

Sentencia No. C-060/96

La vía gubernativa se constituye en un mecanismo, que muchas veces es sustituto del judicial, en la medida en que contribuye a satisfacer plenamente la pretensión del interesado y, además, es una institución que garantiza su derecho de defensa en cuanto le permite impugnar la decisión administrativa, a través de los recursos de ley. No se viola el principio de igualdad cuando se exige a quienes han sido trabajadores oficiales el agotamiento previo de la vía gubernativa como requisito para acudir a la justicia ordinaria laboral pues, los trabajadores particulares, a quien no se les impone dicha carga procesal, se encuentran en una diferente situación fáctica y jurídica, lo cual obviamente justifica el trato diferenciado.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Ineptitud por carencia de objeto

Se encuentra la Corte ante una demanda sustancialmente inepta por carencia del objeto, esto es, del mandato o de la norma jurídica sobre el cual debe recaer su decisión. Por consiguiente, por este aspecto el fallo será inhibitorio.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Definir si existe oposición objetiva y verificable

No resulta posible resolver sobre cada uno de los casos particulares hipotéticamente cobijados por un precepto legal, introduciendo comparaciones con otros casos igualmente particulares no previstos en él. Para llegar a la declaración de inexequibilidad total o parcial de una disposición de la ley es menester definir si existe una oposición objetiva y verificable entre lo que dispone el precepto acusado y lo que manda la Constitución”.

Ref.: Expediente D- 1037

Peticionario:

Luis Antonio Vargas Alvarez

Normas Acusadas:

Artículos 6° y 62 del Código Procesal del Trabajo.

Magistrado Ponente:

Dr. ANTONIO BARRERA CARBONELL

Santafé de Bogotá D.C., febrero quince (15) de mil novecientos noventa y seis (1996)

## I. ANTECEDENTES.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios del proceso a que da origen la acción pública de inconstitucionalidad, la Sala Plena de la Corte Constitucional procede a adoptar la decisión correspondiente, en relación con la demanda presentada por el ciudadano Luis Antonio Vargas Alvarez contra los artículos 6° y 62 del Código Procesal del Trabajo.

## II. TEXTOS DE LA NORMAS ACUSADAS.

Se transcriben a continuación los textos de las normas acusadas.

### CODIGO PROCESAL DEL TRABAJO

Decreto 2158 de 1948, adoptado por el Decreto 4133 de 1948 como legislación permanente.

“ARTICULO 6o. ACCIONES CONTRA ENTIDADES DE DERECHO PUBLICO, ADMINISTRATIVAS O SOCIALES. Las acciones contra una entidad de derecho público, una persona administrativa autónoma, o una institución o entidad de derecho social podrán iniciarse sólo cuando se haya agotado el procedimiento gubernativo o reglamentario correspondiente”

“ARTICULO 62. DIVERSAS CLASES DE RECURSOS. Contra las providencias judiciales del trabajo procederán los siguientes recursos:

1°) El de reposición.

2°) El de apelación.

3°) El de súplica.

4°) El de casación.

5°) El de hecho.

También procederá el recurso especial de homologación en los casos previstos en este decreto.”

### III. LA DEMANDA.

Considera el actor que las normas acusadas vulneran los artículos 13, 25 y 29 de la Constitución. El concepto de la violación lo expone, en resumen, en la siguiente forma:

La norma del art. 6o. del C.P.L. impone la obligación, cuando se trata de acciones contra una entidad de derecho público, una persona administrativa autónoma o una entidad o persona de derecho social, de agotar previamente la vía gubernativa. Dicha norma es violatoria de las referidas disposiciones constitucionales, porque el agotamiento de la vía gubernativa no se encuentra debidamente reglamentado, en el sentido de indicar con toda precisión, cual debe ser el contenido y alcance de la correspondiente reclamación para que en el evento de que ésta no sea atendida por la entidad pública correspondiente pueda la justicia ordinaria laboral pronunciarse en relación con el reconocimiento y pago de todos los derechos demandados por el trabajador, lo cual ha conducido frecuentemente al fracaso de las demandas de los trabajadores.

Por falta de la aludida reglamentación, se incurre por los trabajadores y abogados apoderados de éstos en frecuentes errores, como son los de interponer recurso de reposición o de revocación directa contra los actos de despido, cuando el agotamiento de la vía gubernativa no es mas que una reclamación que contiene, no sólo la inconformidad con la decisión de despido, sino además, un conjunto de pretensiones acerca de lo que la correspondiente entidad adeuda al trabajador, tales como el reclamo del pago de la indemnización, la cesantía, la pensión sanción, la indemnización moratoria, etc.

De lo anterior infiere el actor que el mencionado requisito se ha convertido “en una cortapisa para que el trabajador haga valer sus derechos, cuando, debería existir una instancia ya judicial, para definir los aspectos a que se refiere la vía gubernativa, cual es la conciliación dentro del proceso. Pero ésta se encuentra prohibida por el art. 23 del mismo código....”. Es mas, la norma es discriminatoria con los trabajadores oficiales que deben agotar la vía gubernativa para hacer valer sus derechos, y contiene una carga excepcional en contra de

dichos trabajadores al exigirle conocimientos jurídicos especiales para cumplir con el referido requisito.

- En lo que hace referencia al artículo 62 el demandante afirma que su pretensión para que se declare inexecutable esta norma obedece, no a lo que en ella se establece al consagrar los recursos que son procedentes en los procesos laborales (reposición, apelación, súplica, casación y de hecho o queja), si no a la omisión del legislador al no consagrar en ella el recurso de revisión, el cual existe en los procesos civiles, de familia, penales y contencioso administrativos, pues si el legislador ha previsto dicho recurso en estos procesos, es porque ha sido consciente de que pueden presentarse errores judiciales, o situaciones anómalas, o situaciones nuevas que de haberse detectado en el proceso habrían cambiado la decisión, situación que se presenta reiteradamente en los procesos laborales. Por consiguiente, al no existir razón o justificación suficiente para que el legislador hubiera omitido el recurso de revisión en los procesos laborales en la norma se hace una discriminación con respecto a quienes promueven otras clases de procesos (civiles, de familia, penales y contencioso administrativos), en los cuales si es procedente el recurso de revisión. Ello conduce, igualmente, al desconocimiento del derecho al trabajo al no contar el trabajador con un instrumento procesal idóneo para hacer valer sus derechos, y a la vulneración del debido proceso porque “es evidente que se pretermite una instancia” que es procedente en los demás procesos, privándose al trabajador de una oportunidad procesal para corregir injusticias o yerros procesales.

#### IV. INTERVENCION DEL MINISTERIO DEL TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL.

El ciudadano Pedro Nel Londoño Cortes, interviniente en favor del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, presentó a la Corte un escrito destinado a defender la constitucionalidad de las disposiciones acusadas.

Afirma en su escrito el interviniente que nada mas alejado de la realidad considerar el agotamiento de la vía gubernativa como un atentado contra el principio de igualdad, el derecho al trabajo o el debido proceso, pues justamente es una institución que garantiza la vigencia de dicho principio y los aludidos derechos.

En efecto, el agotamiento de la vía gubernativa es un mecanismo apropiado para que la administración pueda atender oportunamente las reclamaciones que ante ella eleven los

trabajadores para el reconocimiento de sus derechos, e incluso enmendar los errores que hubiere cometido, a través de sus decisiones, sin necesidad de que el trabajador tenga que acudir al trámite de un proceso largo y costoso ante la jurisdicción laboral.

No se viola el principio de igualdad, porque la condición de trabajador oficial, esto es, vinculado por contrato de trabajo introduce una diferencia relevante con respecto a los demás trabajadores, que justifica la exigencia procesal del agotamiento de la vía gubernativa como requisito previo para promover la acción ante la justicia ordinaria laboral.

Contrariamente a lo que señala la demanda, el agotamiento de la vía gubernativa es un desarrollo del mismo del debido proceso, en la medida en que garantiza un examen de la reclamación por parte de la administración, antes de acudir ante el juez.

En relación con la acusación contra el artículo 62 del C. P. L., sostiene el interviniente que lo que pretende el demandante, no es propiamente su inexecutable, sino que la Corte a través de su sentencia lo incluya en dicha norma, lo cual es imposible porque ésta no tiene atribuciones legislativas.

#### V. INTERVENCION DEL MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO.

El ciudadano Gonzalo Suárez Beltrán, interviniente en favor del Ministerio de Justicia y del Derecho, sustentó la executable de las normas demandadas, con los siguientes argumentos:

El agotamiento de la vía gubernativa en los procesos laborales es un mecanismo que busca la terminación anticipada de los conflictos entre el Estado y sus trabajadores, puesto que el fin para el que se constituye básicamente se centra en la idea de evitar un juicio, que resulta mas costoso para el Estado y para el particular, aspecto éste que no es mas que el desarrollo legal del artículo 209 superior, que impone la administración la obligación de ejercer su función con arreglo a los principios de eficacia, economía y celeridad.

De acuerdo con algunos doctrinantes nacionales el agotamiento de la vía gubernativa laboral constituye un factor de competencia para el juez laboral, porque es un requisito indispensable para que el particular interesado pueda acceder al proceso judicial.

La pretensión de declaratoria de inconstitucionalidad de esta norma se fundamenta en un

criterio estrictamente subjetivo como es la indebida utilización de los mecanismos técnico-procesales, que la legislación estructura en favor de la seguridad jurídica y la justicia de los trabajadores.

En cuanto al cargo formulado contra el art. 62 , relativo a la ausencia del recurso de revisión en los procesos laborales, considera que es infundado en la medida en que el legislador es autónomo, en virtud del artículo 150 numeral 2 de la Constitución, para expedir Códigos en cada uno de los ramos de la legislación, circunstancia que permite que, debido al poder discrecional de regulación normativa del legislador, este recurso no haya sido incluido en los procesos laborales.

## VI. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

El Procurador General de la Nación emitió el concepto de rigor mediante oficio No. 743 del 18 de septiembre de 1995, en el cual solicita a la Corte Constitucional que declare la exequibilidad de las disposiciones acusadas, con fundamento en las siguientes consideraciones:

Para la jurisprudencia y la doctrina laboral el agotamiento de la vía gubernativa en los procesos judiciales del trabajo constituye un factor especial de competencia para el juez de esta jurisdicción, que configura la ritualidad del procedimiento, y determina la validez de la relación jurídico procesal para entrar a resolver de mérito.

“De manera alguna debe entenderse, como lo propone el actor, que la exigibilidad del presupuesto procesal consignado en el artículo 6o. del C.P.T. y su efectiva satisfacción al momento de admitir la demanda, apareje una práctica que conlleve una denegación de justicia, por cuanto no puede confundirse la carencia de facultad para el ejercicio de la jurisdicción -competencia- con la inactividad del Estado-Juez. Así tampoco, en el escenario constitucional de la prevalencia del derecho sustancial sobre el formal es dable confundir el agotamiento de la vía gubernativa para poder acudir ante la jurisdicción, con la exigencia de que los motivos de impugnación deban ser los mismos en la etapa administrativa y en la judicial. Se conjugan en la exigencia legal del artículo 6o., los principios de lealtad de las partes entre sí y con el fallador judicial, con los de economía y celeridad”.

El problema, en la forma como lo plantea el demandante, se presenta en la aplicación

inflexible de los mandatos del artículo 6o., y en modo alguno en la idea del legislador de desconocer los derechos laborales y las reglas del debido proceso.

Sobre la acusación impetrada contra el artículo 62 del C.P.T., expresa el señor Procurador que, como lo plantea el actor, la vía para desatar la cuestión por él formulada no es la del control abstracto en sede del juez de la Carta Política; por un lado, porque mal podría advertir éste una inconstitucionalidad frente a una disposición que desarrolla el mandato constitucional del debido proceso, que presenta una relación de los medios de impugnación idóneos para garantizar los derechos de quienes actúan frente a los actos de la jurisdicción del trabajo, y por el otro, del pronunciamiento de la Corporación tampoco podría esperarse una interpretación analógica que incluyera este recurso, en la enumeración expresa que de ello hace el estatuto laboral.

## VII. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

### 1. Competencia.

Por dirigirse la demanda contra normas que fueron adoptadas como legislación permanente por el decreto 4133 de 1948, dictado en uso de las facultades extraordinarias concedidas al Gobierno por el art. 27 de la ley 90 de 1948, es competente la Corte Constitucional para decidir sobre su constitucionalidad, según lo prescribe el artículo 241-5 de la Constitución Política.

### 2. La cuestión de fondo.

#### 2.1. Análisis de los cargos contra el art. 6o. del C.P.L.

- A juicio del demandante, la norma en referencia viola la Constitución, porque la falta de una reglamentación adecuada de la institución del agotamiento de la vía gubernativa como requisito previo para acudir a la vía ordinaria laboral, hace imposible en muchos casos que el trabajador pueda obtener de manera fácil y expedita el reconocimiento de sus derechos, aparte de que se le impone a una clase de trabajadores -oficiales- una carga procesal que no existe para los trabajadores particulares, desconociéndose de este modo el principio de igualdad.

- Un principio propio del sistema administrativo lo constituye la circunstancia de que cuando

la administración desea actuar una pretensión frente a un particular no necesita, en principio, acudir ante el juez para que determine la imposición de una obligación al particular o defina lo que es derecho en un caso concreto, ni para hacer efectivo el cumplimiento de ésta. De igual modo, cuando el particular requiere actuar una pretensión ante la administración debe hacerla valer previamente ante ésta, y sólo en el evento de que su decisión no satisfaga los intereses de aquél es pertinente llevar el conflicto al conocimiento del juez competente.

El referido sistema administrativo tiene su sustento en el conjunto de normas de la Constitución que, a partir del reconocimiento del Estado Social de Derecho y de la división de las ramas del poder público, confieren a la administración una serie de competencias y prerrogativas o privilegios, en virtud de las cuales puede, utilizando diferentes modos o formas de actuación -actos, contratos, hechos y operaciones administrativas- que conllevan normalmente la aplicación del derecho, de la misma manera como lo hacen los jueces, adoptar decisiones que constituyen la actuación concreta de una pretensión de aquélla frente al particular, sin necesidad de acudir previamente ante el juez. La intervención de éste se suscita a posteriori, es decir, cuando ya se ha producido la decisión de la administración, con el fin de realizar el correspondiente control sobre su constitucionalidad o legalidad. Pero es de advertir, que la administración, como todo poder constituido, se encuentra sometida al principio de legalidad y, por lo tanto, en el desarrollo de sus actividades debe respetar los principios, valores, derechos y deberes consagrados en la Constitución (arts. 1, 2, 4, 5, 6, 11 a 40, 90, 113, 115, 121, 124, 150-4-7-23, 189, 206, 208, 209, 210, 236, 237-1-2, 238, 285, 286 y 287, entre otros).

- El agotamiento de la vía gubernativa se erige, según algunos, en un presupuesto procesal del ejercicio de la acción, y según otros en un requisito para que el juez contencioso administrativo u ordinario laboral adquiera competencia, con el fin de conocer de la correspondiente controversia.

En materia laboral el agotamiento de la vía gubernativa se inspira en la necesidad de que previamente al sometimiento de la controversia al conocimiento del juez laboral, el interesado formule su pretensión, comprensiva de la totalidad de los derechos reclamados ante la administración, con el fin de que ésta tenga la oportunidad de decidir, en forma



expresa, si conforme a los hechos y a la normatividad jurídica que fuere aplicable, es procedente el reconocimiento de los correspondientes derechos, sin perjuicio de que para facilitar el acceso a la justicia laboral se prevea la decisión ficta o presunta, cuando se opera el fenómeno del silencio administrativo negativo. La decisión, en modo alguno es definitiva, pues contra ella el interesado puede interponer los recursos de ley, dando así oportunidad a la administración de enmendar los errores que hubiere cometido al hacer el pronunciamiento inicial.

Con dicha institución se le da la oportunidad a la administración de ejercer una especie de justicia interna, al otorgársele competencia para decidir, previamente a la intervención del juez, sobre la pretensión del particular y lograr de este modo la composición del conflicto planteado. Por su parte, para el particular se deriva una ventaja o beneficio, consistente en que puede obtener a través de la referida vía, en forma rápida y oportuna, el reconocimiento de sus derechos, sin necesidad de acudir a un largo, costoso y engorroso proceso judicial.

La vía gubernativa se constituye en un mecanismo, que muchas veces es sustituto del judicial, en la medida en que contribuye a satisfacer plenamente la pretensión del interesado y, además, es una institución que garantiza su derecho de defensa en cuanto le permite impugnar la decisión administrativa, a través de los recursos de ley.

Mediante sentencia No. C-033/961 la Corte declaró inexecutable el art. 23 del Código Procesal del Trabajo que hacía improcedente la conciliación en los procesos laborales cuando intervenían personas de derecho público. Por consiguiente, además de la vía gubernativa existe dentro del proceso laboral la etapa de conciliación que constituye un mecanismo adicional para la protección de los derechos del trabajador. Es decir, que hoy en día no es válido tampoco el argumento del demandante en el sentido de que debe sustituirse la vía gubernativa por la conciliación dentro del proceso, pues ambas son compatibles.

Para la Corte la norma es executable, porque no puede ser motivo para declarar la inexecutable de la norma la eventual circunstancia del erróneo entendimiento y aplicación de dicha institución por los interesados, la administración o los jueces.

De otra parte, observa la Corte que no se viola el principio de igualdad cuando se exige a quienes han sido trabajadores oficiales el agotamiento previo de la vía gubernativa como requisito para acudir a la justicia ordinaria laboral pues, como se vio antes, los trabajadores

particulares, a quien no se les impone dicha carga procesal, se encuentran en una diferente situación fáctica y jurídica, lo cual obviamente justifica el trato diferenciado. Además, dicho trato igualmente se justifica en razón de la naturaleza de uno de los sujetos intervinientes en la respectiva relación jurídica que dio origen al conflicto, como es la administración, la cual como se consideró antes, no puede ser llevada directamente ante el juez, cuando se trate del tipo de controversias, como las analizadas.

- Según el demandante la norma acusada viola el principio de igualdad al no establecerse en ella el recurso de revisión que contra las sentencias consagran otros estatutos procesales.

- Al analizar la pretensión formulada por el actor la Corte advierte que la acusación no se dirige a buscar la declaración de inexequibilidad de la norma por haber establecido los diferentes recursos -reposición, apelación, súplica, casación y de hecho o queja- que son procedentes contra las providencias dictadas en los procesos laborales. Tanto es así, que no expresa en su demanda cuales son las normas constitucionales que resultarían violadas por haber establecido el legislador los referidos recursos, ni expone el concepto de su violación, es decir, que por este aspecto propiamente no existen cargos contra la norma del art. 62 del C.P.L., lo cual, en principio, ameritaría un fallo inhibitorio.

Además, como paladinamente lo confiesa el demandante, la declaración de inexequibilidad se pide no en razón de lo que la norma establece o regula, sino por lo que ésta no dice o prevé, es decir, por ausencia de normatividad en relación con el recurso de revisión en materia laboral. Por lo tanto, se encuentra la Corte ante una demanda sustancialmente inepta por carencia del objeto, esto es, del mandato o de la norma jurídica sobre el cual debe recaer su decisión. Por consiguiente, por este aspecto igualmente el fallo será inhibitorio.

Se advierte finalmente, que la esencia y naturaleza del control de constitucionalidad no le permite a la Corte sustituir al legislador en su misión de creador de la norma jurídica, como lo pretende el demandante, so pretexto de garantizar la igualdad.

En un caso similar la Corte<sup>2</sup> expresó lo siguiente:

“Inexistencia de la proposición jurídica demandada

Para que la Corte Constitucional pueda establecer, con fuerza de verdad jurídica, la

inexequibilidad que ante ella se solicita, es indispensable que la demanda recaiga sobre un texto real y no simplemente deducido por el actor o implícito.

Es verdad que la Corte, al efectuar el cotejo de una norma con la Constitución puede introducir en ella distinciones, para declarar la exequibilidad condicionada, excluyendo del ordenamiento jurídico determinado alcance del precepto objeto de su fallo.

Es decir, puede la Corte, en ejercicio de sus atribuciones, al analizar una norma que ante ella se demanda, o que debe revisar oficiosamente, diferenciar entre varios sentidos posibles del precepto admitiendo aquéllos que se avienen a la Constitución y desechando los que la contradicen.

La misma función del control constitucional, para que sea efectiva, exige que la autoridad encargada de ejercerla pueda condicionar en casos excepcionales la decisión de exequibilidad, cuando de la propia disposición enjuiciada pueden surgir efectos jurídicos diversos o equívocos, por lo cual se requiere que el juez de constitucionalidad defina hasta dónde llega el precepto en su ajuste a la Constitución, y donde y porqué principia a quebrantarla.

Pero esa técnica de control difiere de aquella encaminada a establecer proposiciones inexistentes, que no han sido suministradas por el legislador, para pretender deducir la inconstitucionalidad de las mismas cuando del texto normativo no se desprenden. Esta es la circunstancia del caso en estudio, en el cual los demandantes piden que no se declare inexecutable ninguna parte de la norma vigente sino una hipótesis arbitrariamente inferida de ella.

No resulta posible resolver sobre cada uno de los casos particulares hipotéticamente cobijados por un precepto legal, introduciendo comparaciones con otros casos igualmente particulares no previstos en él.

Para llegar a la declaración de inexecutable total o parcial de una disposición de la ley es menester definir si existe una oposición objetiva y verificable entre lo que dispone el precepto acusado y lo que manda la Constitución”.

## VIII. DECISION.

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

### RESUELVE:

PRIMERO. Declarar EXEQUIBLE el artículo 6° del Código Procesal del Trabajo (Decreto 2158 de 1948, adoptado por el Decreto 4133 de 1948, como legislación permanente).

SEGUNDO. Declararse INHIBIDA para emitir pronunciamiento de fondo con respecto al artículo 62 del Código Procesal del Trabajo.

COPIESE, NOTIFIQUESE, COMUNIQUESE E INSERTESE EN LA GACETA CONSTITUCIONAL.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado Ponente

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 M.P. Hernando Herrera Vergara.

2 Sentencia C-504/95 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.