pactos colectivos siempre deben ser inferiores a las establecidas en la convención suscrita entre la empresa y los sindicatos de la misma.

24. Así mismo, aseguró que la reforma legislativa no recibió un debate democrático mínimo, toda vez solo fue introducida en el tercer debate en la Cámara de Representantes sin justificación alguna, y se mantuvo en el resto del trámite legislativo al ser aprobada por medio de votaciones en bloque. Alegó que la medida no supera el juicio estricto de proporcionalidad, en tanto i) su finalidad es ilegítima al buscar que los sindicatos minoritarios se conviertan en mayoritarios, privilegiando a estas asociaciones como único foro de reclamaciones y negociaciones laborales; ii) el medio empleado por el legislador es contrario a la Constitución, ya que prohíbe la libertad de asociación y el derecho de negociación colectiva de los trabajadores no sindicalizados; iii) es inconducente para alcanzar la finalidad propuesta, pues en las empresas en donde el sindicato es minoritario, su baja representatividad puede obedecer a situaciones diversas que no tienen que ver necesariamente con la existencia de pactos colectivos; iv) es innecesaria, toda vez el legislador pudo recurrir a instrumentos distintos y menos gravosos que la persecución penal; y finalmente v) es desproporcionada en sentido estricto, porque elimina por completo una modalidad razonable de negociación colectiva y sacrifica la libertad personal de quienes suscriben pactos colectivos, únicamente para obtener tasas de afiliación más altas en los sindicatos minoritarios.

25. Cuarto cargo. *Violación del principio de necesidad y del carácter subsidiario, fragmentario y de última ratio del derecho penal.*¹⁵ Sostuvo que en este asunto el Congreso de la República optó por la forma de control social más gravosa, representada en la sanción penal. Señaló que la disposición censurada evidencia una tensión entre el derecho laboral colectivo y el derecho penal, pues la legislación colombiana y la jurisprudencia constitucional sobre la materia

¹⁴ Folios 67 a 73.

¹⁵ Folios 73 a 75.

admiten el pacto colectivo como instrumento legítimo de negociación laboral. Aseguró que, de este modo, el numeral impugnado “*sanciona una conducta que el derecho laboral prohíja, y amenaza con una pena privativa de la libertad a quienes utilicen un instrumento reconocido por el Código Sustantivo del Trabajo*”.

26. Quinto cargo. Violación del principio de legalidad.¹⁶ Aseveró que el término “*pactos colectivos*”, consagrado en la norma demandada, no es claro ni autoevidente, por lo cual se vulnera el principio de legalidad en su dimensión de tipicidad estricta. Aseguró que en el ordenamiento jurídico colombiano existen al menos dos definiciones diferentes de pacto colectivo y, por ello, se presenta incertidumbre sobre el alcance preciso que debe darse a este ingrediente normativo del tipo penal. Mientras el Código Sustantivo del Trabajo admite como pacto colectivo los acuerdos realizados a través de un procedimiento particular entre el empleador y los trabajadores no sindicalizados, la jurisprudencia constitucional contiene una interpretación más extensa al cobijar en dicho concepto todos aquellos beneficios laborales superiores a los plasmados en una convención colectiva celebrada con un sindicato minoritario, incluso si no están materializados en un instrumento denominado *pacto colectivo*.

IV. PRUEBAS RECAUDADAS

27. Por auto del 27 de abril de 2018, el Magistrado sustanciador decretó la práctica de algunas pruebas que consideró conducentes y necesarias para decidir el asunto de la referencia. En esa dirección, solicitó a la Presidencia de República que remitiera *copia auténtica* del Plan de Acción de Colombia y Estados Unidos para derechos laborales, informara sobre el envío del mencionado Plan al Congreso de la República para su aprobación, certificara si la suscripción del anotado documento estuvo precedida de un proceso de negociación o si constituía la implementación del Acuerdo de Promoción Comercial con los Estados Unidos de América (Ley 1143 de 2007) y de su protocolo modificatorio (Ley 1166 de 2007) y finalmente determinara cuál es el estado de cumplimiento del PAL.¹⁷

28. Mediante oficio del 17 de mayo de 2018, la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República¹⁸ envió los documentos solicitados y rindió el informe ordenado¹⁹. Indicó que el PAL “*consistió en una hoja de ruta entre el Gobierno de Colombia y de los Estados Unidos de América, que hizo parte de la agenda bilateral, anterior a la entrada en vigor del “Acuerdo de promoción comercial” (...) y tenía como objetivo prever las medidas y gestiones necesarias para: i) allanar el camino del TLC en el Congreso de los Estados Unidos donde existía preocupación por las condiciones laborales del país; 2) armonizar el*

¹⁶ Folios 75 a 77.

¹⁷ Folios 81 a 83.

¹⁸ A través de Claudia Isabel González Sánchez, Secretaria Jurídica. Folios 121 a 147 y 189 a 190.

¹⁹ En esa dirección, remitió copia del “*Plan de Acción de Colombia y Estados Unidos para derechos laborales*” y del “*último informe del Plan de Acción-Abril 2016*”.

ordenamiento jurídico interno colombiano con los compromisos asumidos en el marco de la Organización Internacional del Trabajo OIT en el 2006 y en 2011, y 3) afrontar los compromisos que incluiría el TLC en materia de derechos laborales”.²⁰ Sostuvo que el PAL, “[e]n atención a su naturaleza no vinculante y programática, no requirió de formalidad alguna para su elaboración y, en consecuencia, el texto no requirió la suscripción de los representantes de los Estados”.

29. Informó que el Gobierno Nacional nunca tuvo previsto remitir el documento al Congreso de la República, pues el mismo está “desprovisto de cualquier efecto jurídico vinculante para Colombia y porque contrario a lo manifestado por el demandante, el Plan de Acción no es un tratado internacional que requiera la aprobación del legislativo en los términos del numeral 16 del artículo 150 de la Constitución Política”. Preciso que el **diálogo bilateral** que llevó a plasmar el Plan de Acción no se desarrolló observando procedimientos solemnes, como los usados en los casos de negociación de tratados y que, por tanto, “no obra en los archivos del Gobierno Nacional evidencia de un proceso de negociación formal”.

30. Resaltó que el Plan de Acción “no puede ser tenido como un instrumento para la implementación del Tratado de Libre Comercio considerando que: i) para la fecha en que fue trazada esta hoja de ruta, el TLC no se encontraba en vigor, por lo tanto, no es dable afirmar que el Gobierno estaba implementando disposiciones de un acuerdo comercial que aún no surtía efectos para Colombia. || ii) El documento solo incluye objetivos que habían sido identificados como necesarios para efectos de dar cumplimiento a los compromisos ya asumidos internacionalmente por Colombia en el marco de la Organización Internacional del Trabajo, y que estaban en consonancia con la preparación de las instituciones y de la legislación colombiana para la observancia de los compromisos, en materia de derechos laborales, que serían asumidos con la entrada en vigor del TLC”. Puntualizó, finalmente, que “[e]l último informe sobre el estado de cumplimiento del Plan de Acción fue presentado por el Gobierno Nacional (Ministerio de Trabajo), en el año 2016. Posterior a esa fecha, los informes relativos a los derechos laborales se realizan con fundamento en el capítulo 17 del TLC con Estados Unidos”.

V. INTERVENCIONES

Ministerio de Relaciones Exteriores²¹

31. La interviniente únicamente se refirió a la demanda interpuesta contra el PAL. En ese sentido, solicitó **no acceder** a las pretensiones de la demanda. Indicó que este Plan representó una “hoja de ruta” consensuada entre Colombia y Estados Unidos para avanzar en temas de interés mutuo, mejorar las

²⁰ Preciso que el TLC entre Colombia y Estados Unidos entró en vigor con la expedición del Decreto 993 del 15 de mayo de 2012.

²¹ A través de Olga Lucía Arenas Neira, Directora de Asuntos Jurídicos Internacionales (E). Folios 183 a 186.

condiciones laborales de los colombianos, enfatizar la importancia del apoyo del Gobierno estadounidense en estos asuntos y generar condiciones favorables para la aprobación del TLC al interior de ese país. De forma coincidente, el Plan buscó responder a los compromisos asumidos por Colombia ante la OIT y preparar el andamiaje jurídico que le permitiera al país afrontar las obligaciones internacionales surgidas a partir de la entrada en vigor del TLC.

32. Aseguró que el Plan de Acción no puede ser considerado un tratado de derecho internacional ni un acuerdo de procedimiento simplificado. Aclaró que a la luz del artículo 2.1 literal a) de la CVDT tanto los acuerdos solemnes como los acuerdos simplificados son tratados de derecho internacional. Preciso que *“los redactores de la Convención definieron cinco (5) elementos para dilucidar cuándo un documento jurídico efectivamente comporta la naturaleza de tratado internacional”*, a saber: i) que sea por escrito, ii) que se celebre entre Estados, iii) que se encuentre regido por el derecho internacional, iv) que conste en uno o más instrumentos conexos y v) cualquiera que sea su denominación. Señaló que los tres primeros *“se constituyen como elementos esenciales para definir cuando un instrumento comporta efectivamente la naturaleza jurídica de un tratado, pues faltando cualquiera de estos, el documento no podrá ser denominado como tal”*. Los dos últimos elementos, por otra parte, *“fueron incluidos a modo de aclaraciones respecto a las diferentes formas que puede adoptar un tratado internacional”*.

33. Bajo tal premisa, la interviniente sostuvo que *“[e]n el caso concreto, contrario a lo que [el accionante] argumenta, el PAL no cumple con dos (2) de estos requisitos, por lo cual no puede ser entendido como un tratado internacional”*. En particular, resaltó que el Plan de Acción i) no fue celebrado entre Estados, ya que *“no fue suscrito por los Presidentes de los Estados concernidos ni por sus representantes”*, sino que este fue pactado a nivel de Gobiernos, por lo que *“el actor involucrado no es el Estado colombiano en su calidad de sujeto de derecho internacional, sino la rama ejecutiva, dentro de sus competencias legales internas”*. Resaltó que solo aquellas personas *“que ostenten la capacidad para representar a un sujeto de derecho internacional pueden vincular su voluntad”*.²²

34. Así mismo, manifestó que ii) el texto del PAL tampoco se encuentra regido por el derecho internacional, ya que su contenido no establece ninguna obligación de ese carácter, sino compromisos sometidos a las capacidades del Gobierno Nacional. Puntualizó que a efectos de establecer si efectivamente el documento atacado comporta la naturaleza jurídica de un tratado *“debe estudiarse si el contenido del mismo efectivamente ocasiona alguna obligación bajo el derecho internacional o si, por el contrario, todo lo contemplado se encuentra sujeto a las capacidades del Gobierno Nacional”*. De forma específica, aludió que *“un estudio detallado del texto permite entrever que*

²² Sostuvo, en ese sentido, que *“la Convención de Viena de 1969 ha dispuesto de procedimientos solemnes específicos mediante los cuales los Sujetos de Derecho Internacional manifiestan su voluntad en obligarse, cuando ésta es su intención. Entre éstos, destaca de manera principal, la firma, el canje de instrumentos, o la ratificación”*.

todas las actividades que involucran acciones efectivas por parte del Gobierno son realizadas bajo su marco de competencias (tales como el ordenamiento del gasto y designación de funcionarios), o en su defecto, si requieren de otras entidades del poder público (como del Congreso de la República para efectos de la creación de un nuevo Ministerio o la modificación de norma preexistente), las mismas dependerán de la voluntad de dichos órganos para llevarlos a buen término”. Refirió, igualmente, que si bien el Plan emplea algunas expresiones imperativas estas “no se refieren a obligaciones internacionales del Estado colombiano para con los Estados Unidos, sino (...) a objetivos concretos que el Gobierno colombiano pretendía alcanzar”.

35. Finalmente, anotó que a partir de los mecanismos de seguimiento contemplados en el PAL no es posible derivar un derecho de Estados Unidos para verificar el cumplimiento de los objetivos del mismo, pues el documento, por el contrario, precisó que los gobiernos se reunirían para valorar conjuntamente los avances. Señaló que el Gobierno Nacional nunca contempló presentar el Plan de Acción a aprobación del Congreso, pues este no genera ningún efecto jurídico. Estimó que, por las razones expuestas, no están reunidas las condiciones para que esta Corporación asuma competencia en aplicación de lo dispuesto en el Auto 288 de 2010.

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo²³

36. La interviniente únicamente contravirtió los cargos interpuestos contra el PAL. Indicó que entre los años 2004 y 2012 ese Ministerio llevó a cabo las fases de negociación, suscripción, incorporación al orden interno, ratificación y entrada en vigencia del TLC con Estados Unidos. Aseveró que este se suscribió el 22 de noviembre de 2006 y fue aprobado por el Congreso de la República mediante Ley 1143 de 2007. Advirtió que el 28 de junio de 2007 se surtió el Protocolo Modificadorio del Acuerdo, el cual obtuvo la aprobación del órgano legislativo por medio de la Ley 1166 de 2007. Ambos documentos fueron declarados exequibles en las sentencias C-750 y C-751 de 2008, respectivamente. Adujo que Estados Unidos notificó el cumplimiento de sus requisitos internos el 15 de abril de 2012. Sostuvo que el TLC, sus Cartas Adjuntas y sus Entendimientos, al igual que el Protocolo Modificadorio y su Carta Adjunta entraron en vigor el 15 de mayo de 2012.²⁴

37. Señaló que en el año 2011, mientras se desarrollaban los procedimientos internos para la entrada en vigor del TLC, Colombia y Estados Unidos acordaron el denominado PAL. Manifestó que el Plan de Acción no es un tratado regido por el derecho internacional, sino la “*hoja de ruta*” trazada por los dos países para realizar seguimiento al mejor cumplimiento futuro de las obligaciones pactadas en el TLC. Indicó que de acuerdo con la CVDT, el Plan configura un acto positivo de las Partes tendiente a asegurar el cumplimiento de buena fe de lo dispuesto en el mencionado Acuerdo. En ese sentido, aseguró

²³ A través de la Ministra de Comercio, Industria y turismo, María Lorena Gutiérrez Botero. Folios 195 a 197.

²⁴ La promulgación se realizó mediante Decreto 993 del 15 de mayo de 2012.

que el PAL *“podría calificarse como la manifestación de un acto afirmativo tendiente a no frustrar el objeto y fin del tratado antes de su entrada en vigor, y un reflejo de la adopción de medidas para el futuro cumplimiento de buena fe del capítulo”* del TLC.²⁵

38. Insistió en que el PAL no guarda correspondencia con los elementos que integran el concepto de manifestación del consentimiento contemplado en el artículo 7º de la Convención. Señaló, al respecto, que *“no se advierte la presencia del elemento subjetivo requerido a tales efectos, comoquiera que no se trata de un instrumento suscrito por los jefes de Estado, los ministros de relaciones exteriores, jefes de misiones diplomáticas o, en su defecto, los funcionarios portadores de los plenos poderes...”*.

39. Sostuvo que el documento no incorporó disposiciones relativas a su entrada en vigor y terminación, no contiene cláusulas dirigidas a asegurar la materialización de los requisitos de capacidad para la celebración de un tratado, no establece mecanismos de sanciones o solución de diferencias en caso de alegarse incumplimiento, no otorga a Estados Unidos el derecho a verificar el acatamiento de su contenido, sino que reconoce la posibilidad de efectuar seguimiento al desarrollo de la hoja de ruta; y las actividades y aspectos que incorporó se refirieron a asuntos ligados a las funciones propias del Gobierno. Sostuvo que, por ello, no era procedente la presentación del PAL ante el Congreso de la República para su aprobación.

Ministerio de Trabajo²⁶

40. El interviniente se refirió a la demanda interpuesta contra el PAL y a los cargos propuestos contra el artículo 200 del Código Penal. Pidió **no acceder** a las pretensiones de la demanda.

41. En esa línea, efectuó una síntesis de los antecedentes del Plan de Acción y lo calificó como una *“hoja de ruta”* que se llevó a cabo en el marco de la *“agenda bilateral anterior”* a la entrada en vigor del TLC con Estados Unidos. Indicó que, de forma coincidente, el PAL respondió a algunas preocupaciones que la Organización Internacional del Trabajo (en adelante OIT) había manifestado en materia de protección laboral²⁷. Puntualizó que en el año 2011 el Gobierno Nacional firmó un acuerdo tripartito con empresarios y centrales

²⁵ Al respecto, el artículo 18 de la CVDT dispone lo siguiente: *“Obligación de no frustrar el objeto y el fin de un tratado antes de su entrada en vigor. Un Estado deberá abstenerse de actos en virtud de los cuales se frustren el objeto y el fin de un tratado: || a) si ha firmado el tratado o ha canjeado instrumentos que constituyen el tratado a reserva de ratificación, aceptación o aprobación, mientras no haya manifestado su intención de no llegar a ser parte en el tratado: o || b) si ha manifestado su consentimiento en obligarse por el tratado, durante el periodo que preceda a la entrada en vigor del mismo y siempre que esta no se retarde indebidamente”*.

²⁶ A través de Alfredo José Delgado Dávila, Jefe Oficina Asesora Jurídica. Folios 715 a 728.

²⁷ En ese sentido, señaló que en el año 2011 una Misión Tripartita de Alto Nivel de la OIT visitó el país y efectuó una serie de recomendaciones referidas a *“diálogo social, violencia e impunidad; actos de discriminación antisindical y otros obstáculos al ejercicio de la libertad sindical y la negociación colectiva; medidas legislativas y acciones prácticas; mayores esfuerzos para fortalecer la inspección de trabajo capacitación; y colaboración con la OIT”*.

obreras para garantizar los derechos laborales de los trabajadores, y aseguró que uno de los aspectos sobre los que hubo consenso fue el relativo a la penalización del “*uso indebido*” de los pactos colectivos mediante una reforma de la normatividad penal.²⁸ Expresó que las acciones realizadas por el Gobierno en procura de la protección de los derechos laborales “*no tienen su fuente obligacional*” en el PAL, sino en el ordenamiento jurídico y en los compromisos internacionales asumidos por Colombia ante la OIT.²⁹

42. En lo que se refiere al artículo 200 del Código Penal, subrayó que frente al cargo por violación del principio de unidad de materia existía **cosa juzgada constitucional**, pues esta Corte ya se pronunció en la sentencia C-571 de 2012 en relación con un cargo similar presentado contra esa disposición. En lo concerniente a los demás reproches, negó que el inciso segundo del artículo 200 del Código Penal criminalice a los trabajadores que decidan negociar con sus empleadores sin afiliarse a un sindicato. Señaló que esa norma materializó la prohibición de otorgar mejores condiciones de empleo a los trabajadores no sindicalizados respecto de aquellas ofrecidas a los servidores que sí hacen parte de un sindicato. Manifestó que la disposición atacada se encuentra en armonía con la jurisprudencia constitucional sobre la materia y con el contenido de los derechos a la igualdad, a la libertad sindical y a la negociación colectiva³⁰. Resaltó que el aparte censurado del artículo 200 del Código Penal realiza el deber de protección de los derechos fundamentales, impuesto al Estado por la Constitución y por los Convenios 87 y 98 de la OIT.

Ministerio de Justicia y del Derecho³¹

43. El interviniente se refirió a la demanda interpuesta contra el PAL y a los cargos propuestos contra el artículo 200 del Código Penal.

44. Respecto de los reproches formulados contra el Plan de Acción, solicitó la **inhibición** de la Corte por falta de competencia e ineptitud sustantiva de la demanda. Consideró que a la luz del derecho internacional éste documento no puede ser entendido como un tratado o convenio, “*al no estar suscrito (firmado) ni por Estados Unidos, ni por Colombia, stricto sensu, el mismo no produce*

²⁸ Indicó, de este modo, que “[e]n mayo de 2011 y en seguimiento de las conclusiones de la misión de la OIT, se firmó la actualización del Acuerdo Tripartito, en esta ocasión acompañaron la firma del Acuerdo las más altas autoridades del Estado, el Vicepresidente de la República, la Fiscal General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, representantes de los empleadores, la Confederación General del Trabajo y la Confederación Nacional de Pensionados. || El acuerdo permitió aunar esfuerzos entre los actores laborales para garantizar el reconocimiento de los derechos fundamentales de los trabajadores, de sus organizaciones sindicales y de la libre empresa para los empleadores y promover el trabajo decente y de manera especial, desarrollar una agenda laboral que recoge de una parte, las recomendaciones de la misión de Alto Nivel que visitó nuestro país en febrero de 2011 y el Plan de Acción, y de la otra, las reivindicaciones sociales que por muchos años reclamaban las centrales obreras de Colombia”.

²⁹ Aseveró, de esta manera, que el país “*ha ratificado 61 Convenios de la OIT, incluyendo cada uno de los ocho Convenios sobre los cuatro principios contenidos en la Declaración de los Derechos Fundamentales del Trabajo de la OIT en 1998. || Libertad de asociación y derecho a una negociación colectiva efectiva. || Empleo sin discriminación. || Prohibición al trabajo forzado. || Abolición efectiva del trabajo de menores*”.

³⁰ En apoyo de su tesis citó fragmentos de las sentencias SU-342 de 1995, C-399 de 1999, C-1491 de 2000, T-701 de 2003 y T-619 de 2013.

³¹ A través de Néstor Santiago Arévalo Barrero, Director de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico. Folios 258 a 275.

efectos jurídicos sino meramente políticos o morales, así como tampoco puede llegar a derivar o ser concebido como un acuerdo de procedimiento simplificado, toda vez que, se insiste, en este último caso debería contener como mínimo el requisito de suscripción". Indicó que el texto no aludió al Estado colombiano sino al Gobierno Nacional como cabeza de la rama ejecutiva del poder público y reiteró que *"no fue suscrito por los Presidentes de los Estados allí referidos, ni por sus representantes y en ningún momento se refiere a Colombia como Estado, sino exclusivamente al Gobierno como cabeza de la Rama Ejecutiva"*. Añadió que el PAL no es fuente de obligaciones internacionales y, por tanto, lo establecido en él no puede ser objeto de cumplimiento ante un tribunal internacional, *"ni mucho menos (...) de control constitucional"* por parte de esta Corporación.

45. En relación con los cargos planteados frente al inciso segundo del artículo 200 del Código Penal, señaló que el reproche por violación del criterio de unidad de materia hizo tránsito a **cosa juzgada constitucional** en virtud de lo dispuesto en la sentencia C-571 de 2012. En lo concerniente a las restantes censuras, requirió la **inhibición** de esta Corporación pues las acusaciones carecen de certeza. Indicó que la exposición del actor *"constituye una interpretación subjetiva de la norma que escapa al debate constitucional"*, ya que la conducta penalizada en la disposición censurada se encuentra ajustada a la jurisprudencia constitucional.

46. Sostuvo que el inciso atacado se enmarca dentro del ámbito de configuración legislativa del Congreso de la República en materia penal; no afecta el principio de progresividad, en tanto sanciona a quienes utilicen los pactos colectivos para discriminar a los trabajadores sindicalizados; ni amenaza los principios de necesidad y *ultima ratio*, toda vez que fortalece la protección del derecho a asociación sindical en arreglo a otras estrategias de salvaguarda empleadas por el Estado a través del derecho laboral y la función administrativa; tampoco presenta incertidumbre en relación con la conducta reprochada en el tipo penal, ya que *"la expresión pacto colectivo se encuentra inmersa en un contexto de interpretación previsto"* en la disposición acusada. Pidió, por último, que en el evento de abordar el fondo del asunto, se declare la **exequibilidad** de la disposición demandada.

Departamento Nacional de Planeación³²

47. El interviniente únicamente se refirió a los cargos propuestos contra el artículo 200 del Código Penal. Solicitó la **inhibición** de la Corte por ineptitud sustantiva de la demanda o, en su defecto, la **exequibilidad** de la norma acusada.

48. En relación con la inhibición indicó que los fundamentos de la demanda carecen de claridad, pertinencia y suficiencia, pues plantean *"una serie de*

³² A través de Luis Carlos Vergel Hernández, apoderado especial del Departamento Nacional de Planeación. Folios 244 a 250.

percepciones, consideraciones o hipótesis de carácter subjetivo sin descender a la forma en que se concreta esa violación. La acusación es, por lo tanto, indirecta o mediada de tal forma que no es posible debatirla en el marco constitucional". Frente a la solicitud de exequibilidad, señaló que el tipo penal atacado encuentra respaldo en los artículos 38 y 39 de la Constitución y en los Convenios 87 y 98 de la OIT³³. Expresó que el objeto de la disposición legal acusada es proteger los derechos a la igualdad y a la asociación sindical, pues estos resultan afectados cuando una empresa, a través de pactos colectivos, reconoce injustificadamente mejores condiciones laborales a los servidores no sindicalizados, frente a las establecidas para los trabajadores que sí hacen parte de dichas organizaciones.

Asociación Nacional de Empresarios de Colombia ANDI³⁴

49. El interviniente se refirió a la demanda interpuesta contra el PAL y a los cargos propuestos contra el artículo 200 del Código Penal. Solicitó la **inhibición** de la Corte por falta de competencia frente a la acusación propuesta contra el PAL. Señaló que el mismo no puede ser objeto de control constitucional, ya que no tiene la naturaleza de un tratado de derecho internacional. Indicó que las actividades previstas en el PAL corresponden a atribuciones propias del poder ejecutivo colombiano. Frente a los cargos propuestos contra el artículo 200 del Código Penal, pidió la declaratoria de **cosa juzgada constitucional** por el reproche sustentado en la violación del principio de unidad de materia, y la **exequibilidad** de la norma por los restantes cargos. Estimó que el Congreso de la República actuó respetando el margen de configuración legislativa, en armonía con lo dispuesto por la jurisprudencia constitucional³⁵.

Asociación Colombiana de Aviadores Civiles³⁶

50. El interviniente se refirió a la demanda interpuesta contra el PAL y a los cargos propuestos contra el artículo 200 del Código Penal. Pidió la **inhibición** de la Corte o, en su defecto, la **exequibilidad** de las normas cuestionadas. Sin mayor desarrollo señaló que la demanda "*carece de certeza y se basa en una apreciación subjetiva por parte del demandante*". Aunado a lo anterior, destacó que las pretensiones del actor, además de ser contrarias al derecho fundamental a la libertad sindical, pretenden materializar una serie de intereses particulares en relación con la vigencia de las normas acusadas de inconstitucionales.

51. Paralelamente, señaló que, en tanto el artículo 200 del Código Penal constituye una expresión legítima de las garantías laborales y sindicales contenidas en la Constitución, los cargos presentados contra esa norma no tienen vocación de prosperidad. Asimismo, sostuvo que acceder a las

³³ En apoyo a su postura cita las sentencias SU-342 de 1995, SU-569 de 1996, SU-570 de 1996, SU-169 de 1999, T-012 de 2007, T-020 de 2007, T-345 de 2007, T-570 de 2007, T-619 de 2013 y T-069 de 2015.

³⁴ A través de Bruce Mac Master, presidente y representante legal de la ANDI. Folios 521 a 527.

³⁵ Para apoyar su postura transcribió fragmentos de la sentencia C-367 de 2014.

³⁶ A través del capitán Jaime Hernández Sierra, presidente de ACDAC. Folios 528 a 704.

pretensiones supondría desconocer los compromisos internacionales adquiridos por Colombia.

Asociación Colombiana de Auxiliares de Vuelo y demás Trabajadores de Industria del Sector Aéreo Colombiano³⁷

52. Los intervinientes solicitaron la **exequibilidad** del PAL y del artículo 200 del Código Penal. Manifestaron que el PAL fue adoptado por Colombia como condición para la aprobación del TLC con Estados Unidos. Indicaron que los compromisos asumidos en dicho documento se establecieron teniendo en cuenta las solicitudes de las organizaciones sindicales y el Acuerdo Tripartito suscrito con el Gobierno Nacional. Sostuvieron que la demanda genera riesgos a la estabilidad económica y política entre Colombia y Estados Unidos, por cuanto los compromisos adquiridos por las partes constituyen requerimientos que permitieron la aprobación del TLC entre los dos Estados.

53. En relación con el artículo 200 del Código Penal, advirtieron que el cargo por violación de principio de unidad de materia hizo tránsito a **cosa juzgada constitucional**, en tanto fue estudiado por esta Corporación en la sentencia C-571 de 2012. Frente a los restantes reproches, señalaron que la disposición atacada protege el derecho de asociación sindical y el derecho a la igualdad de los trabajadores. En esa línea, reseñaron que de acuerdo con el Comité de Libertad Sindical de la OIT y la jurisprudencia constitucional,³⁸ la suscripción por una misma empresa de pactos colectivos que contengan mayores beneficios a los reconocidos en convenciones colectivas menoscaba la capacidad de negociar de los sindicatos, produce una situación de discriminación en su contra y propicia la desafiliación de los trabajadores sindicalizados.

54. Aseveraron, igualmente, que para los organismos de la OIT no es admisible la coexistencia de pacto y convención colectiva en una misma empresa, incluso si el único sindicato existente es minoritario. Afirmaron, en ese sentido, que la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT pidió al Gobierno colombiano que garantice que los pactos colectivos no desmejoren la posición de las organizaciones sindicales y la posibilidad de celebrar convenciones colectivas con estas. Apuntaron que para cumplir las referidas recomendaciones el Estado colombiano modificó el artículo 200 del Código Penal, en los términos dispuestos en el artículo 26 de la Ley 1453 de 2011. Aseguraron, por último, que la demanda *“tiene un propósito personal y particular, que afecta la investigación de los presuntos delitos cometidos”* por algunos clientes del demandante.

Central Unitaria de Trabajadores de Colombia³⁹

³⁷ A través de María Cristina Cadavid Barbera y Carlos Esteban Restrepo, presidente de ACAV y presidente de SINTRATAC, respectivamente. Folios 276 a 439.

³⁸ Refirió las sentencias SU-569 y SU-570 de 1996, SU-169 de 1999, C-1491 de 2000, T-742 de 2003, T-619 de 2013, T-069 de 2015.

³⁹ A través de José Diógenes Orjuela García y Edgar Mojica Vanegas, Presidente y Secretario General de la CUT, respectivamente. Folios 729 a 786.

55. Los intervinientes se refirieron a la demanda interpuesta contra el PAL y a los cargos propuestos contra el artículo 200 del Código Penal. Solicitaron la **inhibición** de la Corte por falta de competencia para pronunciarse sobre la constitucionalidad del Plan de Acción de Colombia y Estados Unidos para derechos laborales, en tanto este documento no es un tratado de derecho internacional y, por ende, no puede ser objeto de control de constitucionalidad.

56. En cuanto al artículo 200 del Código Penal, señalaron que frente al cargo por violación del principio de unidad de materia existe **cosa juzgada constitucional** en atención a lo resuelto en la sentencia C-571 de 2012. Sobre los demás cargos, pidieron la **exequibilidad** de la disposición impugnada, toda vez que ésta encuentra respaldo en los artículos 25 y 39 de la Constitución y en los Convenios 87 y 98 de la OIT ratificados por Colombia.

Escuela Nacional Sindical⁴⁰

57. Los intervinientes se refirieron a la demanda interpuesta contra el PAL y a los cargos propuestos contra el artículo 200 del Código Penal. En relación con los reproches presentados contra el Plan de Acción para derechos laborales solicitaron la **inhibición** de la Corte por falta de competencia. Afirmaron que este documento no podía ser objeto de acción de inconstitucionalidad, pues el texto cuestionado solamente posee la categoría de acuerdo de procedimiento simplificado. Consideraron que la interpretación realizada por el demandante es producto de una valoración parcializada de los pronunciamientos de la Corte Constitucional. Aseguraron, en concreto, que el actor únicamente derivó sus pretensiones a partir del contenido del Auto 288 de 2010 sin considerar otras decisiones tomadas por esta Corporación en relación con esta materia.⁴¹

58. Pidieron la **exequibilidad** del artículo 200 del Código Penal. Estimaron que esa norma no desconoce el principio de unidad de materia, en tanto constituye un mecanismo legítimo para lograr el objetivo del proyecto de ley en que se incluyó. Aseguraron que el cargo planteado por el actor no cumple el requisito de especificidad, por cuanto el artículo cuestionado no criminaliza a los trabajadores. Puntualizaron, por último, que el artículo 200 del Código Penal no contraría la Constitución Política, ya que aplicó los criterios contenidos en la jurisprudencia constitucional y en el derecho internacional de los derechos humanos.

Unión Sindical Obrera de la Industria del Petróleo⁴²

⁴⁰ A través de Eric Alberto Orguloso Martínez y Ana María Amado Correa, director general y directora del área de defensa de derechos de la Escuela Nacional Sindical, respectivamente. Folios 705 a 713.

⁴¹ No precisaron, sin embargo, a qué providencias se referían.

⁴² A través de César Eduardo Loza Arenas, presidente de la Junta Directiva Nacional de la USO. Folios 440 a 443.

59. El interviniente únicamente se refirió a la demanda interpuesta contra el PAL. No realizó solicitud expresa en relación con el sentido de la decisión. Sin embargo, manifestó que la naturaleza del Plan de Acción no corresponde a la de un tratado de derecho internacional, sino a la de un “*documento adjunto*” al TLC entre Colombia y Estados Unidos. Indicó que la exigencia del mismo por parte del gobierno estadounidense estuvo promovida por los movimientos y organizaciones sindicales y por el Congreso de ese país, debido a las estadísticas de asesinatos, desplazamientos, amenazas de muerte y desapariciones forzadas sufridas por los trabajadores sindicalizados en Colombia.

Corporación Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo⁴³

60. Las intervinientes únicamente se refirieron a los cargos propuestos contra el artículo 200 del Código Penal. En relación con el cargo formulado por violación del principio de unidad materia, indicaron que existe **cosa juzgada constitucional** en virtud de lo resuelto en la sentencia C-571 de 2012. Precisarón que la Corte determinó, en la mencionada providencia, que la norma atacada guardaba una conexión temática, directa y específica con el proyecto de ley en que fue tramitada.

61. En lo que se refiere a los restantes reproches, solicitaron la declaratoria de **exequibilidad**. Aseveraron que los incisos de la disposición acusada protegen el mismo bien jurídico, este es, el de libertad de asociación sindical. Apuntaron que contrario a lo afirmado por el actor, el tipo penal no prohíbe toda forma de negociación colectiva con trabajadores no sindicalizados, sino la suscripción de pactos colectivos que otorguen mayores beneficios a los trabajadores no sindicalizados frente a los reconocidos en convenciones colectivas. Ello por cuanto desestimula la afiliación a organizaciones sindicales y, de esta manera, afecta la libertad de asociación sindical.

62. Aseguraron que la jurisprudencia constitucional admite la coexistencia de pactos y convenciones colectivas, siempre que exista una justificación fáctica de la diferencia, en armonía con los criterios de racionalidad, razonabilidad y finalidad del tratamiento diverso. Precisarón que, por tales argumentos, la interpretación de la que parte el actor es errada, en especial porque el tipo penal no proscribía toda clase de negociación colectiva con trabajadores no sindicalizados. Ese yerro, en criterio de las intervinientes, deja sin fundamento los restantes cargos propuestos en la demanda.

63. Anotaron que la norma no es regresiva, pues aumenta el nivel de protección de los derechos de los trabajadores sindicalizados, al tiempo que establece un límite razonable a los pactos colectivos. Aseguraron que la disposición respetó los principios de proporcionalidad y *ultima ratio*, ya que la conducta censurada goza de un alto nivel de reproche en el plano internacional, constitucional y legal. Puntualizaron que la norma no es indeterminada, puesto que el operador

⁴³ A través de Soraya Gutiérrez Arguello, Jomary Ortigón Osorio, Yessica Hoyos y José Jans Carretero Pardo. Folios 516 a 519.

penal puede tener en cuenta la jurisprudencia relativa al concepto de pacto colectivo al instante de hacer el juicio de imputación y responsabilidad penal.

Intervenciones ciudadanas

64. Andrés Felipe Díaz Arana, Daniel Santiago Guio Díaz, Carolina Montaña Fajardo y Andrés Felipe Zapata Zapata⁴⁴ solicitaron la **inexequibilidad** del inciso segundo del artículo 200 del Código Penal o, en su defecto, su **exequibilidad condicionada**, en arreglo con una interpretación clara, restringida y respetuosa de las garantías penales.⁴⁵

65 Aseguraron que el inciso acusado incumple los presupuestos exigidos por la jurisprudencia constitucional para la configuración de tipos penales en blanco.⁴⁶ Resaltaron que, en particular, la descripción de la conducta reprochada y la incorporación de ingredientes extrapenales tienen un elevado grado de complejidad que infringe el principio de legalidad.

66. Advirtieron que esa falta de simplicidad se observa en la asimilación que la norma efectúa entre los planes voluntarios de servicios o beneficios y los pactos colectivos. Señalaron que si bien estas figuras laborales no son estrictamente idénticas, la Corte Constitucional las ha tratado de manera semejante a partir de sus efectos, sin consideración a las distintas formalidades que revisten⁴⁷. Puntualizaron que cuando dicha asimilación se emplea para expandir el alcance de un tipo penal, se está ante una analogía *contra reo* que contradice el principio de legalidad.

67. Efectuaron similares cuestionamientos en relación con las expresiones “*en su conjunto*” y “*mejores*”, contenidas en la norma acusada. Indicaron que mientras los criterios abiertos y amplios del derecho laboral son convenientes para la legislación del trabajo, al trasladarlos al campo del derecho penal resultan problemáticos. Afirmaron, en suma, que la remisión requerida por los elementos normativos del tipo penal cuestionado se traduce en una lesión de las garantías de reserva legal, determinación del tipo y prohibición de analogía desfavorable al reo.

68. Refirieron que el inciso atacado es autónomo y hace parte de los llamados delitos de peligro abstracto. Precisarón que esta clase de ilícitos se encuentran en el límite de lo constitucionalmente admisible⁴⁸. Indicaron que, en el caso concreto, resulta contrario a los principios superiores que la sola celebración de pactos colectivos, sin siquiera exigirse su implementación, comporte la comisión del delito.

⁴⁴ Folios 92 a 120.

⁴⁵ Los intervinientes únicamente se refirieron a los cargos propuestos contra el artículo 200 del Código Penal.

⁴⁶ Citó las sentencias C-559 de 1999, C-1490 de 2000, C-599 de 2000, C-605 de 2006 y C-121 de 2012.

⁴⁷ Para apoyar su postura transcribió un aparte de la sentencia T-069 de 2015.

⁴⁸ Citó la sentencia C-939 de 2002.

69. Alegaron que la disposición acusada fue introducida por el legislador sin ningún tipo de debate serio y profundo. Sostuvieron que la protección que la norma brinda a las garantías laborales es tan amplia y abstracta que resulta desproporcionada. Resaltaron, por último, que el inciso demandado contradice los principios de fragmentariedad y subsidiariedad del derecho penal, pues en la legislación laboral existe una protección suficiente a los bienes jurídicos tutelados por la normatividad penal demandada.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

70. El Procurador General de la Nación,⁴⁹ mediante Concepto 006496 radicado el 05 de diciembre de 2018, solicitó a la Corte Constitucional **inhibirse** por falta de competencia en relación con la demanda formulada contra el Plan de Acción de Colombia y Estados Unidos para derechos laborales.

71. Señaló que el Plan no tiene el carácter de tratado solemne, pues no fue suscrito por los jefes de Estado de ambos países ni por sus representantes. Indicó que el documento carece de efectos jurídicos y no hace parte del derecho interno, ya que no fue incorporado al ordenamiento por instrumento jurídico alguno. Aseguró que el PAL debe ser entendido como un “*conjunto de medidas de naturaleza política*”, que no generan compromisos en el plano del derecho internacional. Precisó que no se materializan las hipótesis que según el artículo 11 de la CVDT de 1969 permiten al Estado manifestar su consentimiento de obligarse por un tratado y, por tanto, no se vulneró el procedimiento complejo de aprobación previsto en los artículos 150-16, 224 y 241-10 de la Constitución. Aseguró que el Plan tampoco puede ser considerado un acuerdo simplificado, por cuanto si bien dichos instrumentos no requieren ratificación, sí es necesaria su suscripción derivada de un tratado principal.

72. Frente al inciso segundo del artículo 200 del Código Penal, pidió la declaratoria de **inexequibilidad**. Señaló que en relación con el cargo por violación del principio de unidad de materia existe **cosa juzgada constitucional aparente**, pues el escrutinio realizado en la sentencia C-571 de 2012 no se refirió al inciso segundo de la disposición atacada, sino exclusivamente al inciso primero de la misma. Indicó que este postulado fue lesionado por el legislador, ya que la norma acusada tan solo fue introducida en el tercer debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes por petición del Ministerio del Interior y Justicia. Sostuvo que a partir de la exposición de motivos del proyecto de ley es posible advertir que este tuvo por objeto establecer medidas preventivas con el fin de mejorar la seguridad ciudadana y reforzar la lucha contra el terrorismo y la criminalidad organizada, aspectos que no guardan relación con el contenido de la disposición censurada. Puntualizó que el inciso demandado tampoco guarda conexidad con el contexto o contenido básico del ordenamiento legal enjuiciado.

⁴⁹ Fernando Carrillo Flórez. Folios 789 a 799.

73. Manifestó que la norma impugnada infringe la libertad de asociación, el derecho a la negociación colectiva y el principio de progresividad. En ese sentido, adujo que la disposición impide que los trabajadores no sindicalizados accedan a beneficios mayores a los contemplados en una convención colectiva, con lo que, indirectamente, los obliga a pertenecer al sindicato. Afirmó que la norma no encuentra justificación constitucional, ya que no busca proteger bienes superiores relevantes y, por el contrario, resulta desproporcionada de cara a la libertad sindical y al derecho de negociación colectiva. Aseveró que la disposición, en todo caso, comporta un retroceso en el grado de protección de dichos derechos, así como un límite al ámbito sustantivo de protección de las garantías laborales.

74. Puntualizó que la norma atacada lesiona también los principios de necesidad y de *ultima ratio* del derecho penal, en la medida que la conducta objeto de sanción punitiva no parece tener la trascendencia suficiente para merecer la atención del derecho penal. Indicó que mientras el inciso primero de la disposición cuestionada busca proteger los derechos de reunión y asociación, el tipo penal regulado en el inciso segundo tiene un propósito distinto. Aseveró que, en su criterio, no deben existir diferencias entre los beneficios reconocidos a través de pactos y convenciones colectivas, por lo que la norma demandada carece de necesidad frente al derecho penal.

75. Precisó, finalmente, que no se advierte infracción al principio de tipicidad estricta, toda vez que de la disposición demandada es posible inferir que las expresiones “*pactos colectivos*” y “*convenciones colectivas*” hacen referencia a los acuerdos celebrados con trabajadores no sindicalizados, en el primer evento, y a acuerdos negociados con empleados sindicalizados, en el segundo.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

76. El actor cuestiona por vía de acción pública de inconstitucionalidad el Plan de Acción de Colombia y Estados Unidos para derechos laborales y el inciso segundo del artículo 200 del Código Penal. Debido a que se trata de cuerpos normativos formal y materialmente diversos que requieren un juicio constitucional abstracto bajo parámetros competenciales y normativos esencialmente disímiles, la Sala resolverá las demandas en dos secciones distintas. De este modo, en un primer momento examinará lo concerniente a los reproches dirigidos contra el PAL y, seguidamente, se referirá a los cargos propuestos contra el artículo 200 del Código Penal.

De la demanda formulada contra el Plan de Acción de Colombia y Estados Unidos para derechos laborales

Asunto preliminar. Competencia

77. En el Auto 288 de 2010 la Corte Constitucional sostuvo que tiene competencia para ejercer control abstracto de constitucionalidad sobre los

acuerdos internacionales de formación simplificada que, sin estar contenidos en una ley aprobatoria de tratado (art. 150-16 C. Pol.) reúnan materialmente las condiciones propias de un tratado solemne al comportar el surgimiento de nuevas obligaciones internacionales para el Estado colombiano⁵⁰ (*infra* 113). En esencia, esta competencia se explica por cuanto estos acuerdos se asemejan, en sus efectos jurídicos, a los tratados solemnes sobre los cuales el numeral 10 del artículo 241 de la Constitución le asignó competencia expresa a este Tribunal para revisar su constitucionalidad (*infra* 93 a 97).

78. El actor, por vía de acción pública de inconstitucionalidad, reclama de la Corte la asunción de esa competencia para examinar el trámite de adopción del denominado Plan de Acción de Colombia y Estados Unidos para derechos laborales (PAL), supuestamente suscrito entre los Gobiernos de Colombia y Estados Unidos en abril de 2011 en el marco de las discusiones correspondientes a la entrada en vigor del TLC entre los dos países.

79. El Procurador General de la Nación; el Ministerio de Relaciones Exteriores; el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; el Ministerio de Justicia y del Derecho; el Ministerio de Trabajo; la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia; la Asociación Colombiana de Aviadores Civiles; la Central Unitaria de Trabajadores de Colombia; la Escuela Nacional Sindical y la Unión Sindical Obrera refutaron que el PAL tuviera la naturaleza de un tratado generador de nuevas obligaciones internacionales para Colombia y, en ese sentido, cuestionaron la competencia de la Corte para revisar su constitucionalidad.

80. De este modo, lo primero que debe comprobar la Corte -como cuestión previa- es si la naturaleza jurídica del objeto acusado hace parte del catálogo de preceptos normativos sobre los cuales esta Corporación tiene competencia para asumir el examen abstracto de constitucionalidad (art. 241 C. Pol.), esto es, si en los términos del Texto Superior y de la jurisprudencia constitucional, el PAL puede ser asimilado a un tratado solemne, en tanto habría comportado para Colombia la adquisición de nuevas obligaciones internacionales no previstas en un tratado previamente aprobado por el Congreso y revisado por la Corte Constitucional.

81. Para resolver este asunto competencial, la Sala **i)** reiterará su jurisprudencia alusiva a los criterios para la definición de las competencias atípicas de la Corte Constitucional en materia de control abstracto. En particular, **ii)** se referirá a la competencia para revisar acuerdos de procedimiento simplificado mediante los cuales el Presidente de la República, ignorando el trámite complejo de aprobación legislativa y revisión constitucional, asume obligaciones internacionales no previstas en un tratado solemne.

82. Con sustento en estas premisas y en las pruebas obrantes en el expediente, **iii)** establecerá si el demandante logró acreditar que el PAL efectivamente

⁵⁰ La Corte Constitucional ha reconocido la existencia de esta competencia atípica en las sentencias C-049 de 2012, C-400 de 2013, C-173, C-269, C-280 y C-632 de 2014.

representa un instrumento de derecho internacional vinculante para Colombia. Es decir, si tiene el carácter de un acuerdo de voluntades entre sujetos de derecho internacional, mediante el cual el Presidente de la República o un delegado suyo con plenos poderes otorgó el consentimiento del Estado para obligarse internacionalmente por el tratado. En caso afirmativo, **iv)** revisará el contenido de los compromisos que habrían sido acordados, con el objeto de comprobar si desbordan las competencias reconocidas al Presidente de la República como director de las relaciones internacionales o si configuran nuevas obligaciones internacionales en cuanto excedan lo previsto en tratados solemnes que, con antelación, hubieran surtido el trámite de aprobación legislativa o revisión constitucional contemplados en los artículos 150-16 y 241-10 de la Constitución.

83. De encontrar que el PAL, pese a su denominación, materialmente tiene la naturaleza jurídica propia de un tratado solemne, la Corte asumirá competencia del asunto con miras a analizar la aptitud sustantiva de los cargos propuestos y, eventualmente, resolver de fondo sobre ellos. En caso contrario, se abstendrá de asumir el conocimiento.

Competencias atípicas en materia de control de constitucionalidad. La competencia para conocer el examen de los acuerdos simplificados que materialmente reúnen las condiciones de un tratado solemne

84. A continuación la Sala Plena reiterará su jurisprudencia relativa a las competencias atípicas del Tribunal Constitucional frente al control abstracto de constitucionalidad. Posteriormente, se referirá al caso específico de la competencia de la Corte para revisar por vía de acción pública de inconstitucionalidad la demanda formulada contra un presunto instrumento en el que el Estado colombiano, sin cumplir las condiciones formales previstas en la Constitución, asume obligaciones internacionales.

- Los criterios para la definición de las competencias atípicas de la Corte Constitucional en materia de control abstracto de constitucionalidad

85. Atendiendo a la supremacía y fuerza vinculante de la Constitución (art. 4 C. Pol.), la producción y contenido de las disposiciones jurídicas es susceptible de control judicial a través de los procedimientos y las autoridades previstas para el efecto. A la Corte Constitucional, de este modo, se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Carta en los precisos términos del artículo 241 superior y, al mismo tiempo, funge como órgano de cierre de la jurisdicción constitucional.

86. Sin embargo, el ordenamiento jurídico no consagró una cláusula general de competencia frente al control de constitucionalidad, pues diferentes autoridades judiciales ejercen esta clase de revisión en varios niveles y en relación con una

pluralidad de actos normativos.⁵¹ Por esta razón, no siempre resulta fácil establecer con nitidez si un determinado acto jurídico pertenece a la categoría de disposiciones normativas cuyo control judicial ha sido asignado a la Corte Constitucional⁵².

87. En esa dirección, y teniendo en cuenta que, de una parte, en el ordenamiento jurídico no existe disposición alguna que esté exenta de la posibilidad de control judicial y, de otra, que la determinación precisa del objeto acusado y de la competencia de la Corte para examinar su constitucionalidad, comportan requisitos de admisión de la acción pública de inconstitucionalidad⁵³, este Tribunal ha empleado una serie de criterios para identificar los asuntos sometidos a su conocimiento, cuando a partir de la interpretación literal del artículo 241 superior no sea posible advertir con claridad el órgano encargado de efectuar el respectivo juicio de constitucionalidad.

88. En ese orden de ideas, la Corte ha resaltado el lugar central que ocupa en el sistema jurídico, toda vez que a esta, por expreso mandato superior, “*se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución*” (art. 241 C. Pol.), frente a la competencia apenas residual que ejerce el Consejo de Estado en lo concerniente al control de actos que carecen de *fuerza de ley*. Así mismo, ha advertido que “*cuando existan dudas sobre el alcance de las competencias consagradas en el artículo 241 superior, es natural que se prefiera aquella interpretación que permita la guarda de la supremacía de la Carta*”.⁵⁴

89. De igual modo, ha acudido a criterios formales y materiales para establecer su competencia en casos de duda o incertidumbre sobre el alcance de sus funciones. Al respecto, ha sostenido que “[s]egún el **criterio formal**, la naturaleza de un decreto o acto del Ejecutivo está determinada por los fundamentos señalados al momento de su expedición, de manera que si se trata de una norma jurídica frente a la cual expresamente el artículo 241 de la Constitución Política le otorga competencia a la Corte Constitucional, es claro que su control le corresponde a esta corporación. || Sin embargo, puede

⁵¹ De esta manera, por ejemplo, el artículo 237-2 superior le asigna al Consejo de Estado el encargo de conocer de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuya competencia no corresponda al Tribunal Constitucional. Cada juez de la República, así mismo, actúa en condición de juez constitucional al momento de resolver las acciones de tutela sometidas a su conocimiento (art. 86 C. Pol.). Mientras tanto, en virtud de la excepción de inconstitucionalidad, cualquier autoridad judicial tiene competencia para dejar de aplicar una norma jurídica en un caso concreto, cuando esta contradiga abiertamente la Constitución. Finalmente, los Tribunales Administrativos efectúan control constitucional en relación con las objeciones que, por motivos de inconstitucionalidad, presenten los Gobernadores y Alcaldes, contra los proyectos de ordenanza o acuerdo dictados por la Asamblea Departamental y el Consejo Municipal, respectivamente (art. 305 C. Pol.), así como sobre aspectos referidos al ejercicio de los mecanismos de participación ciudadana.

⁵² Cfr. Sentencias C-1154 de 2008, C-400 de 2013 y C-280 de 2014, entre otras.

⁵³ De este modo, el artículo 2 del Decreto Ley 2067 de 1991 dispone que las demandas en las acciones públicas de inconstitucionalidad contendrán: “1. **El señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales**, su transcripción literal por cualquier medio o un ejemplar de la publicación oficial de las mismas; || 2. **El señalamiento de las normas constitucionales que se consideren infringidas**; || 3. **Las razones por las cuales dichos textos se estiman violados**; || 4. Cuando fuere el caso, el señalamiento del trámite impuesto por la Constitución para expedición del acto demandado y la forma en que fue quebrantado; y || 5. **La razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda**”. (Énfasis añadido).

⁵⁴ Cfr. Sentencia C-400 de 1998.

*acontecer que el decreto o acto gubernamental no señale las facultades que le sirven como soporte, o sea impreciso, ambiguo o contenga varios fundamentos jurídicos, de modo que dificulte determinar la autoridad judicial a la cual le corresponde adelantar el control de constitucionalidad.|| En tales circunstancias, por resultar insuficiente el criterio formal, debe acudir al **criterio material**, según el cual la naturaleza del decreto o acto determina la autoridad competente para asumir el juicio constitucional. De manera que si es una norma con fuerza o contenido material de ley, encuadrada en el artículo 241 superior, conocerá la Corte Constitucional, pero si concierne a una disposición que carece de magnitud legislativa, su examen atañerá al Consejo de Estado con fundamento en el artículo 237-2 ib. ”.⁵⁵ (Énfasis añadido).*

90. Bajo tal óptica, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que cuando el precepto normativo atacado no responde explícitamente a la denominación formal de los actos jurídicos enlistados expresamente en el artículo 241 superior, pero produce los mismos efectos jurídicos que otro contenido en la referida disposición, la competencia de la Corte se activa para revisar su constitucionalidad. Por esta razón, ha concluido que a este Tribunal le *“corresponde la revisión de las categorías normativas previstas explícitamente en el Artículo 241 superior, y también, de las que sean asimilables a ellas, teniendo en cuenta para ello el fundamento que da lugar a la asignación competencial: cuando el acto cuyo órgano de revisión no está determinado directa y expresamente en el texto constitucional, pero comparte el rasgo esencial de otro acto cuya revisión fue adjudicada a la Corte, deben ser equiparadas ambas categorías jurídicas, y la revisión judicial se extiende a ambos actos ”.*⁵⁶

91. A partir de la aplicación de estos criterios, la Corte ha identificado una serie de **competencias especiales o atípicas en materia de control abstracto de constitucionalidad**.⁵⁷ En esa dirección, ha asumido la revisión de actos jurídicos que, por su naturaleza, son asimilables a los previstos expresamente en el artículo 241 superior: i) decretos con fuerza de ley, expedidos con anterioridad a la vigencia de la Constitución de 1991; ii) decretos compilatorios de normas con fuerza de ley; iii) decretos que declaran un estado de excepción; iv) decretos expedidos con base en disposiciones constitucionales transitorias diferentes al artículo 10 transitorio; v) decretos que corrigen yerros de normas con fuerza de ley; vi) decretos de ejecución de la convocatoria a referendo; vii) actos electorales que determinan el censo en el marco de una reforma constitucional mediante referendo; viii) actos electorales que declaran la aprobación de un referendo; ix) actos de gestores de una iniciativa popular para

⁵⁵ Cfr. Sentencia C-400 de 2013.

⁵⁶ Cfr. Sentencia C-280 de 2014.

⁵⁷ Cfr. Auto 288 de 2010 y Sentencias C-049 de 2012, C-400 de 2013, C-269, 280 y 632 de 2014, C-327 de 2017 y C-102 de 2018. La sentencia C-049 de 2012, en concreto, se refirió al concepto de competencia atípica de esta manera: *“se considera atípico o especial el control constitucional adelantado por la Corte Constitucional sobre decretos diferentes de los asignados expresamente a su conocimiento en los artículos 241 y 10 transitorio de la Constitución –que por mandato constitucional poseen fuerza de ley- o de otros actos reputados administrativos. La Corte Constitucional ha decidido demandas de inconstitucionalidad de aquellos, para asegurar la supremacía e integridad de la Constitución”*.

el trámite de una ley que convoca a referendo; x) decretos de convocatoria al Congreso a sesiones extraordinarias; xi) decretos o actos adoptados en cumplimiento de un acto legislativo y; xii) acuerdos con sujetos de derecho internacional en los que el Estado colombiano adquiere nuevas obligaciones internacionales, las amplía o las modifica, aun cuando el respectivo instrumento no haya tomado la forma de un tratado solemne aprobado por el Congreso de la República y revisado automáticamente por la Corte Constitucional, sino de un acuerdo simplificado⁵⁸.

92. Con esta panorámica, a continuación la Sala se referirá a la causal específica de competencia atípica para efectuar control abstracto de constitucionalidad frente a acuerdos de formación simplificada que asumen nuevos compromisos internacionales sin reunir los requisitos de aprobación legislativa y control previo de constitucionalidad plasmados en los artículos 150-16 y 241-10 de la Constitución. Tomando en consideración que esta competencia ha sido derivada a partir del criterio material alusivo a la semejanza de estos acuerdos con el concepto de tratado solemne cuyo control corresponde al Tribunal Constitucional, la Sala se referirá a las similitudes y diferencias entre estas dos clases de convenios y, en especial, a la evolución de la noción de acuerdo de procedimiento simplificado en la jurisprudencia constitucional.

- **La competencia de la Corte Constitucional para controlar la constitucionalidad de acuerdos internacionales que no cumplen los requisitos formales de aprobación legislativa y control automático previstos en el numeral 10 del artículo 241 de la Constitución.**

93. La Constitución Política consagró un procedimiento complejo para que el Presidente de la República o sus delegados puedan manifestar el **consentimiento del Estado** colombiano en obligarse por un tratado o acuerdo de derecho internacional. En este trámite participan de manera determinante las tres ramas del poder público.⁵⁹

94. De este modo, al Presidente le incumbe dirigir las relaciones internacionales y celebrar con otros Estados y entidades de derecho internacional tratados o convenios en representación del Estado colombiano (art. 189 C. Pol.). En esta condición, tiene la potestad exclusiva para iniciar negociaciones, convenir los términos y alcance de estas, avalar o no los acuerdos alcanzados por las partes y, finalmente, suscribir el texto definitivo del instrumento una vez culminado el procedimiento interno previsto para el efecto.

95. Al Congreso de la República, por su parte, le corresponde aprobar o rechazar el tratado o acuerdo de derecho internacional que ha negociado el Presidente (arts. 150-16, 189-2 y 224 C. Pol.). En ese sentido, como representante del poder

⁵⁸ Cfr. Sentencias C-049 de 2012, C-400 de 2013, C-173, C-269, C-280 y C-632 de 2014.

⁵⁹ La sentencia C-400 de 1998 señaló que bajo el diseño institucional adoptado por el Constituyente de 1991, los tratados son “*actos jurídicos complejos, no sólo por cuanto se desarrollan en diversos momentos sino además porque involucran diferentes órganos del Estado y están sometidos a normas tanto internacionales como constitucionales*”.

soberano que reside en el pueblo y con sustento en el principio de autodeterminación de los pueblos (art. 3 y 9 C. Pol.), le atañe efectuar el más amplio control político y democrático en relación con los compromisos que el Estado asumiría en el acuerdo de voluntades internacional.

96. Por último, a esta Corporación le compete el control de constitucionalidad automático, previo, integral y definitivo sobre el tratado y su ley aprobatoria.⁶⁰ En ese sentido, como condición anterior a la manifestación del consentimiento y al perfeccionamiento del instrumento que daría lugar al surgimiento de las obligaciones internacionales, revisa y decide de forma definitiva sobre la exequibilidad de los tratados internacionales y de las leyes que los aprueben.

97. La Constitución establece que sólo si el tratado y su ley aprobatoria resultan ajustados a la Carta el Gobierno podrá prestar el consentimiento del Estado colombiano. Si una o varias normas de un tratado son declaradas inexequibles por la Corte Constitucional, el Presidente de la República únicamente podrá manifestar el consentimiento del Estado formulando la correspondiente reserva (art. 241-10 C. Pol.).

98. En armonía con lo expuesto, al realizar el examen de constitucionalidad automático frente a la Convención de Viena Sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacional o entre Organizaciones Internacionales de 1986, aprobada mediante Ley 406 de 1997, la sentencia C-400 de 1998 se refirió a las hipótesis de manifestación de la voluntad del Estado de obligarse por un tratado y dejó claro que el Presidente de la República solo puede expresar este consentimiento cuando se ha cumplido el trámite complejo dispuesto en los artículos 150-16 y 241-10 de la Constitución⁶¹:

Por consiguiente, el jefe de Estado, o su representante, sólo podrá recurrir a los mecanismos previstos por los artículos 11 a 17 de la presente convención, una vez surtidos los trámites internos previstos por la Constitución, a saber, que el tratado sea aprobado por el Congreso por medio de una ley y que ésta sea sometida a la revisión de la Corte Constitucional. Por ende, se entiende que el Presidente sólo tendrá competencia para manifestar el consentimiento internacional del país, una vez que se hayan agotado esas fases, pues de lo contrario, estaríamos en presencia

⁶⁰ Con tal fin, el artículo 241-10 dispone que el Gobierno debe remitir el tratado y su ley aprobatoria al Tribunal Constitucional dentro de los seis días siguientes a la sanción de la ley.

⁶¹ La sentencia C-400 de 1998, así mismo, resaltó la similitud normativa entre las Convenciones de Viena de 1969 y 1986. Ese sentido, precisó que “[l]a Corporación no tendrá necesidad de estudiar en detalle todos los artículos de Viena II pues cuando ellos reproduzcan contenidos idénticos a Viena I, se entenderá que ellos hacen parte de los principios de derecho internacional reconocidos por Colombia (CP art. 9°), lo cual justifica, prima facie, que la Corte declare su constitucionalidad, salvo que tales artículos entren en flagrante contradicción con otros principios, valores y derechos reconocidos por la Carta, pues ésta es norma de normas (CP art. 4°)”. Los artículos 11 a 17 de la Convención de Viena Sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacional o entre Organizaciones Internacionales de 1986 y la CVDT de 1969, justamente, guardan identidad normativa en relación con la regulación de las formas de manifestación del consentimiento en materia de obligaciones internacionales.

de una violación manifiesta de normas constitucionales, que viciaría ese consentimiento.

99. En suma, a partir del texto constitucional es claro que el representante del Estado colombiano solo puede manifestar válidamente el consentimiento en obligarse por un tratado o acuerdo internacional cuando se ha cumplido el procedimiento complejo de aprobación legislativa y de revisión previa de constitucionalidad del mismo.

100. La jurisprudencia constitucional ha definido el tratado internacional como *“el acuerdo de voluntades entre dos o más sujetos de Derecho Internacional orientado a producir determinados efectos jurídicos”*⁶². Del mismo modo, el literal a) del artículo 2.1 de la CVDT caracteriza al tratado como **i)** un acuerdo internacional, **ii)** celebrado por escrito, **iii)** entre Estados, **iv)** regido por el derecho internacional, que **v)** conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y, **vi)** *“cualquiera que sea su denominación particular”* (Énfasis añadido).⁶³

101. Atendiendo a esta definición, la Corte ha expresado que *“cuando dos o más estados asumen obligaciones mediante un instrumento de las características anotadas [art. 2.1 literal a) CVDT] se está en presencia de un verdadero tratado, de manera que **para el derecho internacional, en virtud del principio de no formalismo, ha perdido relevancia la denominación que se haga de un acuerdo internacional**. Por ello también son conocidos como convenciones, pactos, protocolos, convenios, acuerdos, etc., según lo ha destacado la propia Corte Internacional de Justicia en varios de sus pronunciamientos”*. (Énfasis añadido)⁶⁴

102. De igual modo, en materia de surgimiento de obligaciones internacionales de carácter convencional la doctrina ha destacado que *“[l]a fase de la manifestación del consentimiento es capital, porque sin la prestación del consentimiento por parte del sujeto internacional negociador el Tratado no le obliga”*.⁶⁵ Debido a la importancia de este elemento para el surgimiento de los compromisos internacionales, el artículo 7 de la CVDT delimitó las hipótesis en las que se entiende que una persona cuenta con *“plenos poderes”* para representar al Estado y manifestar la intención de este en obligarse por un tratado o acuerdo internacional o cuando, en arreglo con las funciones que cumple a nivel interno, no requiere de la presentación de los mismos.

103. La disposición consagra que una persona representa a un Estado para manifestar el consentimiento en obligarse por un tratado cuando *“a) presenta*

⁶² Cfr. Auto 288 de 2010.

⁶³ En un sentido semejante se puede consultar el literal a) del numeral 1 del artículo 2 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados Internacionales o entre Organizaciones Internacionales de 1986, aprobada por el Congreso de la República por medio de la Ley 406 de 1997.

⁶⁴ Cfr. Auto 288 de 2010.

⁶⁵ **Díez de Velasco, Manuel**. *“Instituciones de Derecho Internacional Público”*. Madrid, Tecnos, 18ª edición, 2013, p.167.

los adecuados plenos poderes o b) si se deduce de la práctica seguida por los Estados interesados, o de otras circunstancias, que la intención de esos Estados ha sido considerar a esa persona representante del Estado para esos efectos y prescindir de la presentación de plenos poderes”. De igual modo, la norma establece que en “virtud de sus funciones, y sin tener que presentar plenos poderes”, se considera que representan al Estado “a) los Jefes de Estado, Jefes de Gobierno y Ministros de relaciones exteriores, para la ejecución de todos los actos relativos a la celebración de un tratado; b) los Jefes de misión diplomáticas, para la adopción del texto de un tratado entre el Estado acreditante y el Estado ante el cual se encuentran acreditados; c) los representantes acreditados por los Estados ante una conferencia internacional o ante una organización internacional o uno de sus órganos, para la adopción del texto de un tratado en tal conferencia, organización u órgano”.

104. A su turno, los artículos 11 a 17 de la CVDT contemplan las formas y condiciones en que se puede manifestar el consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado internacional: la firma, el canje de instrumentos que constituyan un tratado, la ratificación, la aceptación, la aprobación o la adhesión, o “cualquier otra forma que se hubiere convenido” (art. 11 CVDT).⁶⁶

105. De manera paralela, atendiendo a su forma de perfeccionamiento y de expresión del consentimiento, los acuerdos de voluntades internacionales se clasifican en **i) tratados complejos o solemnes** y **ii) acuerdos de procedimiento simplificado**. La primera sentencia que se refirió expresamente a esta diferenciación fue la C-170 de 1995. En esa ocasión la Corte explicó que “la Comisión de Derecho Internacional de Naciones Unidas consagró la distinción entre tratados o acuerdos de concertación “compuesta” (que son aquellos sujetos a una forma compleja de celebración, que incluye su aprobación por el órgano legislativo) y los de concertación “simple”, que son los llamados “acuerdos en forma simplificada” en los cuales el consentimiento se manifiesta por la mera firma de quienes son titulares de plenos derechos para ello”.

106. Igualmente, siguiendo la doctrina, el Auto 288 de 2010 sostuvo que “[l]a diferencia entre tratados solemnes y acuerdos simplificados radica

⁶⁶ En arreglo a la textura abierta de esta cláusula convencional, la doctrina ha sostenido lo siguiente: “[e]n sentido amplio podrían también considerarse acuerdos en forma simplificada “aquellos en que el consentimiento del Estado se manifiesta **verbalmente o mediante un acto o una conducta que exprese los elementos constitutivos de una oferta o de una aceptación de una oferta, según que el Estado sea oferente o aceptante**, de un acto o una conducta complementarios de otro sujeto de Derecho Internacional” (Casanovas: 14 y 15)”. || Al hablar de formas simplificadas nos referimos al plano internacional, pues internamente siguen en muchos casos un proceso paralelo al de la ratificación, || El número de Acuerdos en forma simplificada es enorme y sigue aumentando. Ello es jurídicamente posible porque el D.I., como antes señalamos, no hace depender la validez de los Tratados de ninguna forma especial. Y en la práctica ello se ve favorecido por factores como el aumento progresivo de las relaciones interestatales y su rapidez y tecnicismo crecientes para hacer frente a las necesidades políticas y económicas de las relaciones internacionales, el aumento progresivo de la importancia del ejecutivo, y el formalismo y la lentitud del procedimiento parlamentario (Smet:8). Todo ello con la salvedad, sin embargo, de que dentro de las formas simplificadas la forma verbal es extremadamente rara. Los gobernantes cuidan normalmente mucho de sus palabras cuando pueden tener una proyección exterior vinculante y la forma escrita por lo general se mantiene con toda su pujanza”. (Énfasis añadido). *Ibidem.*, p. 163.

*esencialmente en la forma como se perfecciona el convenio y expresa el consentimiento, pues mientras en los tratados solemnes su “perfeccionamiento exige un acto de ratificación autorizada por el Parlamento, la intervención en su proceso formativo del Jefe de Estado como órgano supremo de las relaciones internacionales, y el intercambio o depósito de los instrumentos de ratificación”, los acuerdos de forma simplificada “obligan en virtud de un acto distinto a la ratificación, manifestándose mediante la autenticación del texto del acuerdo o por un acto posterior a la autenticación, distinto de la ratificación, como la aprobación, la notificación, la aceptación o la adhesión”*⁶⁷.

107. Esta Corporación ha reconocido que **los tratados solemnes y los acuerdos de procedimiento simplificado tienen la misma validez a la luz de la Convención de Viena** y, por tanto, constituyen instrumentos con alcance suficiente para **i)** modificar el sistema de fuentes de derecho interno; **ii)** generar la creación, modificación o extinción de derechos y obligaciones internacionales y; **iii)** comprometer la responsabilidad del Estado colombiano.⁶⁸ Al respecto, la sentencia C-785 de 1999 recordó que *“no es el nombre o denominación de un instrumento internacional sino su contenido lo que define su naturaleza de Tratado”*.

108. Por ese motivo, la sentencia C-710 de 1998 dejó asentado que los acuerdos simplificados que tengan la potencialidad de comprometer la responsabilidad internacional del Estado colombiano y hacer surgir obligaciones de esa naturaleza, deben estar sometidos a los trámites previstos para la aprobación y ratificación de los tratados solemnes⁶⁹. En ese sentido, sostuvo que *“aun cuando en el texto de la Constitución Política (artículos 150-16 y 241-10) no se mencione sino a los tratados para efectos de su aprobación o improbación, y del control constitucional, ello no significa que los demás acuerdos internacionales, como los simplificados, no requieran aprobación del Congreso mediante ley, sanción ejecutiva y revisión constitucional, formal y material por la Corte Constitucional, pues, como ya se anotó, se trata de verdaderos tratados internacionales. En tal virtud, deben cumplir los requisitos exigidos constitucionalmente (artículos 150, 189 y 241): negociación, adopción y autenticación; aprobación interna por parte de los Estados, lo cual incluye, la intervención del Congreso, del Ejecutivo y de la Corte Constitucional; y la manifestación internacional de los sujetos del consentimiento de obligarse por medio del tratado”*.

109. Pese a lo expuesto, el concepto de **acuerdo simplificado** fue objeto de precisión y modulación en ulteriores decisiones de esta Corte, con el objeto de

⁶⁷ Manuel Díez de Velasco, *“Instituciones de Derecho Internacional Público”*. Madrid, Tecnos, 1999, p.139-140.

⁶⁸ Cfr. Sentencias C-710 de 1998, C-187 y 785 de 1999, C-750 de 2008 y C-269 de 2014. También el Auto 288 de 2010.

⁶⁹ La adopción de esta postura, sin embargo, no fue pacífica en la jurisprudencia constitucional. Una descripción extensa de los debates que la antecedieron y su posterior evolución puede ser consultada en el Auto 288 de 2010 y en la sentencia C-269 de 2014.

responder al carácter dinámico de las relaciones entre naciones, promover el desarrollo y cumplimiento de los compromisos asumidos por Colombia en tratados previamente aprobados por el Congreso y revisados por la Corte Constitucional, y facilitar el ejercicio de la función de dirección de las relaciones internacionales atribuida por la Constitución al Presidente de la República.⁷⁰

110. De esta manera, el Tribunal distinguió entre **i)** los acuerdos de formación simplificada que conciben nuevas obligaciones y **ii)** los acuerdos de procedimiento simplificado **que tan solo tienen el propósito de implementar tratados** en vigor o que circunscriben su contenido a asuntos que son exclusivos de la órbita del primer mandatario en su condición de director de las relaciones internacionales. En los **primeros**, por comprometer la responsabilidad del Estado colombiano, el Presidente de la República solo puede manifestar el consentimiento del Estado en obligarse por un acuerdo internacional cuando se surta el trámite de aprobación legislativa y de revisión previa de constitucionalidad. Los **segundos** -también denominados *complementarios, derivados o ejecutivos*-, en cuanto no desborden la competencia presidencial consagrada en el artículo 189-2 de la Constitución y se limiten a materializar materias de un tratado que cumplió previamente el trámite complejo de aprobación y revisión constitucional, no requieren nueva aprobación del Congreso ni control automático de la Corte.⁷¹

111. En aplicación de esta jurisprudencia, en el marco del control constitucional automático, previo, integral y definitivo previsto en el artículo 241-10 de la Constitución, la Corte ha condicionado la exequibilidad de leyes aprobatorias de tratado que contemplan la posibilidad de suscribir acuerdos derivados o complementarios con posterioridad a la entrada en vigor del tratado principal, en el entendido que a través de ellos no será posible la adopción de nuevas obligaciones internacionales. En esa dirección, en la **parte resolutive** ha ordenado efectuar la respectiva reserva o declaración interpretativa, según se trate de un acuerdo multilateral o bilateral⁷². Por ejemplo, en la sentencia C-378 de 2009 resolvió:

Segundo. DECLARAR EXEQUIBLE CONDICIONADAMENTE el artículo VII del “Convenio de Cooperación Técnica y Científica entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la

⁷⁰ Cfr. Sentencias C-363, C-1258 y 1439 de 2000; C-303 y C-862 de 2001; C-071 y C-896 de 2003; C-280, C-533 y C-622 de 2004; C-154 y C-241 de 2005; C-176 y C-239 de 2006; C-926 de 2007; C-944 de 2008; C-378 y C-801 de 2009; C-027 de 2011; C-123 y C-819 de 2012; C-217 de 2015 y C-214 de 2017, entre otras.

⁷¹ En relación con esta clase de acuerdos la sentencia C-269 de 2014 señaló: “*La celebración de acuerdos de procedimiento simplificado derivados o complementarios tiene como propósito ejecutar o desarrollar de forma concreta las cláusulas sustantivas consignadas en el tratado del cual se deriva, sin exceder o desbordar lo allí estipulado, es decir, que no dan origen a obligaciones nuevas ni puede exceder las ya contraídas. Es de señalar que el tratado solemne del que se derivan los acuerdos de procedimiento simplificado complementarios debe haber surtido todos los trámites constitucionales. || De otra parte, los acuerdos de procedimiento simplificado celebrados en desarrollo de funciones de órbita exclusiva del Presidente de la República, encuentran sustento en aquellas facultades constitucionalmente asignadas al Jefe de Estado, en su condición de director de las relaciones internacionales, que excluyen la competencia rationae materiae de las demás ramas del Poder Público*”.

⁷² En sentido semejante se pueden consultar las sentencias C-160 de 2000, C-303 de 2001, C-780 de 2004, C-154 y C-241 de 2005, C-926 de 2007, C-378 de 2009 y C-819 de 2012.

República Dominicana, suscrito en la ciudad de Bogotá, Colombia a los 3 días del mes de agosto de 2004”. Como consecuencia de ello se ORDENA al Presidente de la República que al prestar consentimiento realice una declaración interpretativa respecto del artículo VII según la cual los convenios complementarios deben (i) enmarcarse dentro de los propósitos y objetivos del tratado de cooperación inicial, (ii) no deben contener obligaciones nuevas, distintas o adicionales a las pactadas en el tratado de cooperación inicial y (iii) no deben modificar el tratado de cooperación inicial; pues si tales convenios exceden los fines del tratado de cooperación inicial, o lo modifican, o crean compromisos nuevos, distintos o adicionales deben someterse a los procedimientos constitucionales de aprobación del Congreso y revisión de constitucionalidad por la Corte Constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 150 numeral 16 y 241 de la Constitución Colombiana de 1991.

112. Así mismo, en los eventos en que ha prescindido del condicionamiento expreso de la parte resolutive ha dejado claro, en la **parte motiva**, que el Estado colombiano no puede asumir nuevos compromisos internacionales por medio de instrumentos simplificados que ignoren el trámite complejo consagrado en el orden interno para el efecto⁷³. De esta manera, al revisar la constitucionalidad del “*Convenio Básico de Cooperación Técnica y Científica entre el Gobierno de la República de Guatemala y el Gobierno de la República de Colombia*”, la sentencia C-027 de 2011 advirtió que el numeral 3° del artículo I del referido instrumento establecía que los Estados podrían “*celebrar acuerdos complementarios de cooperación técnica y científica*”. Aunque en la parte resolutive la providencia no condicionó la exequibilidad de esta disposición, en los fundamentos de la decisión precisó lo siguiente:

[L]os convenios complementarios a los que se refiere el artículo I del Convenio bajo estudio: **(i)** deben enmarcarse dentro de los propósitos y objetivos del tratado de cooperación inicial, **(ii)** no pueden contener obligaciones nuevas, distintas o adicionales a las pactadas en el tratado de cooperación inicial y **(iii)** no pueden modificar el tratado de cooperación inicial; pues si tales convenios exceden los fines del tratado de cooperación inicial, o lo modifican, o crean compromisos nuevos, distintos o adicionales deben someterse a los procedimientos constitucionales de aprobación del Congreso y revisión de constitucionalidad por la Corte Constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 150 numeral 16 y 241 de la Constitución Colombiana de 1991.

113. De igual forma, a partir de la doctrina de las **competencias atípicas** en materia de control abstracto de constitucionalidad antes señalada (supra 85 a 92), la Corte ha aceptado la procedencia de la acción pública de

⁷³ Cfr. Sentencia C-027 de 2011, C-217 de 2015 y C-214 de 2017, entre otras.

inconstitucionalidad para examinar si a través de un acuerdo de procedimiento simplificado el Estado colombiano ha contraído obligaciones internacionales propias de un tratado solemne. Esto es, si ha respetado el alcance constitucionalmente admisible de los acuerdos de formación simplificada de naturaleza complementaria, derivada o ejecutiva o si, en contra vía de esa concepción, ha generado el surgimiento de nuevos compromisos internacionales sin contar con el trámite de aprobación legislativa y de revisión constitucional automática, previa, integral y definitiva por parte de esta Corporación.⁷⁴

114. En esa dirección, por medio de **Auto 288 de 2010** la Corte se pronunció sobre la demanda de inconstitucionalidad presentada por varios ciudadanos contra el “*Acuerdo complementario para la Cooperación y Asistencia Técnica en Defensa y Seguridad entre los Gobiernos de la República de Colombia y de los Estados Unidos de América*”, suscrito en Bogotá el 30 de octubre de 2009. En criterio de los accionantes, el convenio violaba los artículos 150-16, 224 y 241-10 de la Constitución Política, pues había creado nuevas obligaciones para Colombia sin cumplir el trámite de aprobación legislativa y de revisión previa de constitucionalidad.

115. Para establecer su **competencia**, la Corte se propuso determinar la **naturaleza jurídica** del acto jurídico acusado con miras a establecer si a través de este el Estado colombiano había asumido nuevas obligaciones internacionales no previstas en acuerdos aprobados previamente por el órgano legislativo y revisadas por la Corte Constitucional. En esa dirección, examinó si el instrumento de formación simplificada **i)** creaba, modificaba o extinguía derechos y obligaciones internacionales; **ii)** representaba un desarrollo directo de un tratado negociado, suscrito, aprobado y revisado previamente conforme a los artículos 189-2, 150-16 y 241-10 de la Constitución, o si por el contrario no se adscribía dentro del margen normativo dispuesto por el mismo; **iii)** alteraba el alcance de un tratado principal o modificaba una obligación contenida en este, de modo que la transformaba en una sustancialmente distinta o; **iv)** correspondía o no a materias propias de la órbita exclusiva del Presidente de la República como director de las relaciones internacionales.

116. Con esa perspectiva revisó el contenido del acuerdo simplificado y lo confrontó con los tratados de los cuales dependía su expedición. Luego de ese análisis **concluyó que el texto acusado no se limitaba a desarrollar o ejecutar compromisos internacionales consagrados en instrumentos previamente aprobados por el Congreso y controlados por la Corte Constitucional**, sino que materialmente involucraba la suscripción de nuevas responsabilidades vinculantes para Colombia o la extensión desproporcionada de las obligaciones existentes, lo cual, en el marco constitucional vigente, solo

⁷⁴ La existencia de esta competencia atípica ha sido reconocida en las sentencias C-049 de 2012, C-400 de 2013, C-173, C-269, C-280 y C-632 de 2014. En un sentido semejante se pueden consultar los Auto 288 de 2010 y 723 de 2017.

habría podido ser posible respetando el procedimiento complejo previsto en la Constitución para la adopción de tratados solemnes. Al respecto señaló:

Una revisión tanto individual como conjunta de los instrumentos internacionales señalados en el preámbulo del convenio bajo examen, los cuales constituyen el marco definido por las partes para la suscripción del mismo, permite a la Sala concluir que el “Acuerdo complementario para la cooperación y asistencia técnica en defensa y seguridad entre los gobiernos de la República de Colombia y de los Estados Unidos de América”, suscrito en Bogotá el 30 de octubre de 2009, consagra numerosos compromisos para el Estado colombiano cuyo contenido involucra nuevas obligaciones, así como una extensión que supera el alcance de las adquiridas con anterioridad. De esta manera, con independencia de la denominación formal del instrumento, lo cierto es que por su contenido material el Acuerdo regula aspectos propios de un tratado internacional, además de su notable impacto relacionado con el ejercicio de la soberanía nacional.

117. Luego de determinar la naturaleza jurídica del acto acusado, la Corte se declaró **competente** para estudiar por vía de acción pública de inconstitucionalidad la validez del acuerdo atacado. La justificación de esta competencia atípica se sustentó en *i)* la inexistencia de actos jurídicos exentos de control judicial en el marco del estado constitucional de derecho (art. 4 C. Pol.) y; *ii)* la asimilación material entre los conceptos de acuerdo simplificado y tratado internacional, en virtud de su capacidad de producir efectos jurídicos vinculantes para Colombia, tanto en el orden interno como en el derecho internacional (art. 241-10 C. Pol.).

118. Al respecto la Corte señaló:

En suma, la posibilidad de hacer uso de la acción pública de inconstitucionalidad para controvertir los acuerdos que regulan materias propias de un tratado internacional, se explica porque de lo contrario se socavaría el principio de separación de poderes mediante actos sustraídos de control, lo cual también es inconcebible en un Estado de Derecho e incompatible con el carácter supremo, normativo y vinculante de la Constitución. Además, armoniza plenamente con la jurisprudencia trazada por esta Corporación en relación con el alcance y límites de los Acuerdos Simplificados. (...)

La Sala aclara que con ello no se altera el modelo de control constitucional de tratados, es decir, previo, automático, integral y definitivo. Esta es y seguirá siendo la vía ordinaria para que la Corte examine la validez de los tratados, como hasta ahora ha venido ocurriendo. Simplemente se acepta que, de manera excepcional, pueda acudir a la acción pública de inconstitucionalidad para controvertir acuerdos internacionales que no han sido sometidos a la aprobación del

Congreso o que en general se han celebrado de manera irregular, pues de lo contrario se correría el grave riesgo de que en lo sucesivo el Ejecutivo adquiriera nuevos e importantes compromisos internacionales eludiendo el trámite de tratados y con ello el control tanto del poder legislativo como del órgano judicial.

119. Asumida la competencia, la Corte revisó la aptitud sustantiva de los cargos propuestos y encontró que los accionantes habían logrado concretar una acusación en forma en relación con la presunta violación de los artículos 150-16, 189-2, 224 y 241-10 de la Constitución. Posteriormente, se detuvo a revisar la validez del acuerdo demandado y encontró que las disposiciones constitucionales invocadas habían sido quebrantadas, pues en dicho instrumento el Estado colombiano asumió obligaciones internacionales sin respetar el trámite complejo previsto en la Constitución para el efecto.

120. En relación con este aspecto cabe precisar, no obstante, que la Corte aclaró que esta competencia atípica no opera para examinar la validez material del acuerdo simplificado o análogo, sino únicamente para determinar si se ha omitido el trámite de aprobación legislativa y de revisión constitucional automática. En ese sentido, señaló que cuando se está ante un acuerdo simplificado que a pesar de su denominación establece nuevas obligaciones internacionales, lo procedente es declarar su carencia de efectos jurídicos en el orden interno y remitirlo al Presidente de la República para que en el evento que decida insistir en su perfeccionamiento lo someta a aprobación del Congreso y revisión previa de constitucionalidad (art. 241-10 C. Pol.).

121. De este modo, en el caso concreto el Auto 288 de 2010 declaró que el acuerdo revisado no podía surtir efectos en el ordenamiento colombiano hasta que cumpliera el trámite constitucional contemplado para los tratados en forma solemne y ordenó a la Presidencia de la República someter el acuerdo al trámite de aprobación correspondiente.

- El examen de la competencia de la Corte Constitucional en el presente asunto

122. De acuerdo con el numeral 5 del artículo 2° del Decreto 2067 de 1991 las demandas de inconstitucionalidad deben precisar el objeto demandado y contener “[l]a razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda”. De esta disposición se desprende que no basta que se alegue la competencia de la Corte, puesto que además es indispensable que en casos de incertidumbre se acompañe de argumentos que la expliquen y justifiquen.

123. En ese sentido, a partir de los motivos expuestos por el accionante, por los intervinientes y por el Procurador General de la Nación, le corresponde a la Corte Constitucional comprobar si la **naturaleza jurídica** del objeto acusado hace parte del catálogo de preceptos normativos sobre los cuales esta

Corporación tiene competencia para asumir el control abstracto de constitucionalidad.

124. En particular, debe establecer si el Plan de Acción de Colombia y Estados Unidos para derechos laborales comportó para Colombia el surgimiento de obligaciones internacionales no previstas en tratados previamente aprobados por el Congreso de la República y revisados por la Corte Constitucional y, en ese sentido, si materialmente puede ser asimilado a un tratado solemne sobre el cual el numeral 10 del artículo 241 de la Constitución le asigna competencia a esta Corte para revisar su conformidad con la Carta. Pasa la Sala Plena a examinar la cuestión.

125. El **22 de noviembre de 2006** Colombia y Estados Unidos suscribieron el Acuerdo de Promoción Comercial o TLC. A través de la **Ley 1143 de 2007** el Congreso de la República aprobó el acuerdo y, posteriormente, la Corte Constitucional declaró su exequibilidad mediante sentencia **C-750 de 2008**. El 28 de junio de 2007 los dos países firmaron un Protocolo Modificatorio al tratado inicial con el objeto de suscribir compromisos adicionales en materia laboral, ambiental y de derechos humanos. El Congreso de la República aprobó el protocolo por medio de la Ley 1166 de 2007 y, más adelante, la Corte Constitucional declaró su exequibilidad en la sentencia C-751 de 2008.

126. No obstante, solo hasta el 12 de octubre de 2011 el Congreso de Estados Unidos aprobó el TLC, mientras que el 21 de octubre de ese año el presidente de ese país sancionó la ley aprobatoria. El canje de notas entre las dos naciones se realizó en el marco de la VI Cumbre de las Américas celebrada en Cartagena de Indias entre el 9 y 15 de abril 2012. En esa misma fecha se acordó que el tratado y su protocolo modificadorio entrarían en vigor el 15 de mayo de 2012.

127. Fue en ese contexto que el **6 de abril de 2011** los Gobiernos de los dos países establecieron el Plan de Acción de Colombia y Estados Unidos para derechos laborales. El actor considera que el PAL comportó un verdadero tratado de derecho internacional por varias razones. Primero, porque fue “*suscrito*” por los presidentes de las dos naciones. En segundo lugar, porque no se enmarca o desarrolla directamente el TLC con Estados Unidos, sino que establece nuevas obligaciones internacionales. Para sustentar esta postura asegura que, por vía del PAL, Colombia se comprometió a crear el Ministerio de Trabajo, a regular las Cooperativas de Trabajo Asociado y las Empresas Temporales y a reformar el Código Penal con el propósito de incorporar a la legislación criminal el delito de suscripción de Pactos Colectivos. En tercer lugar, adujo que las materias a las que se refiere el Plan de Acción no comprometen la órbita exclusiva del Presidente de la República, en tanto su materialización involucra también la responsabilidad del órgano legislativo. También señaló, en cuarto lugar, que el PAL emplea expresiones imperativas que implican exigencias para Colombia, como las partes “*acuerdan*” y otros términos categóricos como “*dispondrá*”, “*garantizará*”, “*establecerá*”, “*buscará*”. Finalmente, en quinto lugar, sostuvo que el comportamiento

posterior de “*las partes*” indica que estas le dieron al Plan de Acción el tratamiento propio de un tratado, ya que establecieron plazos precisos de acatamiento y mecanismos de seguimiento y monitoreo que le han dado derecho a Estados Unidos de “*verificar el cumplimiento*” de su contenido.

128. El Gobierno Nacional, el Procurador General de la Nación y algunas organizaciones sindicales que intervinieron en el trámite se oponen a la tesis del demandante. En conjunto, sus argumentos se pueden resumir de la siguiente manera: **i)** el PAL no tiene la naturaleza de un tratado solemne, pues tan solo constituyó una “*hoja de ruta*” con tres propósitos esenciales: facilitar la aprobación del TLC en el Congreso de los Estados Unidos, pues ese órgano legislativo tenía preocupaciones por las condiciones laborales de Colombia; armonizar el ordenamiento jurídico interno colombiano con los compromisos asumidos en el marco de la Organización Internacional del Trabajo en el 2006 y en 2011 y afrontar los compromisos que incluiría el TLC en materia de derechos laborales; **ii)** el PAL no tiene la naturaleza propia de los tratados solemnes ni de los acuerdos simplificados, ya que el Estado no manifestó su consentimiento de obligarse internacionalmente, en tanto el texto no fue objeto de suscripción, ratificación u otra forma de expresión de la voluntad; **iii)** las actividades previstas en el PAL no aluden al Estado colombiano sino al Gobierno Nacional y corresponden a atribuciones propias de este y **iv)** el PAL no hace parte del derecho interno y tan solo puede ser entendido como un conjunto de enunciados de carácter político que no estipula obligación internacional alguna para Colombia.

129. Bajo tal panorámica, en relación con el primer aspecto que, en criterio del actor, activaría la competencia de la Corte para estudiar el fondo de la demanda, esto es, la firma del PAL, la Sala advierte que no se acreditó su suscripción por parte de un agente del Estado colombiano con capacidad para representarlo o con plenos poderes para obligarlo en los términos de los artículos 7 y 11 de la CVDT.

130. De una parte, el accionante no aportó reproducción del PAL en la que figure la firma o suscripción de persona alguna. Así mismo, la copia de ese documento remitida a esta Corporación por la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República tampoco aparece firmada o suscrita por algún representante de los dos Estados. En respuesta a la práctica de pruebas ordenada por esta Corporación, esa Secretaría Jurídica certificó que por la “*naturaleza no vinculante y programática*” del Plan de Acción “*el texto no requirió la suscripción de los representantes de los Estados*”.⁷⁵ Esta última circunstancia fue corroborada por el Ministerio de Relaciones Exteriores; el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; el Ministerio de Justicia y del Derecho y el Procurador General de la Nación, **quienes en sus intervenciones resaltaron la ausencia del mencionado requisito de refrendación de la voluntad del Estado (supra 33, 38, 44 y 71).**

⁷⁵ Folio 122.

131. Como lo advirtió la Corte en los fundamentos de esta sentencia, la manifestación del consentimiento es un aspecto central para el surgimiento de las obligaciones internacionales⁷⁶. Debido al carácter consensual de estos acuerdos los sujetos de derecho internacional pueden concertar cualquier medio de expresión de la voluntad obligacional del Estado o acudir a las fórmulas previstas taxativamente en el artículo 11 de la CVDT (*supra* 104). De igual modo, la manifestación del consentimiento, para que sea vinculante, solamente puede ser exteriorizada por el Jefe de Estado, el Jefe de Gobierno, el Ministro de Relaciones Exteriores o un delgado con plenos poderes para el efecto (*supra* 102 - 103). En el presente caso, sin embargo, ninguna de esas circunstancias fue acreditada por el demandante.⁷⁷

132. En el **Auto 288 de 2010**, contrario a lo ocurrido en esta ocasión, la Corte comprobó que el texto acusado comportaba un verdadero acuerdo de procedimiento simplificado que incorporaba nuevos derechos y obligaciones internacionales para las partes. Lo anterior, por cuanto se probó que **i)** las dos naciones manifestaron su voluntad en obligarse por el tratado conforme a lo dispuesto en los artículos 7 y 11 de la CVDT, pues el documento fue **suscrito** por Colombia a través del Ministro de Relaciones Exteriores de la época y por Estados Unidos de América por intermedio del Embajador de ese país en Colombia; **ii)** los compromisos plasmados en el convenio adoptaron una connotación jurídica en virtud de la expresión del consentimiento de los Estados a través de la **firma** de sus agentes; y **iii)** el contenido vinculante del acuerdo desbordaba las funciones del presidente de la República en su condición de director de las relaciones internacionales, así como el alcance de las obligaciones recogidas en tratados vigentes previamente aprobados por el legislador y revisados por la Corte Constitucional (*supra* 114 a 121).⁷⁸

133. De modo semejante, pronunciamientos de la Corte Internacional de Justicia coinciden con la postura de la Corte Constitucional en relación con la necesidad de comprobar, al momento de determinar la existencia de un acuerdo internacional, si el consentimiento del Estado en obligarse por el mismo fue exteriorizado válidamente para generar derechos y obligaciones entre los países signatarios.

⁷⁶ Cfr. Corte Constitucional C-369 de 2002.

⁷⁷ Dicho presupuesto ha sido examinado siempre por la jurisprudencia de esta Corporación al momento de establecer si un instrumento internacional sometido a su consideración lo satisfizo al momento de su adopción. De este modo, en la sentencia C- 223 de 2013 la Corte sostuvo lo siguiente: “*La Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia ha señalado que en el examen de constitucionalidad de los tratados, es deber de esta Corporación revisar la competencia del funcionario que participó en el proceso de negociación y adopción del instrumento internacional sometido a control. Para tal efecto, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 406 de 1997, aprobatoria de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, este Tribunal siempre verifica los plenos poderes de quien suscribe uno de tales instrumentos en representación del Estado colombiano*”.

⁷⁸ El texto original del “*Acuerdo Complementario para la Cooperación y Asistencia Técnica en Defensa y Seguridad entre los Gobiernos de la República de Colombia y de los Estados Unidos de América*” puede ser consultado en el siguiente enlace: http://apw.cancilleria.gov.co/Tratados/adjuntosTratados/90F3A_US-30-10-2009.PDF En este texto, además, los Estados **iv)** le dieron la denominación expresa de “*Acuerdo Complementario*” al documento; **v)** determinaron que los Estados signatarios se denominarían “*las Partes*” a lo largo del escrito; y **vi)** invocaron, en el Preámbulo, los tratados en vigor en que se sustentaba el acuerdo simplificado.

134. En ese sentido, en el fallo de la delimitación marítima y cuestiones territoriales entre Qatar y Bahreín del 1 de julio de 1994, la CIJ comprobó que un acta suscrita por los Ministros de Relaciones Exteriores de ambos países en la que relacionaban una serie de compromisos bilaterales, constituía un acuerdo internacional que generaba derechos y obligaciones para las partes, sin importar que estas no le hubieran otorgado la denominación de acuerdo o tratado internacional. Sin embargo, la cuestión definitiva para otorgar carácter vinculante al acuerdo fue el análisis de la manifestación del consentimiento que había sido prestado por los Estados mediante la firma del acta por parte de sus agentes (art. 7 y 11 CVDT). En esa dirección, cuando el Ministro de Relaciones Exteriores de Bahreín buscó retractarse ante el Tribunal sosteniendo que su intención no había sido la de obligar internacionalmente a su país, la CIJ resaltó que este había expresado la voluntad del Estado a través de la firma del documento:

La Corte no considera necesario establecer cuáles podrían haber sido las intenciones del Ministro de Relaciones Exteriores de Bahreín o, en este caso, las del Ministro de Relaciones Exteriores de Qatar. Los dos **ministros firmaron un texto** que registra compromisos aceptados por sus gobiernos, algunos de los cuales se les iba a dar aplicación inmediata. Habiendo **firmado tal texto**, el Ministro de Relaciones Exteriores de Bahreín no está en condiciones de sostener, posteriormente, que sólo pretendía suscribir una “declaración registrando una política de entendimiento”, y no un acuerdo internacional. (Énfasis añadido, traducción libre de la Corte Constitucional).⁷⁹

135. En el presente asunto, si bien no es determinante para la decisión la ausencia de calificación del PAL como un acuerdo o tratado internacional, sí lo es **i)** la comprobación de si el consentimiento de los Estados efectivamente fue emitido y si **ii)** este fue manifestado por los representantes de los países habilitados para ello conforme a los artículos 7 y 11 de la CVDT. En esta oportunidad, no obstante, esa expresión de la voluntad internacional, como se ha repetido insistentemente, no fue acreditada por el demandante y, por lo tanto, de momento no es posible atribuir al texto acusado el carácter de un acuerdo generador de obligaciones internacionales para Colombia.⁸⁰

⁷⁹ La cita en el idioma original señala lo siguiente: “27. *The Court does not find it necessary to consider what might have been the intentions of the Foreign Minister of Bahrain or, for that matter, those of the Foreign Minister of Qatar. The two Ministers signed a text recording commitments accepted by their Governments, some of which were to be given immediate application. Having signed such a text, the Foreign Minister of Bahrain is not in a position subsequently to say that he intended to subscribe only to a “statement recording a political understanding”, and not to an international agreement.*”. Corte Internacional de Justicia, fallo del 1 de julio de 1994 sobre competencia de la CIJ. Caso Qatar contra Bahreín. Disponible en: <https://www.icj-cij.org/files/case-related/87/087-19940701-JUD-01-00-EN.pdf>

⁸⁰ Igualmente, en arreglo a lo dispuesto en el artículo 11 de la CVDT existen formas de manifestación del consentimiento internacional distintas a la suscripción o firma de un instrumento por parte del Jefe de Estado o de sus delegados (supra 104). Empero, en el presente este caso el accionante no construyó un argumento dirigido a acreditar la verificación de una hipótesis de expresión de la voluntad distinta a la firma o suscripción del documento acusado. Cabe precisar, en esa dirección, que el actor citó dos breves fragmentos de las

136. En suma, el actor no logró probar que los supuestos compromisos internacionales asumidos por Colombia ostenten una naturaleza jurídica y vinculante para el país, pues según se indicó, no demostró que los países involucrados en el Plan de Acción hubiesen manifestado su consentimiento en obligarse por un tratado en los términos de los artículos 7 y 11 de la CVDT.

137. Entre tanto, al margen de la discusión anterior, el actor no demostró que los supuestos compromisos internacionales a los que alude específicamente en su demanda ostenten necesariamente un carácter imperativo. De esta manera, frente a la gestación del Ministerio de Trabajo el documento simplemente sostiene que el Gobierno de Estados Unidos “*valora*” su creación.

138. En relación con la regulación de las Cooperativas de Trabajo Asociado el PAL informa que el Gobierno de Colombia “*ha introducido*” una “*modificación al proyecto del Plan de Nacional de Desarrollo*” para adelantar la entrada en vigor del artículo 63 de la ley de formalización y primer empleo y que a más tardar el 15 de junio de 2011 “*expedirá el decreto reglamentario de la ley de formalización de primer empleo*” para dar alcance a la legislación sobre Cooperativas de Trabajo Asociado. Frente a las Empresas de Servicios Temporales el texto anuncia que el “*Gobierno de Colombia*” pondrá en práctica un régimen de cumplimiento para impedir que estas sean usadas para vulnerar los derechos laborales. Finalmente, sobre la reforma al Código Penal el documento se limita a precisar que el “*Gobierno colombiano presentó al Congreso una reforma al Código Penal que establece sanciones penales para los empleadores que atenten contra el derecho de asociación sindical, reunión y el derecho de negociación colectiva*” y a indicar que el Gobierno “*buscará*” la aprobación del Congreso de la República antes del 15 de junio de 2011. No es claro, en conclusión, que estas acciones estén redactadas de manera imperativa u obligatoria pues, debido a su falta de efectos vinculantes tienen en principio una orientación informativa en relación con las medidas que adoptaría el Gobierno Nacional.⁸¹

139. Igualmente, tampoco está acreditado que el desarrollo de las actividades del PAL referidas específicamente en la demanda comprometan la responsabilidad del Congreso como lo afirma el accionante, pues, de una parte, no establecen una obligación expresa de legislar dirigida a dicho órgano del poder público y, de otra parte, todas ellas se encuadran dentro de las competencias del Presidente de la República. En ese sentido, el Gobierno

declaraciones que habrían realizado los presidentes de Colombia y Estados Unidos en una reunión en la Casa Blanca el 7 de abril de 2011 en las que hicieron distintas referencias al PAL. Sin embargo, como edificó su demanda en la supuesta firma o suscripción del PAL, no incorporó un argumento dirigido a analizar los efectos de las mencionadas declaraciones, pues se limitó a sostener que estas evidenciaban que el PAL “*se constituyó en la condición necesaria para la entrada en vigor del mismo*”.

⁸¹ De modo semejante, la Corte advierte que el demandante no ahondó en la exposición de las cláusulas del TLC con Estados Unidos y, en particular, del Capítulo 17 sobre derechos laborales. La **confrontación** de los contenidos del acto acusado y del TLC resultaba necesaria, pues el actor sostuvo que el PAL no se limitó a desarrollar el tratado, sino que estableció nuevas obligaciones en materia laboral para Colombia. La ausencia de ese ejercicio comparativo, sin embargo, impide acreditar la manera en que el Plan de Acción habría desbordado el marco del TLC y comprometido la responsabilidad internacional del Estado colombiano.

Nacional cuenta con iniciativa legislativa para promover reformas a la legislación penal y, en especial, para crear o suprimir Ministerios y para presentar el Plan Nacional de Desarrollo y de Inversiones Públicas (art. 154 C. Pol.). También le corresponde ejercer la potestad reglamentaria mediante la expedición de decretos, resoluciones y emitir las órdenes necesarias para la cumplida ejecución de la ley (art. 189-11 C. Pol.).

140. Finalmente, en relación con el argumento del accionante relativo a que el comportamiento posterior de “*las partes*” es indicativo de que estas le dieron al PAL el tratamiento de un tratado pues establecieron plazos de acatamiento y mecanismos de seguimiento, la Sala advierte que el mismo tampoco se encuentra acreditado. De este modo, **i)** el texto del PAL no emplea expresiones como “*los Jefes de Estado*” o “*las partes*” como sugiere el demandante, sino que se refiere a los Gobiernos de Colombia y Estados Unidos; **ii)** la presentación de informes de seguimiento por parte de Colombia no implica necesariamente que estos tengan su origen en el respeto de una obligación internacional, ya que el Presidente de la República cuenta con facultades constitucionales para realizar actividades como las señaladas en el PAL, sin que la sola comunicación de estas a otro país pueda catalogarse como demostrativa de la existencia de un acuerdo internacional vinculante para Colombia y **iii)** el actor, en todo caso, no demostró que un representante de Estados Unidos con capacidad para comprometerlo o con plenos poderes para el efecto haya manifestado la voluntad de ese Estado en obligarse internacionalmente por el PAL⁸².

141. En síntesis, a partir de los argumentos expuestos por el accionante no es posible inferir que el denominado PAL implique para Colombia la asunción de obligaciones internacionales no previstas en tratados previamente aprobados por el Congreso de la República y revisados por la Corte Constitucional. En efecto, el actor no acreditó que el acto acusado hubiere sido suscrito por el Jefe de Estado, el Ministro de Relaciones Exteriores o un delegado con plenos poderes para ello. Tampoco se probó, en consecuencia, que el PAL contenga compromisos internacionales vinculantes para el Estado colombiano o que estos excedan las competencias atribuidas al Presidente de la República como director de las relaciones internacionales. De igual modo, el accionante no pudo

⁸² En ese sentido, el actor se limitó a transcribir algunos apartes de dos comunicaciones del 11 de abril de 2016 y del 11 de enero de 2017 de la Oficina de Comercio y Asuntos Laborales del Departamento de Trabajo de Estados Unidos, en los que esa dependencia se habría pronunciado sobre el “*cumplimiento del Plan de Acción*”. De esta manera, de acuerdo con la traducción libre del demandante, el fragmento del comunicado del 11 de abril de 2016 señalaría que “*En el marco de la consideración del [TLC] por parte del Congreso [de Estados Unidos], el gobierno Obama negoció con el gobierno del Presidente colombiano Juan Manuel Santos un Plan de Acción respecto de asuntos laborales que previamente habían aparecido imposibles de resolver. [...] El Plan de Acción detalló acciones concretas que Colombia adoptaría dentro de plazos establecidos para abordar los temas laborales. Los dos gobiernos suscribieron el Plan de Acción el 7 de abril de 2011*”. A su turno, el fragmento del comunicado del 11 de enero de 2017 establecería que: “*Desde el lanzamiento del Plan de Acción, el Departamento de Trabajo de Estados Unidos, el Representante Comercial de Estados Unidos y el Departamento de Estado, han coordinado con las autoridades del Gobierno de Colombia para cumplir los compromisos concretos del Plan de Acción y más ampliamente, para lograr sus objetivos subyacentes y resolver los retos pendientes*”. Los apartes traídos a cita por el accionante, empero, no aluden a los Estados Parte de Colombia y Estados Unidos, sino a los Gobiernos de los dos países. Igualmente, al referirse a las acciones del PAL no señalan que estas tareas ostenten una naturaleza jurídica o que representen obligaciones internacionales vinculantes para Colombia. Los textos, por último, parten de un supuesto inexistente: la suscripción o firma del PAL por parte de los representantes de ambos Estados.

acreditar que la materialización de las actividades referidas en el PAL sea consecuencia necesaria de su carácter vinculante para Colombia, pues el Gobierno Nacional tiene la facultad-obligación de propender por el respeto de los derechos de los trabajadores y, en especial, para promover las medidas legislativas indispensables para ello o para reglamentar las leyes que los desarrollen.

142. La Presidencia de la República, el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Industria y Comercio aseguraron que el PAL constituyó una “*hoja de ruta*” sin efectos vinculantes para Colombia, mientras que el Ministerio de Trabajo y el Procurador General de la Nación señalaron que tan solo puede ser entendido como un conjunto de enunciados de carácter político que no estipula obligación alguna para el país.

143. Al margen de esas consideraciones, a esta Corporación no le corresponde establecer el carácter definitivo del mencionado documento, sino determinar si este, a pesar de su denominación formal⁸³, configuró materialmente un tratado internacional que induzca la competencia prevista en el artículo 241-10 superior para revisar su constitucionalidad. Esta última circunstancia, como se explicó ampliamente, no fue acreditada por el accionante.

144. Por los motivos expuestos, en el presente caso la Corte **se abstendrá de asumir conocimiento para revisar la constitucionalidad del PAL**, por cuanto la demanda no satisfizo las razones que activan su competencia atípica frente a acuerdos internacionales que contraen obligaciones internacionales sin cumplir los requisitos de aprobación legislativa y revisión constitucional previa. Esta determinación no impide que este asunto sea sometido a consideración de la Corte nuevamente, con base en argumentos y evidencias suficientes que promuevan su competencia en esta materia.

De la demanda formulada contra el artículo 200 del Código Penal

Competencia

145. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241-4 de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, toda vez que la norma acusada hace parte de una ley de la República, en este caso, la Ley 599 de 2000 modificada por el artículo 5 de la Ley 1309 de 2009 y el artículo 26 de la Ley 1453 de 2011.

Asuntos preliminares

⁸³ En relación con el carácter no determinante de la denominación que las partes otorguen a un acuerdo internacional, pueden ser consultadas las providencias A-288 de 2010 (supra 101) y los fallos del 19 de diciembre de 1978 y del 1° de julio de 1994 de la CIJ, relativos a los casos Grecia contra Turquía (plataforma continental del Mar Egeo) y Qatar contra Bahrein, respectivamente.

146. Previamente a la identificación de los problemas jurídicos y la metodología de la presente decisión, la Sala deberá determinar si la disposición acusada hizo tránsito a cosa juzgada constitucional, por cuanto algunos intervinientes⁸⁴ advirtieron que la constitucionalidad del inciso censurado fue examinada por esta Corporación en la sentencia C-571 de 2012.

147. Delimitada la materia sobre la cual la Corte sería competente para emitir un pronunciamiento de fondo, la Sala verificará si la demanda ofrece un cargo de constitucionalidad que cumpla con las condiciones fijadas por la ley y la jurisprudencia de esta Corte para el efecto, ya que distintos intervinientes⁸⁵ señalaron que la demanda no satisface estos presupuestos mínimos para el examen de fondo.

Primera cuestión previa. Análisis de la cosa juzgada constitucional

148. En el presente asunto el Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Justicia y del Derecho, la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia, la Asociación Colombiana de Auxiliares de Vuelo, la Central Unitaria de Trabajadores de Colombia y la Corporación Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo señalan que en relación con el cargo por violación del principio de unidad de materia formulado contra el inciso 2° del artículo 200 del Código Penal existe cosa juzgada constitucional, por cuanto esta Corporación habría analizado su conformidad con la Carta en la sentencia C-571 de 2012 frente a un reproche similar.

149. A su turno, el accionante asegura que en la mencionada sentencia la Corte estudió el cargo por violación del principio de unidad de materia únicamente en relación con el primer inciso del artículo 200 del Código Penal. El Procurador General de la Nación comparte esa postura, pues en su criterio tan solo se presenta cosa juzgada constitucional aparente, en tanto el escrutinio realizado por la Corte en esa oportunidad no involucró el examen del tipo penal plasmado en el inciso atacado.

150. Para resolver la cuestión la Sala reiterará brevemente los criterios jurisprudenciales desarrollados por esta Corporación al momento de constatar la configuración de la cosa juzgada constitucional en los juicios de control abstracto. Analizará, seguidamente, si efectivamente ha operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional o si, por el contrario, es procedente un nuevo examen de la disposición atacada.

- La cosa juzgada constitucional. Reiteración de jurisprudencia.

⁸⁴ En particular, el Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Justicia y del Derecho, la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia, la Asociación Colombiana de Auxiliares de Vuelo, la Central Unitaria de Trabajadores de Colombia y la Corporación Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo.

⁸⁵ En particular, el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Departamento Nacional de Planeación y la Escuela Nacional Sindical.

151. El artículo 243 de la Carta Política establece que los fallos que dicte la Corte Constitucional en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional. Esto quiere decir que ninguna autoridad podrá reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexecutable por razones de fondo, mientras subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron de sustento para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución.

152. La cosa juzgada constitucional es una “*institución jurídico procesal que le otorga a las decisiones tomadas en las sentencias de constitucionalidad el carácter de inmutables, vinculantes y definitivas*”⁸⁶. La jurisprudencia de esta Corporación ha indicado que esta figura tiene fundamento **i)** en la protección de la seguridad jurídica, que impone estabilidad y certidumbre en las reglas que rigen la actuación de autoridades y ciudadanos; **ii)** en la salvaguarda de la buena fe, que exige asegurar la consistencia de las decisiones de la Corte; **iii)** en la garantía de la autonomía judicial, al impedir que un asunto que ya ha sido juzgado por el juez competente sea examinado nuevamente; y **iv)** en la condición de la Constitución como “*norma de normas*”, en tanto las decisiones de la Corte que ponen fin al debate constitucional tienen el propósito de asegurar la integridad y supremacía de la Carta⁸⁷.

153. Este Tribunal ha precisado que la cosa juzgada constitucional se configura respecto de determinada disposición jurídica que ha sido examinada por la Corte en una sentencia anterior. Para que la misma se concrete deben concurrir tres circunstancias: **i)** la norma demandada debe guardar identidad con el contenido normativo consignado en la disposición jurídica que fue objeto de examen en la decisión previa; **ii)** los cargos de inconstitucionalidad que formula la nueva demanda deben ser materialmente semejantes a los propuestos y estudiados con antelación por la Corte; y **iii)** el parámetro normativo de validez constitucional debe ser el mismo.⁸⁸

154. Las consecuencias de la cosa juzgada en el control abstracto de constitucionalidad dependen del sentido de la decisión que la Corte haya adoptado en la sentencia previa. Así, la declaratoria de inexecutable de una norma implica que carece de objeto emitir respecto de ella un nuevo pronunciamiento. En ese escenario, las demandas que la cuestionen con posterioridad deben rechazarse o, si han sido admitidas, la Corte deberá estarse a lo resuelto. Cuando, en cambio, la norma censurada fue declarada executable, corresponde a la Corte determinar el alcance de la decisión antecedente, con la finalidad de “*(...) definir si hay lugar a un pronunciamiento de fondo o si por el contrario la problemática ya ha sido resuelta, caso en el cual, la demanda deberá rechazarse de plano o, en su defecto la Corte emitirá un fallo en el cual decida estarse a lo resuelto en el fallo anterior*”.⁸⁹

⁸⁶ Cfr. Sentencia C-028 de 2018.

⁸⁷ Cfr. Sentencia C-007 de 2016.

⁸⁸ Cfr. Sentencias C-063 de 2018, C-007 de 2016 y C-228 de 2015, entre otras.

⁸⁹ Cfr. Sentencias C-063 de 2018 y C-228 de 2015, entre otras.

155. A partir de la praxis judicial, este Tribunal ha identificado diferentes modalidades de cosa juzgada constitucional. La **absoluta** se presenta cuando la decisión previa de la Corte agotó cualquier debate sobre la constitucionalidad de la norma acusada, pues “*se entiende que la norma es exequible o inexecutable en su totalidad y frente a todo el texto constitucional*”⁹⁰. En este caso, si la providencia no ha realizado una delimitación expresa de sus efectos en la parte resolutive, se presume que ha operado la cosa juzgada constitucional absoluta y, por tanto, no será posible emprender un nuevo examen de la norma⁹¹.

156. Por el contrario, existe cosa juzgada **relativa** en los eventos en que la decisión anterior realizó el estudio de constitucionalidad únicamente respecto de algunos cargos. Es posible, por ese motivo, controvertir la misma disposición con fundamento en reproches diferentes, para que la Corte la examine desde la perspectiva de las nuevas acusaciones⁹². Esta categoría de cosa juzgada puede ser **explícita** cuando los efectos de la sentencia previa se limitaron específicamente en la parte resolutive, e **implícita** si tal circunstancia no tuvo ocurrencia de manera clara e inequívoca en el resuelve de la providencia, pero sí en la parte motiva de la misma.

157. La cosa juzgada **formal**, por su parte, se configura cuando existe una decisión previa del juez constitucional sobre la misma disposición que es llevada nuevamente a su estudio. En contraste, la cosa juzgada **material** se presenta cuando la disposición atacada no es necesariamente igual a la analizada en decisiones previas, pero refleja contenidos normativos idénticos⁹³.

158. Por último, existe cosa juzgada **aparente** cuando la parte resolutive de la sentencia declara la constitucionalidad de una norma o de un conjunto de ellas que, no obstante, no han sido realmente objeto de escrutinio en su parte motiva. En este caso existe tan solo una “*apariencia*” de cosa juzgada, por lo que la norma puede ser materialmente estudiada en la nueva demanda.

- **Análisis concreto sobre la configuración de la cosa juzgada constitucional en el presente asunto**

⁹⁰ Cfr. Sentencias C-279 de 2014, C-332 de 2013, C-783 de 2005 y C-478 de 1998, entre otras.

⁹¹ Cfr. Sentencias C-007 de 2016, C-149 de 2009 y C-584 de 2002.

⁹² Cfr. C-148 de 2015, C-912 de 2013, C-600 de 2010, C-469 de 2008, C-310 de 2002 y C-478 de 1998.

⁹³ En relación con la configuración de la cosa juzgada material, la sentencia C-028 de 2018 señaló que la jurisprudencia ha distinguido la ocurrencia de dos eventos: “(i) La **cosa juzgada material en sentido estricto**, que se presenta cuando existe un pronunciamiento previo declarando la inexecutable, por razones de fondo, de un contenido normativo que es reproducido en la disposición que es nuevamente acusada. La identidad del contenido acusado deberá ser deducida tanto de la redacción del precepto como del contexto normativo en el que se expidió. La estructuración de la cosa juzgada en este evento está condicionada, además, a que subsistan las disposiciones constitucionales que sirvieron de fundamento a las razones de fondo en que se sustentó la declaratoria previa de inexecutable. (ii) La **cosa juzgada material en sentido lato o amplio**, ocurre cuando existe un pronunciamiento previo declarando la executable –simple o de forma condicionada–, de una norma demandada cuyo contenido normativo es idéntico al que se encuentra en la disposición que se analiza nuevamente. Cuando ello sucede, ha indicado la jurisprudencia, en principio, que la Corte Constitucional ha de estarse a lo resuelto en la sentencia anterior, a menos que tengan ocurrencia circunstancias excepcionales (...) que enerven los efectos de la cosa juzgada”.

159. La Sala constata que en el presente asunto se configura el elemento de *identidad en el contenido normativo atacado*, pues el inciso 2° del artículo 200 del Código Penal en su versión actual fue objeto de examen de constitucionalidad en la sentencia C-571 de 2012.

Sentencia C-571 de 2012	Demanda actual
Norma acusada	Norma acusada
Artículo 200 (íntegro) del Código Penal modificado por el artículo 5 de la Ley 1309 de 2009 y por el artículo 26 de la Ley 1453 de 2011.	Artículo 200 (parcial) del Código Penal modificado por el artículo 5 de la Ley 1309 de 2009 y por el artículo 26 de la Ley 1453 de 2011. En esta ocasión se demandó únicamente el inciso 2° del artículo 200 del Código Penal.

160. Así las cosas, pasa la Sala a indagar si también existe *identidad entre los cargos* formulados en la demanda que dio lugar a la sentencia C-571 de 2012 y los reproches propuestos en esta ocasión.

Sentencia C-571 de 2012	Demanda actual
Cargos	Cargos
- Violación del principio de consecutividad - Violación del principio de unidad de materia	- Violación del principio de unidad de materia - Violación de la libertad de asociación y de los derechos a la asociación sindical y negociación colectiva - Violación del principio de progresividad y no retroceso - Violación del principio de necesidad y última ratio del derecho penal - Violación del principio de legalidad

161. Según se advierte, el cargo por violación del principio de unidad de materia hizo parte de la demanda que dio origen a la sentencia C-571 de 2012 en el expediente D-8809. El accionante y la Vista Fiscal aseguran que esta circunstancia no impide un nuevo pronunciamiento de esta Corporación con base en la misma censura, pues la cosa juzgada tan solo sería aparente en tanto el fallo de constitucionalidad no se habría referido al inciso 2° del artículo 200 del Código Penal. Pasa la Sala a absolver este interrogante.

162. El reproche por violación del principio de unidad de materia formulado en el proceso D-8809 frente al artículo 200 del Código Penal (en adelante cargo

primero), se puede confrontar con la censura propuesta en esta ocasión contra el inciso 2° de la misma disposición (en adelante cargo segundo), de la siguiente manera:

Sentencia C-571 de 2012	Demanda actual
Cargo por violación del principio de unidad de materia	Cargo por violación del principio de unidad de materia
“... según puede observarse en las Gacetas Legislativas que dan cuenta del trámite surtido por el proyecto que vino a convertirse en Ley 1453 de 2011, <u>la norma objeto de ésta demanda, sólo hizo parte del texto aprobado en plenaria de la Cámara de Representantes. Pero no existió, ni en el articulado, ni en la exposición de motivos, ni durante el curso de los otros debates surtidos referencia alguna a la violación de los derechos de reunión y asociación</u>”. (...)“Resulta muy claro que la modificación al artículo 200 del Código Penal, integrada en la Gaceta 194 de 2011 Cámara en su artículo 29, <u>no es afín con el objeto de la ley, ya que como se observa el capítulo hace referencia a establecer las medidas penales para garantizar la seguridad ciudadana, por lo cual no hay conexidad ni identidad con los otros postulados de la ley, lo que genera una violación [d]el artículo 158 de la Constitución Política de 1991, al principio de identidad y al de unidad de materia</u>”.⁹⁴ (Énfasis añadido)	“En suma, el núcleo temático o la materia dominante de la Ley 1453 de 2011 es la lucha contra el terrorismo y la criminalidad organizada. <u>La introducción de un nuevo tipo penal, relacionado con la celebración de pactos colectivos entre el empleador y los trabajadores no sindicalizados, no tiene absolutamente nada que ver con el terrorismo y la criminalidad organizada. El primer tipo penal del artículo 200 puede estar relacionado con la violencia contra sindicalistas, lo cual efectivamente se relaciona con el terrorismo y la criminalidad organizada. Sin embargo, el segundo tipo penal, no tiene ninguna relación con estos temas. Los pactos colectivos no los celebran grupos terroristas ni bandas criminales; los celebran los empleadores y los empleados en el marco de procesos legítimos de negociación colectiva, y su regulación hace parte de la política laboral de cada Estado. La criminalización de la celebración de pactos colectivos no tiene entonces ninguna conexidad, causal, teleológica, temática o sistemática, con la lucha contra el terrorismo y la criminalidad organizada</u>”. (Énfasis añadido)

163. En criterio de la Sala, los dos cargos son en principio semejantes. En efecto, ambos coinciden en señalar que el artículo 26 de la Ley 1453 de 2011 que reformó el artículo 200 del Código Penal no guarda unidad de materia con la temática general abordada en el resto de la enmienda legislativa. De este modo, el **cargo primero** cuestionó que dicho artículo, relativo al delito de violación

⁹⁴ Cfr. Sentencia C-571 de 2012.

de los derechos de reunión y asociación, haya sido incluido en un proyecto de ley que tenía por objeto la protección de la ciudadanía y la lucha contra el terrorismo. El **cargo segundo**, a su turno, reprocha - en esencia - que una de las conductas constitutiva de violación de los derechos de reunión y asociación, en particular *“la criminalización de la celebración de pactos colectivos”*, esté contenida en un proyecto de ley cuyo núcleo temático fue el combate contra el terrorismo y la criminalidad organizada.

164. Si bien en su exposición el actor efectúa una distinción entre la conducta consagrada en el inciso 2° del artículo 200 del Código Penal y los comportamientos reprochados penalmente en el inciso 1° de la misma disposición, lo cierto es que todas ellas son expresión de la tutela jurídico penal de los derechos de reunión y asociación. Por ese motivo, el artículo 200 del Código Penal se titula en su conjunto *“violación de los derechos de reunión y asociación”*.

165. De este modo, en su versión original el artículo 200 del Código Penal solamente contemplaba la penalización de una conducta semejante a la consagrada en el inciso primero de la actual regulación y establecía como única pena el pago de una multa⁹⁵. Posteriormente, la Ley 1309 de 2009 precisó que la multa sería de 100 a 300 salarios mínimos legales mensuales vigentes o arresto⁹⁶. Mientras tanto, el artículo 26 de la Ley 1453 de 2011 mantuvo en los mismos términos esa conducta y la pena de multa, pero introdujo una pena de prisión de 1 a 2 años por su comisión, así como cuatro circunstancias de agravación punitiva. La disposición también incluyó, en el inciso segundo, un comportamiento adicional constitutivo de *“violación de los derechos de reunión y asociación”*, por la celebración de pactos colectivos en los que se otorguen en su conjunto mejores condiciones respecto de aquellas acordadas en convenciones colectivas con trabajadores sindicalizados de una misma empresa⁹⁷.

⁹⁵ Artículo 200 de la Ley 599 de 2000 en su versión original: *“Violación de los derechos de reunión y asociación. El que impida o perturbe una reunión lícita o el ejercicio de los derechos que conceden las leyes laborales o tome represalias con motivo de huelga, reunión o asociación legítimas, incurrirá en multa”*.

⁹⁶ Artículo 200 de la Ley 599 de 2000 modificado por la Ley 1309 de 2009: *“Violación de los derechos de reunión y asociación. El que impida o perturbe una reunión lícita o el ejercicio de los derechos que conceden las leyes laborales o tome represalias con motivo de huelga, reunión o asociación legítimas, incurrirá en multa de cien (100) a trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales vigentes o arresto”*.

⁹⁷ Artículo 200 de la Ley 599 de 2000 modificado por el artículo 5 de la Ley 1309 de 2009 y por el artículo 26 de la Ley 1453 de 2011: *“Violación de los derechos de reunión y asociación. El que impida o perturbe una reunión lícita o el ejercicio de los derechos que conceden las leyes laborales o tome represalias con motivo de huelga, reunión o asociación legítimas, incurrirá en pena de prisión de uno (1) a dos (2) años y multa de cien (100) a trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales vigentes. \\\\ En la misma pena incurrirá el que celebre pactos colectivos en los que, en su conjunto, se otorguen mejores condiciones a los trabajadores no sindicalizados, respecto de aquellas condiciones convenidas en convenciones colectivas con los trabajadores sindicalizados de una misma empresa. \\\\ La pena de prisión será de tres (3) a cinco (5) años y multa de trescientos (300) a quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes si la conducta descrita en el inciso primero se cometiere: \\\\ 1. Colocando al empleado en situación de indefensión o que ponga en peligro su integridad personal. \\\\ 2. La conducta se cometa en persona discapacitada, que padezca enfermedad grave o sobre mujer embarazada. \\\\ 3. Mediante la amenaza de causar la muerte, lesiones personales, daño en bien ajeno o al trabajador o a sus ascendientes, descendientes, cónyuge, compañero o compañera permanente, hermano, adoptante o adoptivo, o pariente hasta el segundo grado de afinidad. \\\\ 4. Mediante engaño sobre el trabajador”*.

166. Fue esta última regulación, es decir, la incorporada por el artículo 26 de la Ley 1453 de 2011, la demandada en su integridad por violación del principio de unidad de materia en el trámite que llevó a la expedición de la sentencia C-571 de 2012. En dicha providencia, al resolver el cargo la Corte señaló lo siguiente:

En las consideraciones previas, la Corte Constitucional sostuvo que la norma acusada no violaba los principios de consecutividad y de identidad flexible o relativa, a pesar de haber sido introducida en el proyecto en el tercer debate, porque guarda una relación temática directa y específica con una de las materias principales del proyecto de ley, que hizo parte del texto del proyecto desde su inicio y que se debatió a lo largo del procedimiento adelantado.

Por tanto, teniendo en cuenta que el principio de unidad de materia exige que la norma acusada no sea ajena al proyecto (art.158, CP), por una parte, y que en el presente caso la Sala Plena ya constató que la norma en cuestión no sólo no es ajena al objeto de la ley, sino que, guarda una conexión temática directa y específica, por otra parte, es forzoso concluir que el principio de unidad de materia tampoco fue violado. El aumento de penas al **delito de violación de los derechos de reunión y asociación** no es una norma ajena a un proyecto de ley mediante el cual el Gobierno y la Fiscalía promueven una política criminal que contempla, **entre otras cosas**, el aumento de penas a varios delitos. Por tanto, que no sólo se trata de una disposición que guarda relación con la materia del proyecto, sino que lo desarrolla de forma concreta y específica. (Énfasis añadido).

167. Por tal razón, que dicha sentencia solo haga referencia a la violación de los derechos de reunión y asociación y no mencione expresamente el comportamiento referido a la celebración de “*pactos colectivos*” -en las condiciones previstas en la norma atacada- no conduce a concluir, como lo hace el accionante, que la Corte omitió el análisis del cargo por infracción del principio de unidad de materia frente al inciso 2° de la disposición acusada.⁹⁸ Pues bien, la Corte estudió el artículo 200 del Código Penal relativo a la violación de los derechos de reunión y asociación y concluyó que no infringía el principio de unidad de materia, ya que la disposición atacada en su conjunto no resultaba ajena al objeto del proyecto de ley en tanto mantenía una conexión temática directa y específica con el resto de la enmienda legislativa⁹⁹. Por esa

⁹⁸ En efecto, el título del artículo atacado alude a todos los bienes jurídicamente tutelados por la disposición. De esta manera, de acuerdo con el artículo 200 del Código Penal la perturbación de una reunión lícita de trabajadores, el obstáculo al ejercicio de los derechos que conceden las leyes laborales, las represalias por motivos de huelga y la suscripción de pactos colectivos en los términos descritos en la norma, comportan una lesión de los derechos de reunión y asociación.

⁹⁹ Al efectuar el estudio del cargo por violación del principio de unidad de materia la sentencia C-571 de 2012 remitió a los argumentos expresados al resolver el reproche por infracción del principio de consecutividad en el trámite legislativo. En ese sentido, la providencia mencionó que “... *tal como lo señalan los accionantes y lo ratifican los intervinientes, las modificaciones al artículo 200 del Código Penal, se introdujeron por la cámara de destino (la Cámara de Representantes) por lo que no pudieron ser consideradas, en sentido estricto, por la cámara de origen (el Senado de la República). Sin embargo, tal como lo resaltan la mayoría de los*

vía resaltó, por ejemplo, que el aumento de penas contenida en la reforma frente a la transgresión de estos derechos laborales establecía un nexo temático, inmediato y concreto entre la disposición acusada y el resto de la enmienda.

168. En suma, más allá de que el demandante comparta o no la metodología de análisis empleada en la sentencia C-571 de 2012 y los argumentos expuestos por la Corte al examinar el cargo por infracción del principio unidad de materia, lo cierto es que, como lo sostuvieron la mayoría de intervinientes, esta Corporación ya resolvió dicho reproche en relación con el artículo 200 (íntegro) del Código Penal.

169. De otra parte, la Sala Plena advierte que el parámetro de validez normativo que empleó la sentencia C-571 de 2012 para resolver el cargo no sufrió modificación alguna, pues el artículo 158 de la Constitución no ha sido objeto de reforma constitucional.

170. En ese orden de ideas, toda vez que se comprobó la identidad formal en el objeto acusado, la identidad material en el cargo propuesto y la ausencia de variación del parámetro de validez constitucional, **la Sala se estará a lo resuelto en la sentencia C-571 de 2012** frente al reproche propuesto por violación del principio de unidad de materia.

Segunda cuestión previa. Análisis de la aptitud de la demanda

171. El Ministerio de Justicia y del Derecho, el Departamento Nacional de Planeación y la Escuela Nacional Sindical cuestionaron la **aptitud** sustantiva de la demanda. En su criterio, los reproches carecen de certeza pues el actor partió de una interpretación subjetiva de la disposición acusada al momento de edificar la censura. Por consiguiente, no estarían dados los requisitos necesarios para realizar el debate constitucional solicitado por el accionante.

172. Para resolver la objeción propuesta la Sala se referirá brevemente a la jurisprudencia constitucional sobre la carga de argumentación mínima que debe

intervinientes, las modificaciones realizadas guardan una estrecha y directa relación con el sentido y espíritu que se le había dado al proyecto de ley desde un inicio, dentro del debate y la deliberación parlamentaria.”. En particular, citó la siguiente exposición de uno de los congresistas que intervino en el debate: *“Mire, doctor, lo que pasa es que cuando el Ministro nos habla de que le afecta el derecho de reunión de los trabajadores, etc., eso no es un delito nuevo, eso está en el Código Penal, ese delito está, lo que habría era que ampliar ese tipo o modificarlo en cuanto a la pena, pero eso ya está en el Código Penal. Quiero hacer esa precisión de carácter técnico, para que no aparezcam nosotros creando un tipo penal que ya existe; a mí me parece benéfico, doctor Vargas Lleras, ese artículo, sancionar severamente al patrono que impide las reuniones previas a la cuestión del sindicato mediante cualquier maniobra; muchas veces el patrono ordena cerrar la cafetería para que el sábado no se puedan reunir los trabajadores; ese tipo de delito existe, lo que hay es que aumentar la pena y si vamos a ampliar el tipo lo acepto perfectamente, quería esa explicación de parte del Ministro.”.* Igualmente, justificó la inclusión del artículo acusado en dicho proyecto de ley acudiendo a un concepto amplio de seguridad ciudadana y resaltando que la protección de los derechos laborales ha sido fuente de conflictividad social en el país. En ese sentido, señaló que *“los delitos en contra del sindicalismo y de los derechos de reunión y asociación en general, han sido siempre en Colombia fuente de controversia y tensión política. Desde tiempos de la independencia, las reuniones y asociaciones de ciudadanos y movimientos sociales que presentan reclamos de grupos sociales débiles, excluidos o marginados, suelen ser sujetos de violencia.”.*

agotar el demandante frente al concepto de violación. Seguidamente, determinará si los cargos formulados contra el artículo 200 del Código Penal satisfacen los presupuestos de la demanda en forma.

- Los presupuestos de la demanda en forma. Reiteración de jurisprudencia

173. De acuerdo con el artículo 2º del Decreto Ley 2067 de 1991 las demandas de inconstitucionalidad deben satisfacer algunos presupuestos formales. En particular, atendiendo al carácter rogado de la acción pública los accionantes deben señalar las normas acusadas y las que se consideran infringidas, referirse a la competencia de la Corte para conocer del acto demandado, de ser necesario explicar el trámite desconocido en la expedición del acto y, finalmente, presentar las razones de la violación.

174. La última de esas condiciones requiere que el demandante asuma cargas argumentativas mínimas con el propósito de evitar que la Corporación establezca por su cuenta las razones de inconstitucionalidad, pues de ser así se podría convertir en juez y parte del trámite y generaría una intromisión indebida en las funciones propias del Congreso de la República. Estos presupuestos también se dirigen a impedir que este Tribunal, ante la ausencia de razones comprensibles que cuestionen seriamente la presunción de constitucionalidad de las decisiones adoptadas en el foro democrático, profiera fallos inhibitorios que frustren el objeto de la acción pública y clausuren el debate constitucional con base en alegaciones deficientes.

175. Con ese propósito, la jurisprudencia de esta Corte ha precisado que las razones de inconstitucionalidad deben satisfacer presupuestos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia.

176. La **claridad** del cargo implica que este se presente a través de argumentos coherentes y concatenados de modo que sea posible identificar con nitidez el contenido de la censura y su justificación. Aunque no es exigible la adopción de una técnica específica para fundamentar el reproche, el demandante debe en todo caso exponer de forma comprensible las razones que sustentan su postura.

177. A su vez, la **certeza** hace referencia al objeto de escrutinio o la premisa normativa que se confrontará con la Constitución. De ahí la necesidad de dirigir la acusación contra un contenido legal efectivamente verificable a partir de la interpretación del texto acusado y su contexto normativo. El reproche debe recaer, en otras palabras, sobre una proposición jurídica contenida en la disposición acusada y no en una distinta, inferida por el demandante, implícita o que hace parte de normas que no fueron materia de demanda.

178. Así mismo, el presupuesto de **especificidad** resulta acreditado cuando la demanda contiene al menos un cargo concreto en contra de las normas que se advierten contrarias a la Carta Política. En ese sentido, la acusación debe

explicar la relación que existe entre la norma atacada y la Constitución y la forma precisa en que esta transgrede el Texto Superior. Ello en el entendido que *“el juicio de constitucionalidad se fundamenta en la necesidad de establecer si realmente existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política, resultando inadmisibile que se deba resolver sobre su inexequibilidad a partir de argumentos “vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales”¹⁰⁰ que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan. Sin duda, esta omisión de concretar la acusación impide que se desarrolle la discusión propia del juicio de constitucionalidad”*.¹⁰¹

179. Por su parte, la **pertinencia** del cargo se refiere a la calidad o estirpe de los argumentos que se emplean para soportar el reproche. La naturaleza de los mismos debe ser de base constitucional, esto es, no puede tratarse de razones legales o doctrinarias, tampoco de puntos de vista subjetivos, ni de conveniencia, ni calificables de la norma como inocua, innecesaria o reiterativa. La acusación, en suma, debe partir de premisas plausibles, relacionadas íntimamente con la materia objeto de debate constitucional y fundadas *“en la apreciación del contenido de una norma Superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado.”*¹⁰²

180. Finalmente, la **suficiencia** del cargo ha sido definida por la jurisprudencia en dos sentidos. El primero, como la necesidad de que la construcción de la censura guarde relación *“con la exposición de todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche”*¹⁰³. El segundo, *“apela directamente al alcance persuasivo de la demanda, esto es, a la presentación de argumentos que (...) despiertan una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicia realmente un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional”*.¹⁰⁴

181. Una primera lectura sobre el cumplimiento de estos requisitos se efectúa en el trámite de admisión de la demanda. Esto no obsta para que al instante de dictar sentencia la Corte realice un análisis más profundo y reposado del concepto de violación, pues es en dicha oportunidad que se materializa el examen de los cargos con apoyo en las diferentes perspectivas planteadas por los intervinientes y el Ministerio Público.

182. La Corte ha puntualizado que el estudio de estos requisitos no debe ser abordado de forma excesivamente rigurosa, ya que es necesario privilegiar la *“efectividad de los derechos de participación ciudadana y de acceso al recurso*

¹⁰⁰ Cfr. Sentencias C-177 de 2001, C-380 de 2000, C-519 de 1998 y C-281 de 1994, entre otras.

¹⁰¹ Cfr. Sentencias C-055 de 2013, C-646 de 2010, C-149 de 2009, C-929 de 2007 y C-1052 de 2001.

¹⁰² *Ibidem*.

¹⁰³ *Ibidem*.

¹⁰⁴ *Ibidem*.

judicial efectivo ante la Corte...”¹⁰⁵, para no hacer nugatorio e inoperante el derecho a interponer acciones públicas de inconstitucionalidad. Sin embargo, cuando a pesar de ello el cargo se sustenta en razones que no suscitan una verdadera controversia constitucional, lo procedente es “*adoptar una decisión inhibitoria que no impide que los textos acusados puedan ser nuevamente objeto de estudio a partir de una demanda que satisfaga cabalmente las exigencias de ley*”¹⁰⁶.

- Análisis concreto de la aptitud de la demanda

183. Con sustento en el marco conceptual expuesto, procede la Sala a dar respuesta a la solicitud de inhibición por ineptitud sustantiva de la demanda en relación con los cargos formulados contra el artículo 200 del Código Penal.

184. En el presente asunto el actor sostiene que el inciso segundo del artículo 200 del Código Penal vulnera los derechos a la negociación colectiva, a la libertad de asociación de los trabajadores no sindicalizados y a emplear pactos colectivos como forma de negociación colectiva. En su criterio, el inciso atacado prohíbe la negociación colectiva de los trabajadores no sindicalizados, castiga el ejercicio de la negociación colectiva a través de formas de asociación distintas a las sindicales y obliga a los trabajadores a asociarse en sindicatos (**cargo segundo**).

185. Del mismo modo, asegura que la disposición atacada infringe el principio de progresividad, pues antes de la reforma del artículo 200 del Código Penal los trabajadores no sindicalizados tenían la oportunidad de negociar y celebrar pactos colectivos siempre que la empresa no contara con un sindicato que agrupara a más de un tercio de los trabajadores. Argumenta que luego de la enmienda las condiciones de los pactos colectivos siempre deben ser inferiores a las establecidas en la convención suscrita entre la empresa y los sindicatos de esta (**cargo tercero**).

186. Así mismo, manifiesta que se lesiona el principio de necesidad y el carácter de *ultima ratio* del derecho penal, pues “*la norma que criminaliza la celebración de pactos colectivos no es subsidiaria a otras formas de control menos gravosas, como puede ser el derecho laboral*”. Asegura, igualmente, que entre la disposición cuestionada y el derecho laboral colectivo existe una “*tensión insoluble*”, ya que sanciona una conducta que el derecho laboral permite en los artículos 480 y 481 del Código Sustantivo del Trabajo (**cargo cuarto**).

187. Finalmente, indica que la norma demandada es contraria al principio de legalidad en su faceta de tipicidad estricta. Lo anterior por cuanto el término “*pacto colectivo*” empleado en la descripción del tipo penal no tiene un significado unívoco ni autoevidente, pues el ordenamiento jurídico colombiano

¹⁰⁵ Cfr. Sentencia C-012 de 2010.

¹⁰⁶ Cfr. Sentencia C-1298 de 2001.

establece al menos dos aproximaciones diferentes a este. De una parte, el CST admite como pacto colectivo el acuerdo realizado entre trabajadores y empleadores a través de un determinado procedimiento. Por otra parte, la jurisprudencia constitucional recoge un concepto amplio de pacto colectivo al cobijar en dicho concepto todos aquellos beneficios laborales superiores a los plasmados en una convención colectiva celebrada con un sindicato minoritario, incluso si estos están contenidos en un instrumento con una denominación diferente (**cargo quinto**).

188. Bajo tal óptica, la Sala advierte que los cargos segundo, tercero y cuarto no satisfacen los presupuestos de certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia, por las siguientes razones.

189. En relación con el requisito de **certeza**, la confrontación constitucional que plantea el accionante no se efectúa con sustento en una premisa jurídica real y existente, sino que **es producto de la percepción particular** que tiene de la norma demandada. De este modo, el actor asegura que el inciso acusado prohíbe la suscripción de pactos colectivos, castiga la práctica de negociación colectiva cuando esta se realiza por medios distintos a la convención sindical y, finalmente, obliga a los trabajadores a asociarse en sindicatos. Esa interpretación, sin embargo, no se desprende de la lectura de la norma atacada. En efecto, lo que la disposición penaliza es la celebración de *“pactos colectivos en los que, en su conjunto, se otorguen mejores condiciones a los trabajadores no sindicalizados, respecto de aquellas condiciones convenidas en convenciones colectivas con los trabajadores sindicalizados de una misma empresa”*.

190. De este modo, la norma acusada no sanciona la sola realización de pactos colectivos, tampoco impone el ejercicio de la negociación colectiva a través de convenciones colectivas únicamente, ni obliga a los trabajadores a asociarse a un sindicato. La disposición, en cambio, deja en libertad a los trabajadores para vincularse o no a un sindicato si así lo desean, permite la celebración de pactos colectivos en empresas que tengan o no sindicatos y solamente censura la realización de estos cuando establecen condiciones laborales que, en forma conjunta, son más favorables que las previstas en una convención colectiva de la misma empresa. En definitiva, el reproche no atiende al contexto real en que se inserta el aparte normativo impugnado.

191. Además, la postura del actor parte de una lectura incompleta del marco jurídico que regula la suscripción de convenciones y pactos colectivos, y de un cuestionamiento general del marco constitucional del derecho de asociación sindical. En relación con el primer aspecto, no tiene en cuenta que la celebración de pactos colectivos está autorizada expresamente por el artículo 481 del CST y que es dicha disposición la que limita su ejercicio al establecer que estos no podrán ser suscritos cuando en la misma empresa el sindicato o los sindicatos existentes agrupen a más de una tercera parte de los trabajadores. Frente al segundo elemento, no analiza que la lectura constitucional del régimen de

negociación colectiva proscribe la realización de pactos colectivos que contengan beneficios mayores a los plasmados en convenciones colectivas¹⁰⁷.

192. Por esa razón, al momento de establecer la premisa normativa del inciso 2º del artículo 200 del Código Penal objeto de censura, la demanda debió incorporar una comprensión completa de las disposiciones del CST que regulan la convención de trabajo y los pactos colectivos, así como la perspectiva jurisprudencial en vigor de los derechos de asociación sindical y de negociación colectiva. Estos preceptos, como ha quedado claro, inciden de forma determinante en la interpretación del contenido normativo del artículo atacado.

193. De igual modo, la falta de certeza de los cargos segundo, tercero y cuarto incide en la insatisfacción del presupuesto de **especificidad**, pues ante la ausencia de una premisa normativa materia de censura no es posible llevar a cabo una confrontación entre la norma atacada y la Constitución. El actor, además, no fundamentó una oposición objetiva y verificable entre el inciso 2º del artículo 200 del Código Penal y las normas constitucionales invocadas, ya que se limitó a resaltar la inconveniencia de “*criminalizar*” la suscripción de pactos colectivos y a destacar las consecuencias nocivas de la supuesta tipificación de esa conducta.

194. En ese sentido, no explicó de qué manera la penalización de la suscripción de pactos colectivos que prevean mayores ventajas laborales que las contempladas en convenciones colectivas de una misma empresa resulta violatoria del derecho general de asociación, del derecho de asociación sindical y del derecho de negociación colectiva. También omitió explicar por qué la tipificación de esa conducta comportaría una lesión del principio de progresividad y de la correlativa prohibición de retroceso de los derechos sociales, teniendo en cuenta que la jurisprudencia constante de esta Corporación ha entendido que el otorgamiento de mayores beneficios laborales a los trabajadores no sindicalizados de una misma empresa apareja una violación del principio de igualdad y de los derechos de asociación sindical y de negociación colectiva. Así mismo, tampoco explicó la forma en que la mencionada conducta penal violaría el principio de necesidad y el carácter de *ultima ratio* del derecho penal, pues dedicó su exposición a plantear una supuesta contradicción entre el derecho penal y el “*Código Sustantivo del Trabajo*”.

195. Aunado a lo expuesto, los cargos bajo examen no cumplen el requisito de **pertinencia**. El accionante, según se indicó, no construyó un argumento de índole constitucional, ya que simplemente hizo alusión a los eventuales efectos nocivos de una inexistente premisa normativa según la cual el inciso 2º del artículo 200 del Código Penal penaliza la sola suscripción de pactos colectivos, sanciona el ejercicio de la negociación colectiva cuando esta se lleva a cabo a través de medios distintos a la convención sindical y obliga a los trabajadores a asociarse en sindicatos. La Sala reitera que los reproches propuestos contra una

¹⁰⁷ Cfr. Sentencias SU-342 de 1995, SU-569 y SU-570 de 1996, SU-169 de 1999, T-012, T-020 y T-345 de 2007, T-084 de 2012, T-619 de 2013 y T-069 de 2015.

norma jurídica objeto de control deben tener un linaje constitucional y no pueden estar sustentados en razones de conveniencia o de naturaleza subjetiva sobre el alcance de la norma acusada. Por ese motivo, la ausencia de estos elementos en el presente caso impide estructurar un cargo con las condiciones necesarias para llevar a cabo el control abstracto de constitucionalidad.

196. Finalmente, los cargos segundo, tercero y cuarto no satisfacen el presupuesto de **suficiencia**. En efecto, a partir del examen de aptitud realizado es posible advertir que los reproches formulados no contienen los elementos de juicio necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad, pues las razones expuestas por el actor no logran despertar si quiera una duda mínima sobre la conformidad con la Carta del aparte acusado del artículo 200 del Código Penal. En efecto, más allá de alegaciones de carácter subjetivo, el actor no demostró, con sustento en evidencia confiable, por qué la penalización de la conducta de suscripción de pactos colectivos que en su conjunto reúnan mayores ventajas laborales que las reconocidas en convenciones colectivas de una misma empresa, viola las disposiciones constitucionales invocadas.

197. En suma, la Sala se inhibirá de resolver de fondo en relación con los cargos segundo, tercero y cuarto.

198. De otra parte, la Sala también debe descartar el estudio del cargo por violación del principio de legalidad (**cargo quinto**), debido a la falta de cumplimiento de los presupuestos de certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia. La ausencia de **certeza** del cargo se advierte por cuanto el accionante no logró acreditar que la disposición acusada contenga una premisa normativa que presente problemas de indeterminación insuperable en relación con la expresión “*pacto colectivo*”. En ese sentido, al tratarse de un tipo penal en blanco y de un enunciado de textura abierta es apenas natural que la disposición atacada contenga cierto grado de indeterminación.

199. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, en la formulación de un cargo por violación del principio de estricta legalidad es “*insuficiente evidenciar un problema de indeterminación o imprecisión, derivado de la ambigüedad, vaguedad o textura abierta del precepto*” acusado¹⁰⁸. En estos eventos “*es indispensable exponer argumentos suficientes para mostrar por qué esa disposición adolece de una “indeterminación insuperable” desde un punto de vista jurídico, o por qué el sentido de la misma ni siquiera “es posible determinarlo con fundamento en una interpretación razonable” ...*”¹⁰⁹. En otras palabras, se debe acreditar que el tipo penal es tan impreciso e indeterminado “*que ni aun con apoyo en argumentos jurídicos razonables es posible trazar una frontera que divida con suficiente claridad el comportamiento ilícito del lícito*”.¹¹⁰

¹⁰⁸ Cfr. Sentencia C-742 de 2012. En el mismo sentido las sentencias C-559 de 1999 y C-232 de 2002.

¹⁰⁹ *Ibidem*.

¹¹⁰ *Ibidem*.

200. En este asunto el actor argumentó la existencia de dos posibles interpretaciones de la expresión “*pacto colectivo*”. La primera aludiría a un entendimiento rígido y literal del mismo, es decir, a acuerdos entre el empleador y uno o varios trabajadores no sindicalizados que celebran un acuerdo conforme al procedimiento previsto en el CST. La segunda, a su vez, se refiere a la interpretación de dicho precepto a la luz de la jurisprudencia constitucional, la cual ha considerado que los beneficios extralegales ofrecidos unilateralmente por el empleador producen “*efectos iguales a los de un pacto colectivo*”.

201. Pese a que el demandante alega la probable existencia de esas dos comprensiones de la norma acusada, no justifica por qué las mismas son incompatibles, no plantea cuál es el alcance de este término en el derecho viviente de la Sala de Casación Laboral y no explica por qué la supuesta indeterminación no puede ser superada acudiendo a la interpretación constitucional del término pacto colectivo. De este modo, el actor se abstiene de acreditar la presencia de una indeterminación normativa insuperable en el inciso acusado, pues se limita a promover un pronunciamiento de la Corte en relación con el alcance del mismo, sin formular una oposición objetiva y verificable entre un texto normativo y la Constitución.

202. La censura tampoco cumple los requisitos de **especificidad, pertinencia y suficiencia**. Dado que la premisa sobre la cual se busca edificar el cargo constitucional no es cierta, las consecuencias interpretativas extraídas de la misma resultan ineptas para establecer una confrontación real entre el precepto acusado y la Constitución. El accionante, en todo caso, no ofreció razones de estirpe constitucional que permitan iniciar un debate encaminado a verificar una probable incompatibilidad entre el precepto atacado y el principio de legalidad consagrado en el artículo 29 superior, pues se limitó a exponer dos tesis interpretativas en relación con el término pacto colectivo consignado en el inciso acusado, sin manifestar los motivos por los cuáles se presentaría una incertidumbre insuperable en su comprensión que, a la postre, implicara la lesión del principio de estricta tipicidad. En este sentido, el cargo no produjo una duda mínima sobre su conformidad con la Carta Política y, de esta manera, la presunción de constitucionalidad que pesa sobre ella se mantiene incólume.

203. Por las razones expuestas, la Sala se inhibirá de analizar el fondo del cargo quinto de la demanda de la referencia.

VII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

PRIMERO. – Declararse **INHIBIDA** para emitir pronunciamiento de fondo respecto de la demanda de inconstitucionalidad presentada contra el Plan de Acción de Colombia y Estados Unidos para derechos laborales, por no estar satisfechas las razones de la competencia.

SEGUNDO. - ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-571 de 2012 en relación con el cargo por violación del principio de unidad de materia contra el inciso 2º del artículo 200 del Código Penal y declararse **INHIBIDA** para emitir pronunciamiento de fondo por los demás cargos examinados.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese, cúmplase y archívese el expediente.

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Presidenta

CARLOS BERNAL PULIDO
Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado
Con salvamento parcial de voto

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado
Con salvamento parcial de voto

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada
Impedimento aceptado

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General

Anexo

Plan de acción de Colombia y Estados Unidos para derechos laborales

El Gobierno de Colombia ratifica su compromiso de proteger los derechos laborales internacionalmente reconocidos, prevenir la violencia contra sindicalistas, y castigar a los autores de estos actos violentos. En concordancia, el Gobierno de Colombia y el Gobierno de Estados Unidos acuerdan que las siguientes medidas se han adoptado o se adoptarán en los plazos indicados:

I. Ministerio de Trabajo (hoy Ministerio de la Protección Social - MPS).

El Gobierno de Estados Unidos valora la creación de un Ministerio de Trabajo especializado, como el vehículo institucional apropiado para la implementación de una protección más amplia y efectiva de los derechos laborales. Esta decisión proporcionará la estructura para la movilización de recursos y el fortalecimiento de los programas de inspección.

El Gobierno colombiano dispondrá de partidas presupuestales para la contratación, por medio de concurso, de 480 nuevos inspectores de trabajo durante un período de cuatro años, incluyendo la contratación de al menos 100 nuevos inspectores del trabajo durante 2011. El Ministerio de Hacienda aprobará la reasignación presupuestal para financiar la contratación de los primeros 100 inspectores. Para el 22 de abril de 2011, el Ministerio de Protección Social expedirá el decreto para la contratación y capacitación de los inspectores y realizará la contratación y capacitación de estos inspectores antes del 15 de diciembre de 2011. El Gobierno de Colombia garantizará que la financiación para al menos 100 inspectores adicionales se incluya en el presupuesto del año 2012 a más tardar el 30 de mayo de 2011. Se prevé su aprobación final por el Congreso en octubre de 2011.

El Ministerio de Protección Social (MPS) mejorará el sistema de quejas y reclamos para que los ciudadanos puedan presentar denuncias, de forma anónima o directamente, en relación con trasgresiones de los derechos laborales. Este sistema mejorado incluirá una línea telefónica gratuita y una página de internet para el registro de quejas. El Ministerio llevará a cabo actividades de divulgación para promover la concientización de estos mecanismos de denuncia. El MPS dispondrá de la línea telefónica gratuita, y la página de internet a más tardar el 22 de abril de 2011, y empezará a divulgar el nuevo mecanismo de quejas, inmediatamente después de esa fecha.

El Gobierno de Colombia establecerá un plan para mejorar el sistema de conciliación y mecanismos alternos de solución de controversias del MPS en los 32 departamentos del país, mediante la asignación de recursos especializados a las oficinas regionales de MPS, capacitación de trabajadores y empleadores en resolución de conflictos y realizará actividades de divulgación. El MPS preparará un plan de talleres para los inspectores de trabajo en

conciliación y mecanismos alternativos de solución de conflictos a más tardar el 22 de abril de 2011. Los talleres comenzarán a más tardar el 15 de junio de 2011, y se habrá contemplado una fase inicial de formación para el 15 de diciembre de 2011. El MPS iniciará a más tardar el 15 de junio de 2011 la realización de actividades de divulgación para el público, empleadores y trabajadores, a través de programas de televisión y material impreso.

II. Reforma al Código Penal

El Gobierno colombiano presentó al Congreso una reforma al Código Penal que establece sanciones penales para los empleadores que atenten contra el derecho de asociación sindical, reunión y el derecho de negociación colectiva. Esta reforma abarca prácticas que puedan lesionar los derechos fundamentales del trabajo. El nuevo artículo del Código Penal, castigará estas conductas con penas de hasta 5 años de prisión. El Gobierno de Colombia buscará la aprobación por el Congreso de la Republica antes del 15 de junio de 2011.

III. Cooperativas de trabajo asociado

El Gobierno de Colombia ha presentado legislación para modificar la entrada en vigencia de la norma contenida en el artículo 63 de la ley de formalización y primer empleo de 2010, de manera que la mencionada norma entre en vigencia inmediatamente quede aprobada la ley del Plan Nacional de Desarrollo, en lugar del 1 de julio de 2013. El artículo 63 prohíbe el uso indebido de cooperativas o cualquier otra forma de relación que afecte derechos laborales, y establece multas significativas por su violación. El Gobierno de Colombia ha introducido esta modificación en el proyecto de la Ley del Plan de Desarrollo. De conformidad con los plazos establecidos por la Constitución, el Congreso de Colombia votará el proyecto de ley a más tardar a finales de mayo.

El MPS dedicará de manera exclusiva 100 de sus inspectores de trabajo para la atención de casos relacionados con cooperativas. El Decreto del MPS, mencionado en la sección I, autorizará la contratación de 100 nuevos inspectores para las direcciones regionales y señalará que 50 de los inspectores mencionados se dedicarán de manera exclusiva a la atención de casos relacionados con cooperativas. El MPS expedirá el Decreto para la contratación a más tardar el 22 de abril de 2011, y contratará y capacitará a estos inspectores a más tardar el 15 de diciembre de 2011. El segundo grupo de inspectores de trabajo especializado en cooperativas será contratado durante el año 2012.

El MPS establecerá como sectores prioritarios para la inspección de trabajo los sectores palmicultor, azucarero, minero, portuario y floricultor. Estos sectores serán identificados como prioritarios por el Decreto del MPS que autoriza la contratación de los 100 nuevos inspectores de trabajo. A más tardar el 22 de abril de 2011, el MPS informará al Gobierno de Estados Unidos que ha comenzado y continuará realizando inspecciones de carácter preventivo en esos sectores.

A más tardar el 15 de junio de 2011, el Gobierno de Colombia expedirá el decreto reglamentario de la ley de formalización de primer empleo de 2010, para entre otros, dar alcance a la legislación anterior sobre cooperativas y asegurar la coherencia de esta normatividad. Esta reglamentación establecerá:

- a. en forma clara, amplia y suficiente la definición de "actividad misional permanente" e "intermediación".
- b. que en los casos en que MPS encuentre que determinadas empresas han negado derechos mediante abusos a las normas de esta legislación, promoverá el cumplimiento por parte de las empresas a través de una estrategia basada en la condonación de multas, en todo o en parte, cuando el empleador acuerde crear y mantener una relación laboral directa con los trabajadores afectados, y
- c. el establecimiento de multas de mayor valor para los infractores reincidentes e infractores de gran escala.
- d. Establecer que una cooperativa se presumirá ser infractora de la normatividad relevante, si no demuestra su independencia financiera; si sus miembros no tienen autonomía en la realización de la labor realizada por la cooperativa; si sus miembros fueran obligados, de cualquier forma, a formar parte de la cooperativa para conservar su trabajo; si la cooperativa está involucrada en cualquier forma de intermediación laboral; si los trabajadores no tienen acceso a los beneficios económicos provenientes de la cooperativa o si los trabajadores no son objetivamente los propietarios del capital, los medios de producción, y el patrimonio de la cooperativa.

El MPS está preparando un proyecto de reglamentación y trabajará con el gobierno de Estados Unidos para asegurar que los temas acordados se traten. El MPS enviará al gobierno de Estados Unidos un borrador de ese proyecto a más tardar el 22 de abril de 2011.

El MPS y la Superintendencia de Economía Solidaria, aplicarán estrictamente y harán cumplir los requisitos de autonomía y gestión propia de las cooperativas.

El MPS desarrollará y conducirá, a través de las Subcomisiones Departamentales de Concertación Laboral, entre otros mecanismos, un programa de divulgación para informar y asesorar a los trabajadores sobre:

- a. sus derechos bajo las leyes que rigen las cooperativas.
- b. los recursos y acciones legales disponibles para los trabajadores a través de los Tribunales, de reconocer la existencia de una relación laboral directa, especialmente cuando el inspector de trabajo del MPS los elementos que configuran esa relación y

c. la existencia de sanciones penales a los empleadores que sean responsables de atentar contra el derecho a organizar y negociar colectivamente (una vez sean adoptadas las reformas al Código Penal por el Congreso).

Este programa empezará a más tardar el 15 de junio de 2011. La divulgación del programa será permanente y se financiará en su totalidad para el año 2012 y años siguientes. El MSP:

- a. compartirá con el Gobierno de Estados Unidos este plan de divulgación a más tardar el 22 de abril de 2011.
- b. trabajará con el Gobierno de los Estados Unidos para asegurar que los objetivos acordados sean tratados.
- c. Posteriormente pondrá en marcha el plan.

El Gobierno de Colombia presentará a las partes interesadas informes trimestrales sobre la observancia de estos resultados.

IV. Empresas de Servicios Temporales

El Gobierno de Colombia pondrá en práctica un régimen de cumplimiento para impedir que las empresas de servicios temporales sean usadas para vulnerar los derechos laborales. El régimen incluye acciones tendientes al mejoramiento del proceso de inspección, el diseño de un nuevo programa de capacitación para inspectores de trabajo y el diseño de bases de datos para identificar las regiones y sectores en los que ha habido abuso.

Adicionalmente, el régimen incluirá un mecanismo de supervisión y reporte por medio del cual todos los interesados podrán verificar el avance y cumplimiento de normas laborales. Como punto de partida en la creación de este mecanismo, el MSP realizará informes trimestrales a las partes interesadas que incluirán los resultados de las distintas medidas, como inspecciones preventivas, sanciones, multas, cancelación de las licencias y permisos y la lista de las agencias que se encuentren en transgresión. El primer informe se realizará a más tardar el 22 de abril de 2011.

El MPS:

- a. compartirá con el Gobierno de los Estados Unidos el borrador del plan de cumplimiento a más tardar el 22 de abril 2011.
- b. trabajará con el Gobierno de los Estados Unidos para asegurar que los objetivos acordados sean abordados.
- c. llevará a cabo una serie de inspecciones preventivas a más tardar para el 15 de junio del 2011.

d. implementará el plan de cumplimiento en su totalidad a más tardar el 15 de diciembre de 2011.

V. Pactos Colectivos

El Gobierno colombiano ha incluido en el proyecto de ley para modificar el código penal, un artículo que establece como delito con pena de prisión, la utilización de pactos colectivos para vulnerar el derecho de asociación sindical y negociación colectiva mediante el ofrecimiento de mejores condiciones a los trabajadores no sindicalizados en dichos pactos.

El MPS llevará a cabo campañas de divulgación para promover la concientización sobre el uso ilegal de pactos colectivos que vulneran el derecho a organizarse y negociar colectivamente. La campaña debe estar lista para el 15 de junio de 2011, fecha en la que se espera que la reforma al Código Penal sea aprobada. El Ministerio de Protección Social lanzará la campaña inmediatamente se adopte la reforma al Código Penal y continuará con ella durante 2011. El Gobierno colombiano dispondrá de recursos presupuestales adicionales para la campaña de divulgación en 2012.

El MPS implementará un sólido régimen de cumplimiento, incluyendo inspecciones preventivas, y la utilización de información proveniente de quejas anónimas, con el fin de detectar y perseguir violaciones. El Gobierno colombiano pondrá a disposición los informes trimestrales de la inspección preventiva con las partes interesadas.

El Gobierno colombiano buscará asistencia técnica de la OIT para monitorear el uso de los pactos colectivos en el marco de una solicitud de cooperación más amplia.

El Gobierno de Colombia desarrollará un plan y un cronograma para las campañas de divulgación, la implementación del régimen de cumplimiento y la solicitud de asistencia técnica a la OIT. Este será compartido con el Gobierno de los Estados Unidos el 22 de abril del 2011, y se trabajará conjuntamente para garantizar que los objetivos acordados sean abordados.

VI. Servicios esenciales

El MPS recopilará la doctrina, precedentes judiciales y jurisprudencia colombiana que han delimitado la definición de servicios esenciales. El MSP difundirá esta información así como las directrices pertinentes a los inspectores de trabajo, la rama judicial, los sindicatos y los empleadores, a más tardar el 22 de abril de 2011.

VII. Organización Internacional del Trabajo

El Gobierno de Colombia buscará cooperación, asesoramiento y asistencia técnica de la OIT en la aplicación de las medidas contempladas en este documento relacionadas con los derechos laborales. El gobierno trabajará con la OIT para fortalecer la presencia y ampliar la capacidad y la función de la organización en el país. Además, el gobierno colombiano solicitará la participación de la OIT para promover el proceso tripartito con el objetivo de garantizar la plena protección de los derechos laborales y el cumplimiento de las leyes laborales.

El Gobierno de Colombia consultará con la Comisión Tripartita antes del 15 de junio de 2011.

Los gobiernos de Estados Unidos y Colombia trabajarán conjuntamente para identificar los recursos necesarios y fuentes de financiación. El gobierno de Colombia presentará una solicitud formal a la OIT en relación con las actividades arriba descritas a más tardar el 15 de septiembre de 2011.

VIII. Programa de Protección

A más tardar el 22 de abril de 2011 el Ministerio del Interior y Justicia emitirá una resolución ampliando el alcance de la cobertura del Programa de Protección, con el fin de incluir: i. activistas sindicales, ii. personas con la expectativa seria y real de asociarse como sindicato, y iii personas que han dejado de ser sindicalistas o que están bajo amenaza debido a sus actividades anteriores. El Ministerio consultará con las organizaciones sindicales pertinentes para verificar la situación de estas personas.

El Gobierno de Colombia garantizará el presupuesto adicional necesario para costear la expansión del Programa de Protección. El Gobierno de Colombia inicialmente aumentará los fondos del año fiscal 2011 mediante la adición presupuestal de 12 billones de pesos (aproximadamente \$6 millones de dólares), un aumento superior al 50% del nivel de financiación actual, para proporcionar el apoyo adecuado para la expansión del programa durante el año fiscal en curso. Posteriormente, el Gobierno de Colombia calculará el nivel de la financiación requerida para la expansión del programa durante el año fiscal 2012 e incluirá dicha financiación dentro del proyecto de ley de Presupuesto que se presentará al Congreso a más tardar el 30 de julio de 2011. Los Gobiernos de Colombia y de Estados Unidos trabajarán conjuntamente para evaluar periódicamente el manejo del programa y el nivel de financiación, con el fin de asegurar que se logre el objetivo de proteger eficazmente a todos los beneficiarios del programa.

A más tardar el 30 de julio de 2011, el Ministerio del Interior y de Justicia habrá terminado un plan de choque para poner al día las solicitudes pendientes de sindicalistas, en la evaluación del riesgo en las aplicaciones al programa de protección. Una vez superado el nivel de retraso, el Gobierno de Colombia se compromete a que la Policía Nacional cumpla con el requisito legal de procesar

todas las evaluaciones de riesgo en un término de 30 días. A partir del 1 de mayo de 2011, el Gobierno de Colombia pondrá a disposición de las partes interesadas reportes actualizados mensualmente.

El Gobierno de Colombia expedirá un decreto a más tardar el 15 de septiembre de 2011 mediante el cual reformará la naturaleza y funcionamiento del comité interadministrativo que revisa las evaluaciones de riesgo. Este nuevo comité incluirá representantes de la Procuraduría General de la Nación y de la Defensoría del Pueblo con el fin de lograr objetividad en el proceso de evaluación del riesgo. El Gobierno de Colombia compartirá los acápites relevantes del proyecto de decreto con el gobierno de Estados Unidos a más tardar el 22 de abril de 2011 y trabajará con el gobierno de Estados Unidos para asegurarse que se traten los objetivos señalados. El Gobierno de Colombia pondrá a disposición a las partes interesadas una actualización mensual de las medidas tomadas para lograr estas mejoras empezando el 1 de julio de 2011.

A más tardar el 22 de abril de 2011, el Gobierno de Colombia modificará su programa de traslado y protección de maestros, establecido mediante Resolución 1240 de 2010, con el fin de garantizar que las solicitudes meritorias sean concedidas y para eliminar las sanciones pecuniarias impuestas a profesores que no se encuentren bajo riesgo extraordinario. El Gobierno de Colombia y el Gobierno de Estados Unidos trabajarán conjuntamente para evaluar el programa, la dinámica de las amenazas y los riesgos, para asegurar que se logre el objetivo de proteger efectivamente las personas cubiertas. El Gobierno de Colombia pondrá a disposición de las partes interesadas reportes trimestrales sobre el funcionamiento del programa a más tardar el 1 de julio de 2011.

IX. Reforma a la Justicia Penal

A más tardar el 22 de abril de 2011 el Presidente emitirá una directiva a la Policía Nacional, asignando noventa y cinco (95) investigadores de tiempo completo de la policía judicial, para apoyar a los Fiscales encargados de las investigaciones penales que involucran sindicalistas y activistas. Estos investigadores de la policía judicial estarán designados exclusivamente a las investigaciones de casos laborales. El Gobierno de Colombia completará la implementación de estos 50 de los 95 nuevos investigadores de Policía Judicial antes del 30 de junio de 2011 y el resto de los investigadores de policía judicial a más tardar el 15 de diciembre de 2011.

El Gobierno de Colombia responderá favorablemente a los requerimientos de la Fiscalía General en relación con los recursos necesarios para financiar las nuevas y el aumento de actividades para reducir la impunidad e implementar esta acción. La Fiscalía General enviará el requerimiento presupuestal a más tardar el 20 de mayo de 2011.

La Fiscalía General de la Nación ha informado al gobierno de Colombia de las siguientes acciones que ha adoptado y adoptará para combatir la impunidad en los casos que involucran a sindicalistas y activistas:

La Fiscalía General ha emitido una directiva en la que instruye a la policía judicial, al Cuerpo Técnico de Investigación (CTI), y fiscales que investigan crímenes, para que establezcan, durante la fase inicial de la investigación, si la víctima era un miembro activo o ex miembro de una organización sindical, o si estaba involucrado de manera activa en la formación de organizaciones sindicales.

La Fiscal General ha emitida una directiva a los jueces de la Unidad de Justicia y Paz y la Unidad de Derechos Humanos, en la que efectivamente se les obliga a intercambiar el material probatorio y la información en casos penales en los que se involucren trabajadores sindicalizados y activistas, profesores, periodistas y activistas de derechos humanos.

La Fiscalía General desarrollará un plan y determinará los requerimientos presupuestales para la capacitación de los investigadores de la Policía Judicial y los Fiscales en el manejo de la escena del crimen, así como la capacitación conjunta para entrenarlos en técnicas de investigación con referencia específica a casos laborales. La Fiscalía General enviará al Gobierno de Estados Unidos, a más tardar el 22 de abril de 2011, el programa detallado de 2011 y trabajará con el Gobierno de Estados Unidos para asegurarse que se atiendan los objetivos acordados. La Fiscalía General solicitará a la Embajada de los Estados Unidos en Bogotá su insumo (recomendación) y cooperación para perfeccionar, mejorar y apoyar el programa de formación. El gobierno de Estados Unidos brindará asistencia coordinada por su embajada en Bogotá, y con la colaboración del Departamento de Justicia de Estados Unidos y el Departamento de Trabajo.

La Fiscalía General presentará al Gobierno de Colombia, a más tardar el 20 de mayo de 2011, una solicitud de presupuesto para la financiación del programa de capacitación para incluirla en el presupuesto de 2012.

La Fiscalía General desarrollará un plan e identificará las necesidades presupuestales a más tardar el 20 de mayo de 2011, con el fin de fortalecer la capacidad institucional y el número de fiscales y policías judiciales asignados a los procesos que involucren casos laborales en las oficinas regionales, con base en una evaluación de la debilidad estructural o ausencia de recursos suficientes.

A más tardar el 15 de julio de 2011, la Fiscalía General finalizará un análisis de las sentencias de homicidios de sindicalistas y activistas, con el fin de obtener conclusiones que puedan ayudar en el mejoramiento de directivas y protocolos para la efectividad de las investigaciones y el procesamiento de casos futuros. Este análisis tendrá en cuenta lecciones aprendidas con el objeto de mejorar esfuerzos futuros en la identificación de autores intelectuales y autores

materiales de estos crímenes, reincidencia, existencia de patrones metodología criminal y las pruebas de los móviles de los crímenes. Los resultados de este análisis serán públicos y ampliamente divulgados. El conocimiento adquirido de este análisis y su amplia difusión servirán como herramientas para reducir la impunidad y prevenir futuros crímenes.

La Fiscalía General desarrollará un plan para identificar las necesidades presupuestales para el establecimiento de los centros de atención a las víctimas con asistencia especializada en casos de derechos humanos, incluidos los casos laborales. La Fiscalía General proveerá estos centros con recurso humano profesional con experiencia en derechos humanos y asuntos laborales. La Fiscalía General dirigirá estos centros donde se compartirá información con las víctimas y sus familias en relación con el estado de los casos, y pondrá a la disposición de ellas asistencia legal y psicológica. A más tardar el 15 de junio de 2011, la Fiscalía General compartirá con el Gobierno de los Estados Unidos el plan y las asignaciones presupuestales para este proyecto y trabajará con el Gobierno de Estados Unidos para asegurar de los objetivos se hubiesen atendido.

La Fiscalía General desarrollará un plan para descongestionar los casos de homicidios de sindicalistas que incluirá:

- a. reuniones periódicas con cada una de las centrales obreras y la Escuela Nacional Sindical (ENS) para lograr una conciliación de las cifras de homicidios de sindicalistas reportados por la base de datos de la ENS y la de la Fiscalía General. Las reuniones empezarán a más tardar el 22 de abril de 2011, con el objetivo de culminar el proceso al final del año.
- b. la expedición de una directriz interna a los fiscales para acelerar su gestión en aquellos casos con pruebas y cerrar provisionalmente casos con menor posibilidad de resolución. La directriz se emitirá a más tardar el 15 de junio de 2011.

La Fiscalía General mejorará la divulgación pública de casos de violencia a sindicalistas reportados como cerrados:

- a. Para el 15 de abril de 2011, la Fiscalía General divulgará los resultados de las sentencias emitidas después del 1 de enero de 2011, y posteriormente hará lo mismo con sentencias futuras.
- b. A más tardar el 15 de junio de 2011, la Fiscalía General identificará los métodos para publicar información agregada de todos los casos cerrados a la fecha en su página *web*.

El Gobierno de Colombia ha presentado al Congreso modificaciones al Código Penal, referidas arriba en la sección II, que: 1. ampliaría la definición de amenazas ilegales, incluyendo amenazas impetradas a sindicalistas y activistas con el propósito de intimidar aquellos en el ejercicio de sus derechos de libertad

de reunión, asociación y negociación colectiva. 2. fortalecería las sanciones, en casos de amenazas ilegales, desde multas hasta pena de prisión.

El gobierno de Colombia está buscando la implementación de estas reformas en el Congreso para el 15 de junio de 2011.

X. Mecanismos de Seguimiento

Para evaluar el avance en la implementación de este plan de acción, los Gobiernos de Estados Unidos y de Colombia han acordado que se reunirán de la siguiente manera:

En 2011, reuniones cada dos meses a nivel técnico y una de alto nivel.

En 2012, cuatro reuniones al año a nivel técnico y dos de alto nivel.

En 2013, dos reuniones semestrales del nivel técnico y una anual de alto nivel.

En la reunión de alto nivel del 2013 se decidirá si es menester programar nuevas reuniones.