Sentencia C-154/02

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Razones por las cuales textos acusados se estiman violados

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Correspondencia lógica entre cargo y contenido de disposición acusada y norma constitucional violada

PROPOSICION JURIDICA COMPLETA-Definición

PROPOSICION JURIDICA COMPLETA-Análisis constitucional de la totalidad del contexto

PROPOSICION JURIDICA COMPLETA-Integración

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Exención de rigorismos técnicos en presentación

PRINCIPIO DE IGUALDAD EN PROCESO JUDICIAL-Diferencia de trámite atendiendo existencia de despachos judiciales/PRINCIPIO DE IGUALDAD EN PROCESO JUDICIAL-Trámite en una o dos instancias atendiendo existencia de despachos judiciales

DERECHO A LA IGUALDAD ANTE LA LEY-Trámite de proceso para definición

PRINCIPIO DE IGUALDAD EN PROCESO JUDICIAL-Concesión de instancias dependiendo del sitio en que se inicie

PRINCIPIO DE IGUALDAD EN PROCEDIMIENTO JUDICIAL-Situación de hecho distinta que atiende existencia de jueces de familia

PRINCIPIO DE IGUALDAD-Criterio de comparación

PRINCIPIO DE IGUALDAD EN PROCESO JUDICIAL-Concesión de instancias dependiendo del sitio en que se inicie

PRINCIPIO DE IGUALDAD EN PROCEDIMIENTO JUDICIAL-Situación de hecho distinta que atiende existencia de jueces de familia

PRINCIPIO DE IGUALDAD-Criterio de comparación

JUZGADO DE FAMILIA-Establecimiento de única o doble instancia atendiendo existencia o no del despacho judicial

PRINCIPIO DE IGUALDAD EN PROCESO DE FAMILIA-Diverso trato jurídico atendiendo existencia o no del despacho judicial/PRINCIPIO DE IGUALDAD EN PROCESO DE FAMILIA-Distinto procedimiento por la presencia de la doble instancia

PRINCIPIO DE IGUALDAD EN ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Distinto modo por presencia de la doble instancia

IGUALDAD FORMAL EN PROCESO JUDICIAL-Recibo de la misma protección y trato de las autoridades

PRINCIPIO DE IGUALDAD PROCESAL-Distinción por ausencia de jueces en municipio

JUZGADO DE FAMILIA-Competencia de jueces civiles y promiscuos en única o primera instancia atendiendo existencia

JUZGADO DE FAMILIA EN UNICA INSTANCIA-Aplicación de normas generales sobre competencias contenidas en Código de Procedimiento Civil ante inexequibilidad

SENTENCIA DE INEXEQUIBILIDAD-Aplicación de normas generales de código procesal

Referencia: expediente D-3671

Demanda de inconstitucionalidad contra el 7º del Decreto 2272 de 1989

Actor: Jean Pierre Aguado Gómez

Magistrado Ponente:

Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la presente Sentencia con base en los siguientes,

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Jean Pierre Aguado Gómez, actuando en nombre propio y haciendo uso del derecho consagrado en los artículos 40 numeral 6 y 241 numerales 4º y 5º de la Constitución Política, presentó ante la Corte Constitucional, demanda de inconstitucionalidad, contra la expresión "En primera instancia" que aparece en el artículo 7º del Decreto 2272 de 1989, "Por el cual se organiza la jurisdicción de familia, se crean unos despachos judiciales y se dictan otras disposiciones".

II. NORMA DEMANDADA

Se transcribe a continuación el texto de la norma acusada y se subraya y resalta lo demandado:

"Decreto 2272 de 1989"

(octubre 7)

"Por el cual se organiza la jurisdicción de familia, se crean unos despachos judiciales y se dictan otras disposiciones"

Capítulo II

DE LOS JUZGADOS DE FAMILIA

"Artículo 7. Competencia de los jueces civiles y promiscuos municipales.- Los jueces civiles y promiscuos municipales también conocen de los siguientes asuntos:

En única instancia:

a. De los procesos de sucesión de mínima cuantía, y

b. De la celebración del matrimonio civil, sin perjuicio de la competencia atribuida a los notarios por la ley.

En primera instancia:

1. De los procesos de sucesión de menor cuantía y

1. De los procesos atribuidos a los jueces de familia en única instancia, cuando en el municipio no exista juez de familia o promiscuo de familia."

III. LA DEMANDA

El actor considera que el aparte normativo que demanda atenta contra el principio fundamental consagrado en el artículo 13 de la Constitución. A su juicio, la disposición que acusa establece instancias distintas para iguales procesos, tomando como único referente la existencia o inexistencia de jueces de familia en la ciudad o municipio en donde se deba iniciar la acción, lo cual encuentra contrario al referido principio de igualdad.

En reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional se ha explicado, dice el demandante, que el principio de igualdad exige que no se consagren excepciones o privilegios injustificados a favor de unos y en detrimento de otros, salvo que exista una justificación objetiva y razonable para ello. Afirma que la norma acusada hace menos gravosa la situación de las partes en los procesos reglados como de única instancia ante los jueces de familia, que la de aquellas otras personas que deben acudir para que le sean tramitados esos mismos procesos ante los juzgados civiles y promiscuos municipales. La falta de un juez de familia en los municipios es un hecho ajeno a las partes, quienes al tener que acudir al juez civil o al juez promiscuo municipal se ven sometidas a soportar un proceso más largo y un grado más de jurisdicción, violándose el principio de igualdad entre los demandantes. "En otras palabras, el artículo 7 del Decreto 2272 de 1989 en su numeral segundo, tomando como único referente la existencia o inexistencia de jueces de familia en la ciudad o municipio en donde se deba iniciar la acción, establece instancias distintas para iguales procesos, lo cual viola flagrantemente la Constitución Política."

IV. INTERVENCIONES

Intervención del Ministerio de Salud Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

El Director General de el Instituto de Bienestar Familiar, doctor Juan Manuel Urrutia Valenzuela, tras hacer referencia a las sentencias C- 054 de 1997 y C-594 de 1998, y citar in extenso la C- 1541 de 2000 mediante la cual se declaró la inexequibilidad diferida del artículo 12 del Código Procesal del Trabajo, norma que tomando como único referente la existencia o inexistencia de jueces laborales en el municipio en donde debía iniciarse una

acción, establecía instancias y cuantías diferentes para los mismos procesos, manifiesta que "con base en las sentencias indicadas, la Corte Constitucional debe precisar la constitucionalidad de las normas acusadas."

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Dentro de la oportunidad legal prevista, el señor Procurador General de la Nación (e), Carlos Arturo Gómez Pavajeau, solicitó a la Corte declararse inhibida para fallar el fondo el asunto de la referencia, por considerar que se presenta una ineptitud sustantiva de la demanda. En subsidio de lo anterior, solicita a la Corte declarar exequible la expresión "En primera instancia", contenida en el numeral 2 del artículo 7º del Decreto – Ley 2272 de 1989.

Para la vista fiscal la expresión "En primera instancia" que se demanda en esta oportunidad, "constituye el título de varios numerales que contienen enunciados referidos a los distintos procesos cuya competencia el legislador atribuyó a los jueces Civiles y promiscuos Municipales; sin embargo, la argumentación traída como fundamento de la violación al mencionado título está centrada en la supuesta desigualdad que origina el contenido del numeral 2 que es un desarrollo de aquel." En ese orden de ideas, los argumentos de inconstitucionalidad propuestos en la demanda, a juicio del procurador "no son pertinentes respecto de la expresión demandada". En tales condiciones la demanda quedaría desprovista del concepto de violación, requisito legal establecido en el numeral 3º del artículo 2º del Decreto 2067 de 1991 para que la Corte proceda al examen de constitucionalidad. Por ello, estima que la Corte debe inhibirse para llevar a cabo un pronunciamiento de fondo.

En subsidio de la petición de inhibición, el señor Procurador solicita a la Corte declarar la exequibilidad de la norma acusada. En fundamento de esta solicitud, el Ministerio Público hace algunas consideraciones relativas a la facultad del legislador para establecer la competencia "haciendo que en aquellos lugares en los cuales no existe Juez de Familia, las personas puedan acudir ante los Jueces Civiles y Promiscuos municipales a ventilar los asuntos que son del conocimiento de los primeros en única instancia." Agrega que teniendo en cuenta que los jueces de familia ostentan la categoría de jueces del circuito, los asuntos cuyo conocimiento compete a ellos en única instancia deben estar amparados por el principio de la doble instancia si son tramitados por jueces de menor jerarquía, pues tal principio

constituye una mayor garantía para las partes.  Siendo los jueces de diferente categoría, “el presupuesto fáctico no es el mismo y, es allí donde el legislador encuentra el fundamento para hacer que en uno y otro caso se produzcan consecuencias diferentes.”

En conclusión, la Procuraduría encuentra que la norma que introduce una instancia adicional en los procesos que por su naturaleza son de única instancia, con fundamento en la inexistencia de jueces especializados en el municipio de que se trate, no vulnera el derecho de igualdad, pues en ella existe un fundamento objetivo y razonable que tiene origen en supuestos fácticos diferentes.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Competencia

1. La Corte Constitucional es competente para pronunciarse sobre la demanda objeto de revisión, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 241 numeral 5° de la Constitución Política.

Cuestión previa. ¿Se presenta en este caso una ineptitud sustancial de la demanda?

2. Para la vista fiscal, la Corte debe inhibirse de efectuar un pronunciamiento de fondo por ineptitud sustantiva de la demanda. El cargo aducido en esta oportunidad en contra de la expresión “En primera instancia” contenida en el artículo 7° del Decreto 2272 de 1987, consiste en sostener que el legislador tomando como único referente la existencia o inexistencia de jueces de familia en la ciudad o municipio en donde se deben iniciar ciertas acciones, estableció instancias distintas para iguales procesos con lo cual violó el principio de igualdad. A juicio del Procurador, este cargo de violación constitucional no puede lógicamente referirse a la expresión parcialmente acusada, sino más bien al numeral 2° del artículo demandado, que es la disposición que introduciría la  supuesta diferenciaría de trato que reprocha el actor.

Numerosos pronunciamientos de esta Corporación han explicado el alcance del requisito a que se refiere el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991 cuando indica en su numeral 5° que las demandas en las acciones públicas de inconstitucionalidad deberán contener “las razones por las cuales dichos textos se estiman violados.”1  La acusación planteada debe recaer

sobre una norma precisa, indicando la disposición superior que se estima desconocida y expresando los motivos por lo cuales se considera que se produce la violación. Adicionalmente, debe existir una correspondencia lógica entre el cargo y el contenido regulador de la disposición acusada y de la norma constitucional que se estima desconocida, pues la comparación entre el texto legal y el constitucional no puede llevarse a cabo sino a partir del verdadero alcance normativo de la disposiciones implicadas. Por eso, usualmente la Corte se inhibe cuando la acusación planteada no puede ser referida a la disposición demandada por no ser su contenido normativo el que le señala el demandante.2

En el presente caso, la falencia que acusa la vista fiscal consistiría en que el cargo de violación constitucional que se aduce no podría lógicamente referirse al aparte normativo acusado, sino al numeral 2° del artículo 7° del Decreto 2272 de 1989. Así, la ineptitud de la demanda se presentaría en cuanto tal aparte, que reza "En primera instancia", no tiene el alcance de introducir la discriminación reprochada, la cual, a juicio del procurador, debía haberse alegado en relación con el mencionado numeral 2°. Este dispone: "De los procesos atribuidos a los jueces de familia en única instancia, cuando en el municipio no exista juez de familia o promiscuo de familia."

3. Para la Corte, la expresión "En primera instancia", conforma una proposición jurídica completa con lo dispuesto por la frase inicial del primer inciso del artículo 7° del Decreto 2272 de 19893 y el numeral 2° del artículo. En efecto, ni aquellas expresiones aisladamente consideradas, ni el texto de este numeral tienen sentido regulador propio y autónomo y sólo pueden ser entendidos si se leen como una unidad gramatical y normativa.

Respecto de lo que debe entenderse por proposición jurídica completa, la Jurisprudencia de la h. Corte Suprema de Justicia ha señalado lo siguiente, que resulta ilustrativo sobre la naturaleza del fenómeno:

"la proposición es completa cuando su enunciado tiene per se sentido propio, cuando puede decirse que es una unidad normativa autónoma o lo que es lo mismo, susceptible de ser aprehendida intelectualmente con pleno significado inteligible por sí sola y por lo tanto perfectamente separable del resto, el cual a su turno conserva también sentido lógico y adecuada aplicabilidad."4

Por su parte, la jurisprudencia de esta Corporación ha definido que la existencia de una

proposición jurídica completa (por la presencia en una ley de distintos apartes normativos contenidos en una o varias disposiciones, apartes que carecen de sentido regulador independiente aislados del contexto dentro del cual están insertados 5), impone al juez constitucional el análisis del total de dicho contexto. E innumerables veces ha procedido a integrar tal proposición, cuando la demanda de inconstitucionalidad recaía únicamente sobre uno de los apartes integrantes de la unidad normativa inescindible.6 Así por ejemplo, la en la Sentencia C-565 de 19987 tras hacer las siguientes consideraciones, la Corte procedió a integrar la proposición jurídica completa que permitía llevar a cabo el correspondiente examen de constitucionalidad:

"Como resulta de lo anterior, las palabras acusadas -"monto de diez (10)"- carecen en sí mismas de sentido completo y, por tanto, no constituyen una norma o proposición jurídica que pueda entenderse violatoria de la Constitución o ajustada a la misma.

"Para que la Corte Constitucional pueda entrar a resolver sobre la demanda incoada por un ciudadano contra fragmentos normativos, resulta indispensable que lo acusado presente un contenido comprensible como regla de Derecho, susceptible de ser cotejado con los postulados y mandatos constitucionales.

"Las expresiones aisladas carentes de sentido propio, que no producen efectos jurídicos ni solas ni en conexidad con la disposición completa de la cual hacen parte, no son constitucionales ni inconstitucionales, lo que hace imposible que se lleve a cabo un juicio sobre la materia.

"Es necesario que, por una parte, exista proposición jurídica integral en lo acusado y que, por otra, en el supuesto de su inexequibilidad, los contenidos restantes de la norma conserven coherencia y produzcan efectos jurídicos.

"En principio, el hecho de que el objeto de la decisión de la Corte esté compuesto sólo por palabras que de suyo nada expresan, mandan, prohiben ni permiten, debería conducir a la sentencia inhibitoria por ineptitud sustancial de aquélla.

"Pero, en razón del carácter informal de la acción pública, que ha de despojarse de tecnicismos y complejidades procesales con miras a la efectividad del derecho político del ciudadano (art. 40 C.P.), esta Corte prefiere interpretar la demanda, en búsqueda de su

propósito, y estructurar, con base en él, y con apoyo en lo ya decidido en anteriores sentencias que han hecho tránsito  a cosa juzgada, la proposición jurídica completa, es decir, la regla de Derecho sobre la cual habrá de recaer el examen de constitucionalidad y el fallo.

"Obrando así en el presente caso, la Sala encuentra que el accionante pretende la inconstitucionalidad del mínimo previsto en la norma para el salario integral. Y ello por cuanto, a su juicio, ese tope infringe el derecho a la igualdad consagrado en el artículo 13 de la Carta. Discrimina – piensa el demandante- a los trabajadores que devengan sueldos menores de diez salarios mínimos, al impedirles pactar libremente con sus empleadores la modalidad del salario integral, y también el derecho a la libertad de los mismos, "al no permitir que estos puedan elegir libremente el régimen salarial que deseen tener, independientemente de cuál asignación salarial tengan al momento de modificar la modalidad de pago de su salario".

"La proposición jurídica demandada es, entonces, la siguiente: "En ningún caso el salario integral podrá ser inferior al monto de diez (10) salarios mínimos legales mensuales, más el factor prestacional correspondiente a la empresa, que no podrá ser inferior al treinta por ciento (30%) de dicha cuantía". Sobre ella recaerá esta sentencia."

4. En la presente oportunidad la Corte estima que debe proceder de igual manera, examinado la norma de derecho que se deduce de la lectura integral de la frase inicial del primer inciso del artículo 7° del Decreto 2272 de 1989, la expresión acusada y el numeral 2° del artículo mencionado. Aunque en principio el actor ha debido dirigir la demanda contra la proposición jurídica completa conformada por estos apartes normativos, el carácter informal de la acción de inconstitucionalidad y la circunstancia de ser una acción pública abierta a la posibilidad de ser interpuesta por cualquier ciudadano, llevan nuevamente a la Corporación a eximir al demandante de cumplir con rigorismos técnicos en la postulación de la acción. Por ello la Corte integrará la proposición aludida y se pronunciará sobre ella, teniendo en cuenta, además, que la formulación del cargo que ha hecho el demandante permite concluir que su intención era discutir la validez constitucional de la norma que resulta de la lectura integral mencionada.

Además, no sobra aclarar que el numeral 2° del artículo 7 del decreto 2272 de 1989, disposición contra la que, a juicio de la vista fiscal ha debido dirigirse la acción, tampoco

conforma una unidad normativa completa que sea susceptible de examen de constitucionalidad;

Precedentes jurisprudenciales relacionados con el problema jurídico que se plantea en la demanda.

5. La intervención del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar menciona algunas sentencias con fundamento en las cuales estima que debe ser adoptada la decisión de constitucionalidad o inconstitucionalidad en la presente ocasión. La primera de ellas es la Sentencia C-054 de 19978, que en relación con el problema jurídico que se plantea en la demanda hace referencia a la libertad que, salvo en materia penal, le asiste al legislador para determinar los recursos que proceden en contra de las decisiones judiciales. Al respecto indica que el artículo 31 de la Constitución9 "se ha entendido dentro del criterio de que el recurso de apelación contra una sentencia es una medida facultativa del legislador que éste bien puede establecer cuando se den ciertos supuestos fácticos y jurídicos que razonablemente la aconsejen o propicien." 10

En la misma línea del fallo anterior, puede afirmarse que reiteradamente la jurisprudencia de la Corte ha considerado que el artículo 31 de la Constitución establece el principio de la doble instancia, el cual implica que de manera general toda sentencia deba ser susceptible del recurso de apelación, principio que no es absoluto toda vez que admite las excepciones legales que le fije el legislador. No obstante, en la determinación de estas excepciones deben observarse los valores y principios que consagra la Constitución, entre ellos el principio de igualdad que impide otorgar tratamientos distintos a situaciones iguales o similares, cuando no exista para ello un fundamento constitucional razonable.

5. Mediante la Sentencia C-594 de 199811, precedente con fundamento en el cual el interviniente en nombre del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar también estima que debe adoptarse la decisión en el presente caso, la Corte declaró inexequible la atribución de competencias exclusivamente a los jueces civiles del circuito especializados de Bogotá, para conocer en primera instancia de los de los procesos relativos a patentes, dibujos y modelos industriales, marcas, enseñas y nombres comerciales y los demás relativos a la propiedad industrial que no estuvieran atribuidos a la autoridad administrativa o la jurisdicción contencioso administrativa. En fundamento de tal decisión se adujo que aunque en principio

era el legislador el encargado de establecer por vía general los criterios aplicables para definir la competencia de los jueces, al hacerlo no podía ejercer esa función de manera arbitraria, desconociendo principios constitucionales como el de la desconcentración de la administración de justicia (artículo 228 de la Constitución Política), o el de no discriminación de las personas por razón de su lugar de residencia. En este sentido afirmó:

"…cuando la ley, sin motivo plausible, asigna la totalidad de una determinada competencia a las autoridades judiciales de una sola localidad, pese a que los conflictos que reclaman definición tienen ocurrencia en cualquier parte del territorio, favorece injustificadamente a los residentes en aquélla, en detrimento de quienes habitan en otros puntos de la geografía nacional. Con ello se vulnera el derecho a la igualdad (art. 13 C.P.) y se obstruye el libre acceso a la administración de justicia (art. 229 C.P.), ocasionando inclusive costos no repartidos equitativamente entre los asociados."

6. En relación muy cercana con el asunto que debe decidir la Corte en la presente oportunidad, está el tema tratado en la Sentencia C- 1541 de 200012. En aquella ocasión la demanda se dirigía contra el artículo 25 de la Ley 11 de 1984, que disponía lo siguiente:

"Artículo 25. Competencia por razón de la cuantía.  Los jueces de circuito en lo laboral conocen en única instancia de los negocios cuya cuantía no exceda del equivalente a cinco (5) veces el salario mínimo legal más alto vigente. Y en primera instancia de todos los demás.

Donde no haya juez del circuito laboral, conocerán los jueces en lo civil, así:

a) El municipal, en única instancia de todos aquellos negocios cuya cuantía no exceda del equivalente a dos (2) veces el salario mínimo mensual más alto vigente, y

b) El del circuito, en primera instancia, de todos los demás".

Uno de los cargos aducidos contra la anterior disposición, aducía que la norma infringía el principio de igualdad porque mientras en una ciudad como Bogotá, un proceso laboral cuya cuantía no excediera los 5 salarios mínimos legales vigentes, tendría una sola y única instancia, en lugares del territorio nacional donde no existieran jueces laborales del circuito, estos mismos procesos tendrían dos instancias, si su cuantía no llegaba a ser inferior o igual

a dos salarios mínimos legales vigentes.

Al examinar la constitucionalidad de la disposición transcrita frente al cargo arriba expuesto, la Corte consideró que si bien la competencia de los jueces, salvo que la hubiera fijado el mismo constituyente, era un asunto que correspondía establecer al legislador, al hacerlo no podía desconocer el principio de igualdad consagrando excepciones o privilegios que excluyeran a unos de lo que se concediera a otros en idénticas circunstancias, salvo que existiera una justificación objetiva y razonable. Por ello concluyó que la norma entonces acusada, "tomando como único referente la existencia o inexistencia de jueces laborales en la ciudad o municipio en donde se deba iniciar la acción", establecía instancias y cuantías distintas para iguales procesos, lo cual violaba flagrantemente la Constitución.

Al respecto vertió las siguientes consideraciones:

"En el presente caso la existencia o inexistencia de juzgados laborales en la ciudad o municipio en donde deba iniciarse la acción laboral que, de conformidad con el artículo 5 del Código Procesal del Trabajo, corresponde al lugar en donde se haya prestado el servicio o al del domicilio del demandado, a elección del actor, no es un criterio de diferenciación relevante para dar un trato distinto a los demandantes, que se traduce en que un mismo proceso laboral tenga una o dos instancias dependiendo del sitio en que éste se inicie, lo cual es abiertamente lesivo del ordenamiento supremo.

Pero no es sólo por ese motivo que se vulnera el principio de igualdad, pues la norma acusada también consagra con fundamento en el mismo factor (existencia o no de jueces laborales), cuantías diferentes para idénticas instancias, pues cuando hay juez laboral en la ciudad en donde debe iniciarse el proceso, la única instancia se establece para aquellos procesos cuya cuantía no exceda de cinco (5) salarios mínimos legales mensuales vigentes y la primera instancia para todos los demás; y cuando no existe juez laboral son de única instancia los procesos cuya cuantía no exceda de dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes y de primera instancia todos los demás, diferenciaciones que no encuentran apoyo en la Constitución, por las mismas razones antes expuestas."

Señaló también la Corte en aquella ocasión, no compartir los argumentos de la vista fiscal y de algunas intervenciones, según los cuales la disposición impugnada se ajustaba a la Carta porque como los jueces civiles no tenían el suficiente conocimiento en el manejo de los

asuntos laborales, era necesario que sus decisiones fueran objeto de revisión, es decir, que los procesos tuvieran una segunda instancia; sostuvo al respecto que esta razón no era aceptable frente a la Constitución, que establecía perentoriamente la igualdad de trato ante la ley y las autoridades, y frente al deber de todos los jueces de mostrar idoneidad para la resolución de las controversias sometidas a su conocimiento.

Por lo anterior, en aquella oportunidad se declaró la inexequibilidad de la norma acusada. No obstante, teniendo en cuenta que el retiro de la norma del ordenamiento positivo crearía un vacío legal en cuanto al funcionario competente para conocer de los procesos laborales y las instancias de los mismos, vacío que no podía ser llenado por la Corte que carecía de competencias para ello, se decidió diferir los efectos de la sentencia hasta el 20 de junio de 2001, fecha máxima hasta la cual podría se aplicada la disposición, y exhortar la Congreso de la República para expedir la norma llamada a reemplazarla.

Examen de constitucionalidad del la proposición jurídica completa conformada por la frase inicial del primer inciso del artículo 7° del Decreto 2272 de 1989, la expresión acusada y el numeral 2° del mismo artículo.

7. La proposición jurídica completa que por las razones arriba expuestas examinará la Corte en esta ocasión, es la siguiente:

"Artículo 7. Competencia de los jueces civiles y promiscuos municipales.- Los jueces civiles y promiscuos municipales también conocen de los siguientes asuntos:

…

En primera instancia:

2. De los procesos atribuidos a los jueces de familia en única instancia, cuando en el municipio no exista juez de familia o promiscuo de familia."

Tal y como lo pone de manifiesto el demandante, la norma anterior introduce una diferencia en el trámite de ciertos procesos, diferencia que consiste en que unos serán tramitados en una sola instancia y otros en dos, atendiendo a la sola circunstancia de que en el municipio en donde deba interponerse la acción existan o no jueces de familia o promiscuos de familia.13

Siendo trámites iguales, que comprometen los mismos derechos y deberes de quienes acuden a la justicia, en principio el legislador ha debido dispensar un mismo trato jurídico, señalando un mismo procedimiento para su definición. Pues aunque, como se ha dicho, el legislador goza de libertad de configuración para diseñar los procedimientos judiciales, y puede establecer excepciones a la garantía de la doble instancia, al hacerlo está limitado por los principios superiores, en especial por aquellos que consagran derechos fundamentales como el de la igualdad ante la ley.

La jurisprudencia constitucional ha establecido que las disposiciones legales acusadas de desconocer el principio de igualdad, deben se examinadas para determinar los siguientes aspectos: i) si realmente regulan situaciones fácticas iguales, de manera tal que el legislador hubiera debido dispensar a las personas que se encuentran en ellas un mismo trato jurídico; ii) verificado que realmente se trata de una misma situación a la cual se le han dado consecuencias jurídicas distintas, el examen de constitucionalidad debe constatar si ese trato distinto persiguen algún objetivo constitucionalmente válido. Sobre este último paso del juicio constitucional de igualdad, la jurisprudencia ha establecido que el escrutinio debe verificar no solo si la limitación de este derecho persigue una finalidad legítima, sino también si era necesaria y útil para alcanzar tal finalidad.

En el caso de la norma que ocupa la atención de la Corte, la vista fiscal aduce que no están en la misma situación fáctica todas las personas que intentan las acciones a que se refiere el numeral 2° del artículo 7° del Decreto 2272 de 1989. A su parecer, teniendo en cuenta que los jueces de familia ostentan la categoría de jueces del circuito, los asuntos cuyo conocimiento compete a ellos en única instancia deben estar amparados por el principio de la doble instancia si son tramitados por jueces de menor jerarquía, pues tal principio constituye una mayor garantía para las partes. Siendo los jueces de diferente categoría, "el presupuesto fáctico no es el mismo y, es allí donde el legislador encuentra el fundamento para hacer que en uno y otro caso se produzcan consecuencias diferentes."

No obstante, este argumento no puede ser de recibo por varias razones: en primer lugar, porque la diferente situación en que supuestamente se encuentran quienes han sido obligados a dirimir sus asuntos en materia de familia ante jueces civiles o promiscuos municipales y no ante jueces de familia, ha sido creada por la misma ley. Es decir la obligación de unos de acudir ante jueces de mayor rango, y la de otros de hacerlo ante

jueces de inferior categoría, es determinada por la misma ley. Esta hubiera podido disponer que en los municipios donde no hay jueces de familia, el conocimiento de los asuntos de los que usualmente conocen tales jueces en única instancia, fuera asignado a jueces de circuito, con lo cual la supuesta diferencia de hecho que encuentra el Ministerio Público como justificativa del diferente procedimiento asignado a tales trámite, simplemente no existiría.

"En el presente caso la existencia o inexistencia de juzgados laborales en la ciudad o municipio en donde deba iniciarse la acción laboral que, de conformidad con el artículo 5 del Código Procesal del Trabajo, corresponde al lugar en donde se haya prestado el servicio o al del domicilio del demandado, a elección del actor, no es un criterio de diferenciación relevante para dar un trato distinto a los demandantes, que se traduce en que un mismo proceso laboral tenga una o dos instancias dependiendo del sitio en que éste se inicie, lo cual es abiertamente lesivo del ordenamiento supremo." (Negrillas fuera del original)

8. De esta forma debe concluirse que no es posible afirmar que las personas que residen en municipios donde no existen jueces de familia están en una situación de hecho distinta de aquellas otras que viven donde sí los hay, de manera tal que esta diferencia fáctica justifique el que deban someterse a distintos procedimientos judiciales para la resolución de los mismos asuntos.

No obstante, el argumento del señor Procurador podría ser entendido en el sentido según el cual el tratamiento dispar introducido por la disposición pretende más bien garantizar el derecho a la igualdad en vez de desconocerlo. En efecto, pareciera que lo que la vista fiscal aduce es que los jueces de familia son de mayor jerarquía y especialización que los civiles municipales o promiscuos, por lo cual si los mismos asuntos son asignados en ciertos lugares a los primeros y en otros a los segundos, la doble instancia en este último caso buscaría asegurar a todos el poder acudir ante jueces de la misma categoría.

Este argumento, aparte de volver a tomar fundamento en una diferencia previamente establecida por la ley, toma pie en la consideración según la cual no todos los jueces tiene el mismo grado de capacitación para resolver los distintos asuntos. Argumento que también fue desestimado ya por esta Corporación como justificativo de diferencias en el procedimiento judicial al que deben someterse iguales asuntos. En efecto, en el mismo pronunciamiento arriba reseñado, se dijo al respecto lo siguiente:

“Que el juez tenga o no conocimientos especializados en materia laboral es un argumento que no es de recibo. ¿Acaso los jueces, como cualquier otro servidor público no están obligados por la Constitución y la ley, a demostrar idoneidad y capacidad para el desempeño de sus funciones, más aún cuando hoy, debe ser el mérito el único requisito para acceder a ellos (arts. 125 C.P. y 156 Ley 270/96)? Si en los lugares en donde no existe juez laboral la ley le ha asignado, desde tiempo atrás, el conocimiento de procesos de esa índole a los jueces civiles, éstos como aquellos tienen que estar capacitados para tramitarlos y resolverlos, conforme se lo impone el ordenamiento superior y la ley. Esta la razón para que la Corte haya señalado al examinar el artículo 7 de la ley estatutaria de la administración de justicia (270/96) que le ordena a los funcionarios y empleados judiciales actuar diligentemente en la sustanciación de los asuntos a su cargo, sin perjuicio de la calidad de los fallos que deben proferir, que “los despachos judiciales no sólo deben atender en forma diligente sus responsabilidades, sino que además el juez debe fallar haciendo gala de su seriedad, su conocimiento del derecho y su verdadero sentido de justicia (…) la administración de justicia, al ser fundamento esencial del Estado social de derecho, no puede sino reclamar que sus pronunciamientos estén enmarcados por la excelencia.”14

9. El principio constitucional de igualdad, y el derecho subjetivo que de él se deriva, imponen al legislador dar un trato igual a las situaciones iguales y desigual a las diferentes. Para determinar si dos sujetos están en la misma situación, de manera que deban recibir un mismo trato jurídico, es necesario establecer un patrón de igualdad o criterio de comparación, es decir un referente valorativo en relación con el cual se lleva a cabo el juicio de igualdad. El patrón de igualdad o criterio de comparación responde a la pregunta, ¿igualdad frente a qué?

En el caso de la norma que examina la Corte, la situación que se compara es la de las personas de distintos municipios que deben acudir ante la jurisdicción a interponer cierto tipo de acciones que la ley previamente ha definido de manera general. El criterio de comparación o patrón de igualdad  es la circunstancia de vivir en un municipio en donde haya o no haya jueces de familia,  circunstancia a partir de la cual se asigna un diverso trato jurídico, que consiste en un procedimiento distinto para la defensa de ciertos derechos. No obstante, el criterio de diferenciación adoptado para dispensar este diverso trato jurídico, no resulta equitativo, pues significa, en últimas, que habrá un distinto modo de acceder a la administración de justicia, más garantista en un caso que en el otro por la presencia de la

doble instancia, diferencia que no puede entenderse justificada por la sola circunstancia de la falta de presencia de los jueces de familia en determinado municipio. Esta diferencia fáctica, carece de entidad suficiente frente a la igual situación jurídica en que se encuentran quienes deben acudir ante la administración de justicia para la protección de unos mismos derechos, sólo que en distintos municipios. El criterio de diferenciación se revela entonces insuficiente para justificar la diversidad de trato.

En principio, la igualdad formal impone al legislador adoptar un precepto universal, general y de aplicación indiscriminada para regular todos los procesos a través de los cuales se deciden iguales asuntos jurídicos, pues la definición o protección de unos mismos e idénticos derechos esta involucrada en el trámite procesal que se regula. Solo así se da cabal cumplimiento al artículo 13 de la Constitución, cuando expresa que "todas las personas... recibirán la misma protección y trato de las autoridades". Aquí la palabra autoridades se refiere tanto a aquellas que crean el derecho, como a las que lo aplican, y cobija, por lo tanto, al legislador.  Se discrimina cuando se hace una distinción en cuanto al trámite procesal, con fundamento en circunstancias ajenas al sujeto titular de los derechos y creadas, a su vez, por la misma ley, como lo son la ausencia de jueces de cierta categoría o especialidad en un municipio y la obligación de acudir ante jueces inferiores a los que ordinariamente conocen ciertos asuntos. Nuevamente reitera la Corte, que el factor territorial es insuficiente para justificar la diferencia en los mecanismos fijados para reclamar la protección y efectividad de los derechos.

En resumidas cuentas, la Corte no encuentra un motivo justificativo constitucionalmente valido para el establecimiento de las diferencia de trato que detecta en la norma que examina. Ella introduce un privilegio para unos, (la posibilidad de la doble instancia), a la vez que lo niega para otros, sin que los argumento aducidos para soportar distinción hayan sido estimados suficientes.

Por lo anterior se declarará la inexequibilidad del numeral segundo del artículo 7° del Decreto 2277 de 1989, pronunciamiento que no cobijará la frase inicial del inciso primero de dicha norma, ni la expresión "En primera instancia", que conforman con aquel numeral la proposición jurídica completa que examinó la Corte. Esto por cuanto el íntegro retiro de la mencionada  proposición jurídica, dejaría sin sentido las restantes expresiones del artículo 7°, no demandadas en la presente oportunidad, ni inescindibles de la que se retirará del

ordenamiento jurídico.

10. Ahora bien, esta decisión judicial aparentemente creará un vacío legislativo en la regulación que señala la competencia para conocer de los procesos atribuidos a los jueces de familia en única instancia, en aquellos municipios en donde no exista tal categoría de jueces. Sin embargo ello no es realmente así, pues al aparente vacío producido por la declaración de inexequibilidad que se profiere, puede ser llenado acudiendo a las normas generales sobre asignación de competencia contenidas en el Código de Procedimiento Civil.

VII. DECISION

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

R E S U E L V E :

Declarar INEXEQUIBLE el  numeral 2° del artículo 7° del Decreto 2272 de 1989.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNNET

Magistrado

ALVARO TAFUR GÁLVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaria General

Aclaración de voto a la Sentencia C-154/02

PRINCIPIO DE IGUALDAD EN PROCESO JUDICIAL-Instancias distintas para asuntos iguales atendiendo existencia de jueces de familia (Aclaración de voto)

INCONSTITUCIONALIDAD DIFERIDA-Aplicación por vacío jurídico (Aclaración de voto)

INCONSTITUCIONALIDAD DIFERIDA-Significado (Aclaración de voto)

Referencia: expediente D-3671

Demanda de inconstitucionalidad contra el 7º del Decreto 2272 de 1989

Actor: Jean Pierre Aguado Gómez

Magistrado Ponente:

Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA

Aun cuando estoy de acuerdo con la decisión adoptada por la Sala, toda vez que el inciso segundo del artículo 7° del Decreto 2272 de 1989 desconocía el artículo 13 de la Constitución Política, pues establecía instancias distintas para iguales procesos, tomando como único referente la existencia o inexistencia de jueces de familia en la ciudad o municipio en donde se iniciaba la acción, criterio de distinción que ha sido desechado por la Corte como justificativo de ese trato desigual, estimo que la inexequibilidad pronunciada ha debido diferirse en el tiempo, pues el retiro del ordenamiento de la norma sobre la que recayó la decisión, crea un vacío jurídico que habría sido mejor solucionar.

El proyecto de fallo que llevé a la Sala Plena, proponía diferir la ejecución de la sentencia hasta el 20 de junio del año 2002, es decir, que el numeral 2° del artículo 7° del Decreto 2277 de 1989 solamente podría ser aplicado hasta esa fecha. Durante ese período el legislador debería expedir la disposición legal que reemplazara la declarada inconstitucional, haciendo efectivo el principio de igualdad y los demás derechos y cánones constitucionales.

Las sentencias de inconstitucionalidad diferida han sido una forma de modulación de sus fallos acogida por la Corte, que resulta apropiada cuando el juez constitucional detecta que las consecuencias de un pronunciamiento de inexequibilidad pura y simple pueden ser peores desde el punto de vista de los valores superiores, que el mantener temporalmente la norma dentro del ordenamiento15. Por ello estimo que la inconstitucionalidad diferida, respetando las atribuciones legislativas que sólo competen al Congreso Nacional, hubiera sido una fórmula que hubiera permitido resolver el problema dado que el Congreso podría expedir una ley que resolviera la situación creada por la declaratoria de inexequibilidad. Sin embargo, comparto la apreciación contenida en la sentencia de aplicar las normas generales de competencia previstas en el Código de Procedimiento Civil para llenar el vacío respectivo.

Fecha ut supra,

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

Salvamento de voto a la Sentencia C-154/02

JUICIO DE IGUALDAD-Elemento fundamental/JUICIO DE IGUALDAD-Análisis de razonabilidad del trato desigual (Salvamento de voto)

JUICIO DE RAZONABILIDAD-Relación de proporcionalidad entre trato desigual y fin perseguido (Salvamento de voto)

JUICIO DE IGUALDAD-Justificación razonable en diferencia de trato (Salvamento de voto)

PRINCIPIO DE LA DOBLE INSTANCIA-No es imprescindible e imperativo (Salvamento de voto)

PRINCIPIO DE LA DOBLE INSTANCIA-Excepciones legales que respeten garantías constitucionales (Salvamento de voto)

Magistrado Ponente: Marco Gerardo Monroy Cabra.

Expediente No. D-3671.

Actor: Jean Pierre Aguado Gómez.

Con el acostumbrado respeto, me aparto de la posición mayoritaria acogida en la presente sentencia. Por las siguientes razones:

El texto demandado y la consecuente integración de la proposición jurídica completa del artículo 7° (parcial), del Decreto 2272 de 1989, establece que:

"Artículo 7° Competencia de los jueces civiles y promiscuos municipales. Los jueces civiles y promiscuos municipales también conocen de los siguientes asuntos:

En primera instancia:

(…) 2. De los procesos atribuidos a los jueces de familia en única instancia, cuando en el municipio no exista juez de familia o promiscuo de familia".

La Corte estimó que la citada norma es inexequible, toda vez que vulnera el derecho constitucional fundamental a la igualdad de trato. Así, precisó que: "…[L]a Corte no encuentra un motivo justificativo constitucionalmente valido para el establecimiento de la

diferencia de trato que detecta en la norma que examina. Ella introduce un privilegio para unos, (la posibilidad de la doble instancia), a la vez que lo niega para otros, sin que los argumentos aducidos para soportar la distinción hayan sido estimados suficientes…".

Contrario a lo resuelto por la Corte, considero que esta Corporación debió proceder a declarar la exequibilidad de la disposición acusada, ya que la distinción efectuada por la norma en estudio, en ningún momento conduce a una diferencia de trato irrazonable. Brevemente expondré las razones que fundamentan mi posición:

1. Esta Corporación ha sostenido de manera reiterada, que el juicio de igualdad requiere como elemento fundamental, el análisis de la razonabilidad del trato desigual. Así ha sostenido que:

a. Si hay razón suficiente para ordenar un tratamiento desigual, entonces está ordenado un tratamiento desigual

Para demostrar la razonabilidad de un trato, y poder derivar cualquiera de las citadas consecuencias, es necesario, evaluar la relación de proporcionalidad entre el trato desigual y el fin perseguido, es decir, el juicio de razonabilidad propiamente dicho.

Al respecto, esta Corporación ha expresado que:

"…[P]artiendo de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal, (…) el concepto de razonabilidad puede ser aplicado satisfactoriamente sólo si se concreta en otro más específico, el de proporcionalidad. El concepto de proporcionalidad sirve como punto de apoyo de la ponderación entre principios constitucionales: Cuando dos principios entran en colisión, porque la aplicación de uno implica la reducción del campo de aplicación de otro, corresponde al juez constitucional determinar si esa reducción es proporcionada, a la luz de la importancia del principio afectado….

…El concepto de proporcionalidad comprende tres conceptos parciales: La adecuación de los medios escogidos para la consecución del fin perseguido, la necesidad de la utilización de

esos medios para el logro del fin (esto es, que no exista otro medio que pueda conducir al fin y que sacrifique en menor medida los principios constitucionales afectados por el uso de esos medios), y la proporcionalidad en sentido estricto entre medios y fin, es decir, que el principio satisfecho por el logro de este fin no sacrifique principios constitucionales más importantes….”16.

En el presente caso, existe una justificación razonable para la diferencia de trato que está dada por el artículo 229 de la Constitución Política, en la medida en que es mandato imperativo del Constituyente, garantizar a los ciudadanos el acceso a la administración de justicia.

Ahora bien, el citado medio (atribución de competencias sobre asuntos de familia a jueces civiles y promiscuos municipales, en primera instancia), es adecuado y necesario para la consecución del fin consagrado en la norma acusada, toda vez que resulta imperioso atribuir competencia a una autoridad judicial en el territorio nacional, para garantizar que los ciudadanos podrán ejercer el derecho de acción, y solicitar así, la intervención de las autoridades jurisdiccionales en la solución de sus conflictos y necesidades.

Sin embargo, surge como interrogante: ¿Sí dicho medio resulta proporcional en sentido estricto, es decir, si la finalidad satisfecha no sacrifica principios constitucionales más importantes?. En el asunto sometido a análisis: ¿Si la atribución de competencias sobre asuntos de familia a jueces civiles y promiscuos municipales, en primera instancia, con la finalidad de permitir el acceso a la administración de justicia lesiona el principio de la doble instancia, y por lo tanto, produce un trato indiscriminado?.

De acuerdo con lo expuesto por esta Corporación, puede concluirse que el medio resulta proporcional en sentido estricto, ya que el principio de doble instancia, no es imprescindible e imperativo, sino que por el contrario, de acuerdo con el artículo 31 de la Constitución Política, puede ser objeto de excepciones introducidas por la ley, siempre y cuando respeten las garantías constitucionales fundamentales del debido proceso, como lo son, los derechos de defensa y de contradicción.

En este sentido, la distinción de trato efectuada por la norma en estudio, no resulta irrazonable, ya que se ajusta a la necesidad de permitir el acceso a la administración de justicia; y no lesiona o amenaza derechos fundamentales susceptibles de protección, más

allá de establecer reglas de competencia dentro de las excepciones que la Constitución permite al principio de la doble instancia.

Fecha ut supra,

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

1 Cf. entre otras, las sentencias C-630 de 1996, C-447 de 1997, C-380 de 2000, y C-1378 de 2000

2 Cf. entre otras, las sentencias C-509 de 1996, C- 504 de 1995

3 El tenor de esta frase inicial es el siguiente: "Competencia de los jueces civiles y promiscuos municipales. Los jueces civiles y promiscuos municipales también conocen de los siguientes asuntos:"

4 CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sala Constitucional. Sentencia N° 55 de abril 25 de 1991 (M. P. Pablo Cáceres)

5 Sobre proposición jurídica completa, Cf. Sentencia C-357 de 1999, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

6 Sobre casos en los cuales la Corte ha integrado una proposición jurídica completa y se ha pronunciado sobre apartes normativos no acusados que conformaban una unidad lógico jurídica inescindible con otros apartes sí demandados, pueden consultarse, entre otras, las sentencias C-565 de 1998, C-648 de 2001, C-007 de 1998, C-866 de 1999, C-622 de 1999, C-644 de 1999, C-483 de 2000, C-1507 de 2000.

7 M.P José Gregorio Hernández Galindo

8 M.P Antonio Barrera Carbonell

9 El texto del artículo 31 de la Constitución Política es el siguiente: "Toda sentencia judicial

podrá ser apelada o consultada, salvo las excepciones que consagre la ley.

El superior no podrá agravar la pena impuesta cuando el condenado sea apelante único."

10 Sobre el principio de la doble instancia y su obligatoriedad únicamente en materia penal, pueden consultarse también, entre otras, las sentencias C-019 de 1993, M.P. Ciro Angarita Barón; C-345 de 1993, M.P Alejandro Martínez Caballero; C-384 de 2000, M.P Vladimiro Naranjo Mesa; C-430 de 1996, M.P. Carlos Gaviria Díaz; C-657 de 1996, M.P. Fabio Morón Díaz; C-102 de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

11 M.P José Gregorio Hernández Galindo.

12 M.P Carlos Gaviria Díaz

13 Dichos procesos, respecto de los cuales se determina un trámite distinto con fundamento en la circunstancia señalada, son los procesos atribuidos a los jueces de familia en única instancia, que según lo señala el artículo 5° del Decreto 2272 de 1989, son los siguientes:

a) De la protección del nombre.

b) Del divorcio, cesación de efectos civiles y separación de cuerpos, de mutuo acuerdo

c) De la suspensión y reestablecimiento de la vida en común de los cónyuges.

d) De la custodia y cuidado personal, visita y protección legal de los menores.

e) De la aprobación del desconocimiento de hijo de mujer casada, en los casos previstos por al ley.

f) De la designación de curador ad hoc para la cancelación de patrimonio de familia inembargable.

g) De la citación judicial para el reconocimiento de hijo extramatrimonial, prevista en la ley.

h) De los permisos de menores de edad para salir del país, cuando haya desacuerdo al respecto entre sus representantes legales o entre estos y quienes detenten la custodia y

cuidado personal.

i) De los procesos de alimentos, de la ejecución de la ejecución de los mismos y de su oferta

j)De los demás asuntos de familia que por disposición legal deba resolver un juez con conocimiento de causa, o breve y sumariamente, o con prudente juicio o a manera de arbitro.

14 Sent. C-037/96 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa

15 Sobre constitucionalidad diferida pueden consultarse las sentencias C-221 de 1997 y C-700 de 1999.

16 Sentencia C-022 de 1996. M.P. Carlos Gaviria Díaz.