

Bogotá D.C

Magistrados:
Corte Constitucional de Colombia
E.S.D

Asunto: Expediente D-12638

Intervención ciudadana a 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 26 de la Ley 1453 de 2011).

Nosotros, **Eric Alberto Orguloso** y **Ana María Amado**, Director General y Directora del Área de Defensa de Derechos de la Escuela Nacional Sindical, obrando en calidad de ciudadanos colombianos, acudimos ante la Honorable Corte Constitucional para intervenir en la Acción Pública de Inconstitucionalidad de la referencia; solicitando a la Corte se declare inhibida por ineptitud sustantiva de la demanda, en subsidio, declare la exequibilidad Plan de Acción de Colombia y Estados Unidos para derechos laborales y el inciso segundo del artículo 200 de la Ley 599 de 2000, por el cual se expide el Código Penal.

A continuación, esgrimiremos los argumentos jurídicos en virtud de los cuales realizaremos la solicitud referida. En este escrito nos referiremos a tres cargos presentados por los demandantes, a saber: primero, el cargo relacionado con que el Plan de Acción Laboral ostenta la naturaleza jurídica de un tratado internacional, frente al cual sostendremos que el Plan de Acción Laboral constituye un Acuerdo de Procedimiento Simplificado, por tanto no puede ser objeto de una demanda de acción pública de inconstitucionalidad; segundo, la carencia de unidad de materia en relación con el artículo 200 del Código Penal, en el que puntualizamos la prevalencia del precedente establecido por la sentencia C-571 de 2012; tercero, la criminalización de la libertad de asociación de los trabajadores no sindicalizados por parte del artículo 200 del Código Penal, frente al cual aducimos que la argumentación esgrimida por el demandante no cumple con el criterio de especificidad necesario en las Acciones Públicas de Inconstitucionalidad, toda vez que las acusaciones no buscan atacar el contenido de la disposición, controvirtiendo sus posibles efectos.

I. Cargos contra el Plan de Acción Laboral

Si bien la demanda no enuncia claramente cuáles son los cargos por los cuales acusa al Plan de Acción Laboral, estos podrían sintetizarse así:

- a. **El Plan de Acción Laboral ostenta la naturaleza jurídica de un tratado internacional y no de un acuerdo simplificado, por tanto, debió ser enviado al Congreso para su aprobación y a la Corte Constitucional para la realización del control automático de constitucionalidad previo a su ratificación.**
- b. **El Plan de Acción Laboral vulnera el principio de reciprocidad.**

Respecto a los argumentos planteados, destacaremos lo siguiente:

- a. **El Plan de Acción Laboral no puede ser objeto de una demanda de acción pública de inconstitucionalidad.**
 1. *El Plan de Acción Laboral ostenta la naturaleza jurídica de un Acuerdo de Procedimiento Simplificado*

En virtud del artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia los instrumentos vinculantes establecen normas que han sido reconocidas de forma expresa por parte de los Estados contratantes que expresan a través de un procedimiento específico las obligaciones contraídas, a su vez, el procedimiento de aprobación y entrada en vigor de los tratados fue codificado por la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

Por su parte, tanto los instrumentos vinculantes como los no vinculantes se desarrollan o implementan a través de programas o planes de acción, los cuales contienen políticas y procedimientos diseñados para implementar los principios y directrices que emanan del instrumento marco, como por ejemplo el Marco de Acción de Dakar: Educación para Todos: Cumplir nuestros Compromisos Comunes, aprobado en el Foro Mundial sobre la Educación, en abril de 2000.

Dichos planes de acción ostentan la naturaleza jurídica de Acuerdos de Procedimiento Simplificado, toda vez que tienen como propósito ejecutar o desarrollar de forma concreta las cláusulas sustantivas consignadas en el tratado específico, sin exceder o desbordar lo que allí se encuentre estipulado¹, por tanto, no deben cumplir los requisitos constitucionales internos previstos para los tratados.

Respecto a las directrices que ha emanado la Corte Constitucional al respecto, se evidencia que el demandante destaca el Auto 288 de 2010, esgrimiendo los criterios planteados allí para determinar si un acuerdo ha desbordado la órbita temática que su naturaleza le implica; no obstante, destacamos que dichos criterios no ostentan un carácter taxativo sino enunciativo ya que deben interpretarse de acuerdo a un eje central que resulta determinante para establecer

¹ Ver Guía jurídica de tratados y otros instrumentos, disponible en: <https://es.calameo.com/read/001105399cd5d62d12233> (Recuperado el 8 de Noviembre de 2018)

cuándo los Acuerdos **exceden el ámbito del tratado** en virtud del cual se derivan.

Así, el demandante se centra en el Auto 288, omitiendo la regla jurisprudencial que al respecto estableció la **Sentencia C-363 de 2000**, Magistrado Ponente: Álvaro Tafur Galvis, al realizar el examen de exequibilidad de la Ley 513 de 1999, “Por medio de la cual se aprueba el Convenio de Cooperación Turística entre Colombia y Cuba” precisando:

*“...Esos acuerdos complementarios o de desarrollo de tratados ya incorporados a la legislación colombiana corresponden a una de las clases de los llamados procedimientos simplificados que como se ha dicho y surge del texto de Convenio sujeto a análisis **son instrumentos que buscan dar cumplimiento a las cláusulas sustantivas de un tratado vigente y que no dan origen a obligaciones nuevas ni puede exceder las ya contraídas por el Estado colombiano**; la otra clase de procedimientos simplificados se integra por aquellos acuerdos relativos a materias que son de la órbita exclusiva del Presidente de la República, directamente o por delegación, como director de las relaciones internacionales.*

A juicio de la Corporación, si se trata de un instrumento internacional que no genera nuevas obligaciones para Colombia, por ser desarrollo directo de un tratado negociado, suscrito, aprobado y revisado en la forma prevista en la Constitución Política (artículos 189, numeral 2., 150, numeral 16., 241, numeral 10) puede prescindirse del trámite de aprobación parlamentaria y ponerse en vigor por el Presidente de la República, en ejercicio de la competencia que posee para la dirección de las relaciones internacionales ...” (Negrillas fuera del texto original)

Por tanto, la regla fundamental para determinar la naturaleza de un Acuerdo de Procedimiento Simplificado es:

Si se trata de un instrumento internacional que no genera nuevas obligaciones para Colombia, por ser desarrollo directo de un tratado negociado, suscrito, aprobado y revisado en la forma prevista en la Constitución Política (artículos 189, numeral 2., 150, numeral 16., 241, numeral 10)

Precedente que debe ser aplicado para la resolución del presente caso (y no los criterios estipulados en el Auto citado por el demandante) , toda vez que, en virtud de la sentencia C- 104 de 1993, la norma o normas jurídicas de carácter general y abstracto que motivan la decisión de declarar exequible o inexecutable una determinada disposición –esto es, la ratio decidendi de las sentencias de constitucionalidad–, constituyen precedentes judiciales en el derecho colombiano.

Dicha regla jurisprudencial incluso es retomada por el Auto citado por el demandante, al concluir:

“En definitiva, en un Acuerdo Simplificado no es admisible regular obligaciones que no emanen de forma clara y directa del tratado principal o que son ajenos a sus objetivos, en tanto significaría crear o modificar un compromiso internacional. De esta manera, “cuando los denominados convenios complementarios impliquen la asunción de obligaciones nuevas, diferentes o adicionales a las del tratado de cooperación inicial no tendrían la calidad de acuerdos simplificados sino de tratados internacionales...” (Negrillas fuera del texto original)

Aplicando por tanto la norma jurídica establecida para determinar la naturaleza de un Acuerdo de Procedimiento Simplificado, se evidencia que el Plan de Acción Laboral ostenta esta condición con respecto al Tratado de Libre Comercio entre Colombia y Estados Unidos ratificado a través de la Ley 1143 del 4 de julio de 2007 y declarado ajustado a la constitución, el 24 de julio de 2008, por medio de la sentencia C-750 de 2008.

En la demanda, no existe argumentación específica que, tomando el contenido del TLC Colombia y Estados Unidos, comparado con el PAL, determine expresamente, cuáles son los aspectos que exceden o generan nuevas obligaciones, presentando argumentos genéricos; a su vez, hace uso de la doctrina para determinar que el Plan de Acción Laboral es un tratado.

Nos permitimos afirmar que el Plan de Acción Laboral no excede los límites del TLC ni genera nuevas obligaciones, limitándose a generar estrategias para el cumplimiento del capítulo laboral, así:

| Tratado de Libre Comercio entre Colombia y Estados Unidos ratificado a través de la Ley 1143 del 4 de julio de 2007 y declarado ajustado a la constitución, el 24 de julio de 2008, por medio de la sentencia C-750 de 2008. | Plan de Acción Laboral ² | Argumentación |
|---|--|--|
| Artículo 17.2: Aplicación de la Legislación Laboral 1. (a) Una Parte no dejará de aplicar efectivamente su legislación laboral, por medio de un curso de acción o inacción | Servicios esenciales: El MPS recopilará la doctrina, precedentes judiciales y jurisprudencia colombiana que han delimitado la definición | La identificación de criterios para determinar la naturaleza de los servicios públicos esenciales constituye una |

² El recuadro no reproduce el contenido de la totalidad de cada ítem del PAL.

| | | |
|---|--|--|
| <p>sostenido o recurrente, de una manera que afecte el comercio entre las Partes, después de la fecha de entrada en vigor de este Acuerdo</p> | <p>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.</p> | <p>garantía para el ejercicio del derecho a la huelga.³</p> |
| | <p>Cooperativa 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.</p> | <p>La legislación en torno al establecimiento de parámetros para la identificación de intermediación laboral ilegal a través de Cooperativas de Trabajo Asociado y Empresas de Servicios Temporales, y el uso de Pactos Colectivos como mecanismos de discriminación antisindical, se relaciona con el artículo 17.2, numeral 1, literal a, toda vez que constituye la aplicación de la legislación laboral, que busca proteger derechos laborales individuales pero también colectivos como los priorizados por el TLC:</p> |

³ Ver Sentencia C-796/14, MP JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB.

| | | |
|--|---|--|
| | <p>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.</p> <p>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.</p> | <p>Asociación y Negociación Colectiva.</p> |
|--|---|--|

| | | |
|---|---|---|
| <p>Artículo 17.3: Garantías Procesales e Información Pública</p> <p>1. Cada Parte garantizará que las personas con un interés jurídicamente reconocido en un determinado asunto, tengan adecuado acceso a los tribunales para el cumplimiento de la legislación laboral de la Parte. Dichos tribunales podrían incluir tribunales administrativos, judiciales, cuasi-judiciales o de trabajo, según esté previsto en la legislación interna de la Parte.</p> <p>1. Cada Parte garantizará que los procedimientos ante dichos tribunales para el cumplimiento de su legislación laboral sean justos, equitativos y transparentes, y con este fin, cada Parte asegurará que:</p> | <p>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.</p> | <p>Para la garantía de un adecuado acceso a los tribunales administrativos establecidos en el artículo 17.3 del TLC, a través de un plan de acción se incluye la existencia de un Ministerio del Trabajo Especializado, fortalecido presupuestalmente y con amplia capacidad para atender las quejas y reclamos de la ciudadanía e implementar conciliaciones y mecanismos alternativos para la solución de conflictos.</p> |
| <p>(a) dichos procedimientos cumplan con el debido proceso legal;</p> <p>(b) cualquier audiencia en dichos procedimientos sea abierta al público, excepto en los casos en que la administración de justicia requiera lo contrario;</p> <p>(c) las partes que intervienen en dichos procedimientos tengan el derecho de apoyar o defender sus posiciones respectivas, incluyendo la presentación de información o pruebas; y</p> | <p>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</p> | <p>Se relaciona con la obligación de educación al público respecto a su legislación laboral incluida en el literal 9 del numeral 7.</p> |

| | | |
|---|--|--|
| <p>(d) dichos procedimientos no impliquen costos o plazos irrazonables, o demoras injustificadas.</p> <p>3. Cada Parte dispondrá que las resoluciones finales sobre el fondo del caso en tales procedimientos:</p> <p>(a) se formulen por escrito, y señalen las razones en las que se basan las resoluciones;</p> <p>(b) se hagan disponibles, sin demora indebida, a las partes en los procedimientos y, de acuerdo con su legislación, al público; y</p> <p>(c) se basen en información o pruebas respecto de las cuales se haya dado a las partes en los procedimientos la oportunidad de ser oídas.</p> <p>4. Cada Parte dispondrá, según corresponda, que las partes que intervienen en tales procedimientos tengan el derecho de solicitar la revisión y, cuando proceda, la modificación de las resoluciones finales emitidas en tales procedimientos.</p> <p>5. Cada Parte garantizará que los tribunales que realizan o revisan tales procedimientos sean imparciales e independientes, y que no tengan ningún interés sustancial en el resultado del asunto.</p> | <p>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.</p> | |
|---|--|--|

| | | |
|---|---|--|
| <p>6. Cada Parte dispondrá que las partes en tales procedimientos puedan ejercer acciones para hacer efectivos sus derechos según su legislación laboral. Tales acciones podrán comprender medidas como órdenes, multas, sanciones, o cierres temporales de los lugares de trabajo.</p> <p>7. Cada Parte promoverá el conocimiento público de su legislación laboral, incluso mediante:</p> <p>(a) la garantía de la disponibilidad de la información pública con respecto a su legislación laboral y los procedimientos para su aplicación y cumplimiento; y</p> <p>(b) la promoción de la educación al público con respecto a su legislación laboral.</p> | | |
| <p>Artículo 17.1: Declaración de Compromisos Compartidos</p> <p>1. Las Partes reafirman sus obligaciones como miembros de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y sus compromisos asumidos en virtud de la Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento (1998) (Declaración de la OIT)¹. Cada Parte procurará asegurar que tales principios laborales y los derechos</p> | <p>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</p> | <p>Como lo evidenció la Corte Constitucional en la sentencia C-571 de 2012 para el ejercicio de la Libertad Sindical, y especialmente los derechos de asociación y negociación priorizados por el TLC resulta fundamental la implementación de medidas de</p> |

| | | |
|---|--|---|
| <p>laborales internacionalmente reconocidos establecidos en el Artículo 17.7, sean reconocidos y protegidos por su legislación.</p> <p>2. Las Partes reafirman su pleno respeto por sus Constituciones y reconocen el derecho de cada Parte de adoptar o modificar sus leyes y normas laborales. Cada Parte procurará garantizar que sus normas laborales sean consistentes con los derechos laborales internacionalmente reconocidos, establecidos en el Artículo 17.7, y procurará mejorar dichas normas en tal sentido.</p> | <p>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.</p> <p>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</p> | <p>protección que garanticen la vida y la integridad del movimiento sindical.</p> |
| <p>Artículo 17.7: Definiciones Para los propósitos de este Capítulo:</p> <p>Legislación laboral significa leyes o regulaciones de una Parte, o disposiciones de la misma, que estén directamente relacionadas con los siguientes derechos laborales internacionalmente reconocidos:</p> <ul style="list-style-type: none"> (a) el derecho de asociación; (b) el derecho de organizarse y negociar colectivamente; (c) la prohibición del uso de cualquier forma de trabajo forzoso u obligatorio; | <p>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.</p> <p>III.Cooperativas de trabajo asociado El Gobierno de Colombia</p> | <p>En virtud del artículo 31 de la Convención de Viena en la interpretación de un tratado debe tenerse en cuenta el objeto y fin del tratado, buscando determinar el propósito que pretendieron alcanzar los Estados partes cuando celebraron el acuerdo, es decir, la razón (ratio legis) que tuvieron en mente cuando</p> |

| | | |
|---|--|--|
| <p>(d) protecciones laborales para niños y menores, incluyendo una edad mínima para el empleo de niños, y la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil; y</p> <p>(e) condiciones aceptables de trabajo respecto a salarios mínimos, horas de trabajo y salud y seguridad ocupacional.</p> | <p>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.</p> | <p>redactaron el texto; en ese sentido, debe tenerse en cuenta que por legislación laboral se hace referencia a todas las leyes o regulaciones de una parte, o disposiciones de la misma, que estén directamente relacionadas con derecho de asociación y negociación; y el tratado establece como declaración de compromisos asegurar las obligaciones que ostentan los Estados como Miembros de la OIT, resultando por tanto viable la emisión de legislación penal que protege los derechos laborales establecidos.</p> |
| <p>Artículo 17.4: Estructura Institucional (iv) Buscar el apoyo, según corresponda, de organizaciones internacionales, tales como la OIT, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y la Organización de los Estados Americanos para avanzar en los compromisos comunes sobre asuntos laborales.</p> | <p>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.</p> | <p>Se evidencia que el TLC establece la obligación de buscar apoyo en la OIT para el cumplimiento de los objetivos comunes, incluyendo por tanto cooperación, asesoría y asistencia técnica.</p> |

Luego, aplicando la regla jurisprudencial emanada de los precedentes esgrimidos por la Corte Constitucional respecto a este tema, y el cuadro comparativo expuesto, puede colegirse que el Plan de Acción Laboral es un instrumento internacional que no genera nuevas obligaciones para Colombia, ya que constituye un desarrollo directo del Tratado de Libre Comercio suscrito con Estados Unidos.

Luego, en virtud de los numerales 4 y 5 del artículo 241 de la Constitución Política de Colombia, puede colegirse que no resulta posible que el Plan de Acción Laboral sea objeto de una Acción Pública de Inconstitucionalidad, toda vez que no ostenta la naturaleza jurídica de ley o de un decreto con fuerza de ley.

II. Cargos contra el artículo 200, inciso segundo, del Código Penal

a. Carece de unidad de materia

El cargo esgrimido contra el artículo 200 del Código Penal se basa en la siguiente premisa: El artículo 200 incorpora dos tipos penales, uno incorporado en el primer inciso, que se relaciona con la “*violación de los derechos de reunión y asociación*”, y otro, establecido en el segundo inciso, el cual hace referencia a la suscripción de pactos colectivos en los que, en su conjunto, se otorguen mejores condiciones a los trabajadores no sindicalizados.

Desde esta perspectiva de análisis, establecen que la Corte Constitucional en virtud de la sentencia C-571 de 2012, declaró exequible frente al cargo de unidad de materia exclusivamente el aumento de penas en relación con el primer tipo penal, pero no se pronunció respecto al tipo relacionado con pactos colectivos.

Por tanto, concluyen que el inciso segundo del artículo 200 del Código Penal resulta inconstitucional toda vez que, transcribiendo textualmente la demanda:

*“... 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...**”* (Negrillas y subrayas fuera del texto original)

Respecto a dicha argumentación, solicitamos respetuosamente a la Honorable Corte Constitucional, tener en cuenta que:

- 1. El artículo 200 del Código Penal hace referencia a un tipo penal, llamado: violación de los derechos de reunión y asociación, por tanto, la Corte Constitucional debe acatar la jurisprudencia generada en**

torno al cargo de unidad de materia, establecida en la sentencia C-571 de 2012

En virtud del artículo 10 del Código Penal colombiano, relativo a la tipicidad, se establece que: La ley penal definirá de manera inequívoca, expresa y clara las características básicas estructurales del tipo penal.

A su vez, debe tenerse en cuenta que el tipo penal ostenta, al igual que la categoría dogmática de la conducta, un aspecto objetivo y uno subjetivo, el objetivo relacionado con todo lo externo material, susceptible de ser percibido por los sentidos, y subjetivo, entendido como aquello que ocurre dentro de la mente del sujeto al realizar la conducta. El tipo penal no es un contenido o una parte del contenido del delito, sino una porción técnico formal de la conducta antijurídica amenazada con pena criminal, conformado por la conducta en la integridad de sus elementos objetivos y subjetivos.⁴

En ese sentido, debe tenerse en cuenta que el tipo penal en su conjunto ostenta como bien jurídico tutelado la libertad de trabajo y asociación, esgrimiendo entonces el artículo 200 que los derechos de asociación y reunión pueden ser vulnerados a través de la ejecución de varios verbos rectores (no concurrentes):

- **Impida o perturbe** una reunión lícita o el ejercicio de los derechos concedidos en las leyes laborales.
- **Tome represalias** con motivo de huelga, reunión o asociación legítimas.
- **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.

Por tanto, incluyendo dentro del tipo penal de violación de los derechos de reunión y asociación, la celebración de pactos colectivos que ostentan mejores condiciones laborales para los trabajadores no sindicalizados en detrimento de las condiciones estipuladas en convenciones colectivas, el Código Penal inscribe la posición planteada por la Corte Constitucional en múltiples sentencias en torno a este problema jurídico:

¿Resultan vulnerados el derecho de asociación sindical e igualdad de los trabajadores sindicalizados en virtud de la celebración de Pactos Colectivos que establecen mejores condiciones laborales que las estipuladas en la Convención Colectiva al interior de una empresa?

Cuestionamiento que ha tenido una respuesta positiva en virtud de fundamentos de decisión que han establecido que la celebración de pactos colectivos que establecen mejores condiciones laborales que las estipuladas en la Convención

⁴ Tomado de: <http://www.scielo.org.co/pdf/just/n29/n29a05.pdf> (recuperado el 8 de noviembre de 2018)

Colectiva al interior de una empresa, vulnera el derecho de asociación sindical y el derecho a la igualdad de los trabajadores sindicalizados.

Esta posición se gestó y desarrolló en las siguientes sentencias: SU-342 de 1995 MP Antonio Barrera Carbonell, SU-570 de 1996, MP Antonio Barrera Carbonell, SU-169 de 1999, MP Antonio Barrera Carbonell, C-1491 de 2000, MP Fabio Morón Díaz, T-742 de 2003, MP Marco Gerardo Monroy Cabra, T-570 de 2007, MP Marco Gerardo Monroy Cabra, T-619 de 2013, MP Jorge Iván Palacio Palacio, y T-069 de 2015, MP Martha Victoria Sachica Méndez.

De esta forma, el razonamiento para la construcción del tipo establecido en el artículo 200 del Código Penal obedece integralmente al razonamiento puntualizado por la Corte Constitucional en la sentencia C-571 de 2012, esto es:

“...En otras palabras, aumentar las penas de las violaciones a los derechos de reunión y asociación, en un contexto en el cual las organizaciones de personas trabajadoras enfrentan violaciones y amenazas mediante acciones terroristas y violentas como pocos lugares en el mundo y de distintos espectros ideológicos y políticos, en un proyecto que pretende, entre otras cosas, implementar una política criminal de aumento de penas que asegure la adecuada imposición de la responsabilidad de los actores ilegales organizados que recurren a la violencia y el terror como medio de afectación social, al grado tal de afectar el estado de derecho, lejos de ser una media legislativa que tan sólo logre enriquecer el proyecto de ley, se trata de una disposición que prácticamente es indispensable incluir para lograr, efectivamente, la consecución de la política criminal anunciada.

*Así, teniendo en cuenta que las modificaciones al artículo 200 del Código Penal aseguran uno de los propósitos centrales del proyecto de ley en el cual se incluyó (a saber, **aumentar las penas de aquellos delitos cometidos con uso del terror o en el contexto de grupos organizados, que tienen un alto impacto social y siguen en situación de impunidad, poniendo en riesgo las instituciones propias del estado de derecho**), se ha de entender de acuerdo con el principio de identidad flexible, que el Congreso de la República no violó el principio constitucional de consecutividad, por haber aprobado como ley de la República, una norma cuyo texto fue introducido durante el tercer debate en la comisión respectiva de la cámara de origen. Como se dijo antes, no se trata de una decisión nueva o extraña a la jurisprudencia. La Corte Constitucional ya se había pronunciado en este sentido en ocasiones anteriores, a propósito, incluso de casos similares al analizado en la presente sentencia.*

(...)

*En otras palabras, el objeto del **principio de unidad de materia no es obligar al Legislador a expedir leyes que traten una única cuestión, y que sólo***

contengan normas referentes a aquella. El estándar es el contrario. Lo que busca el principio de unidad de materia es evitar que haya normas que carezcan de todo tipo de relación o conexión con los asuntos que hayan sido abordados por el legislador en la ley de que se trate. No se trata, por tanto, de la unidad y uniformidad cerrada y estricta de los temas de las leyes, sino evitar normas que clara y evidentemente no se relacionen con el proyecto de ley que se tramita. Es una de las reglas de procedimiento que busca evitar que a las leyes se les incorporen disposiciones que no tengan nada que ver con la cuestión legislada. Como lo ha señalado la Corte refiriéndose a la extensa jurisprudencia al respecto, el principio democrático está en juego en estos casos, pues se engaña a la democracia al tratar de pasar textos ajenos al objeto de la ley en deliberación.”
(Negrillas fuera del texto original)

Así, dicho precedente resulta absolutamente pertinente para respaldar la constitucionalidad del precepto demandado.

2. La norma demandada criminaliza la libertad de asociación de los trabajadores no sindicalizados

En la demanda se argumenta que el inciso segundo del artículo 200 persigue un objetivo inconstitucional al intimidar a los trabajadores que quieran canalizar sus reivindicaciones laborales a través de medios distintos a los sindicatos, obligando a todos los trabajadores a asociarse en sindicatos y a utilizar la convención colectiva como el medio privilegiado de negociación.

La argumentación esgrimida por el demandante no cumple con el criterio de especificidad necesario en las Acciones Públicas de Inconstitucionalidad, toda vez que las acusaciones no buscan atacar el contenido de la disposición, contravirtiendo sus posibles efectos, sin exponer una oposición objetiva y verificable entre la norma demandada y el texto constitucional, en ese sentido, brilla por su ausencia el fundamento fáctico o jurídico dirigido a sustentar la forma en que la norma impide a los trabajadores no sindicalizados ejercer el derecho a la Asociación Sindical y Negociación Colectiva, omitiendo incluso enunciar la posición desarrollada por la Corte Constitucional frente a la imposibilidad de que existan Pactos Colectivos que establezcan mejores condiciones laborales que las Convenciones Colectivas, situación que ha sido puntualizada por el Tribunal Constitucional como discriminatoria, en virtud de las sentencias indicadas en el acápite anterior.

A su vez, de la lectura del artículo 200 del Código Penal, resulta necesario colegir que jamás se impide la suscripción de Pactos Colectivos por parte de los trabajadores no sindicalizados, por el contrario, se establece un límite en orden a garantizar el ejercicio del derecho de Asociación Sindical, armonizando así sus dos ámbitos: negativo y positivo.

Adicionalmente, y tal como lo destaca el demandante, las Recomendaciones esgrimidas por parte del Comité de Libertad Sindical, con base en los Convenios 87 y 98 de la OIT y aprobadas por el Consejo de Administración, han establecido que cuando existe un sindicato en la empresa los acuerdos colectivos con trabajadores no sindicalizados **no deberían producirse** teniendo en cuenta que la organización sindical representa en la negociación a todos los trabajadores de la empresa.

Dicha preceptiva ha sido reiterada en las siguientes ocasiones:

- Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones para la Conferencia Internacional del Trabajo en su 99ª reunión de 2010, en relación con la aplicación del Convenio 98.

La Comisión de Expertos en la Conferencia Internacional del Trabajo estableció, en torno a la suscripción de pactos colectivos con trabajadores no sindicalizados que, estos no deberían utilizarse como mecanismo para atacar la condición de las organizaciones sindicales, estableciendo que en virtud del artículo 4 del Convenio 98 debía garantizarse que la firma de pactos colectivos negociados directamente con los trabajadores solo era posible en ausencia de un sindicato y que no se realice con fines antisindicales.

- Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones para la Conferencia Internacional del Trabajo en su 101ª reunión de 2012 en relación con la aplicación del Convenio 98.

En la Conferencia Internacional del Trabajo de 2012 la Comisión reiteró, frente al cumplimiento de Colombia del Convenio 98 en torno a la realización de pactos colectivos con trabajadores no sindicalizados que en su observación anterior se refirió a la necesidad de garantizar que no sean usados para menoscabar la posición de las organizaciones sindicales y la posibilidad de suscribir convenciones colectivas.

Si bien el gobierno colombiano adujo que estaba tomando medidas para desestimular la celebración de pactos colectivos en los que se establezcan mejores condiciones laborales a los trabajadores no sindicalizados tipificando esta conducta como delito en el artículo 200 del Código Penal, la Comisión recordó que cuando existe un sindicato en la empresa las convenciones colectivas no deberían producirse.

- Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones para la Conferencia Internacional del Trabajo en su 103ª reunión de 2014 en relación con la aplicación del Convenio 98.

En la Conferencia Internacional del Trabajo de 2014 la Comisión reiteró, frente al cumplimiento de Colombia del Convenio 98 respecto a la celebración de pactos colectivos con trabajadores no sindicalizados, la Comisión estableció que si bien el gobierno informó que de 2012 a 2014 se suscribieron 626 convenciones colectivas de trabajo frente a 345 pactos colectivos, nuevamente recuerda que los pactos colectivos con trabajadores no sindicalizados solo deberían existir en ausencia de organizaciones sindicales.

Conclusiones

Así las cosas, se evidencia que el Plan de Acción Laboral no constituye un Tratado que haya sido ingresado al ordenamiento jurídico a través de una ley y que por tanto pueda ser objeto de la Acción Pública de Inconstitucionalidad.

Por su parte, el inciso segundo del artículo 200 del Código Penal Ley 599 de 2000, modificado por el artículo 26 de la Ley 1453 de 2011 resulta plenamente ajustado a la Constitución toda vez que, aplica los criterios emanados de la jurisprudencia constitucional en orden a evitar la vulneración del derecho de Asociación Sindical.

Peticiones

A la Honorable Corte Constitucional, de declararse INHIBIDA por ineptitud sustantiva de la demanda.

En subsidio, declarar la EXEQUIBILIDAD del inciso segundo del artículo 200 del Código Penal Ley 599 de 2000, modificado por el artículo 26 de la Ley 1453 de 2011 y el “Plan de Acción de Colombia y Estados Unidos para derechos laborales”

De la Honorable Corte Constitucional:



Eric Alberto Orguloso Martínez
CC.73.124.200
Director General
Escuela Nacional Sindical



Ana María Amado Correa
C.C. 1070919308
Directora del Área de Defensa de Derechos
Escuela Nacional Sindical