C-492-16

Sentencia C-492/16

IMPOSICION DE MULTA POR NO PRESENTACION DE DEMANDA DE CASACION LABORAL DENTRO DEL TERMINO LEGAL, UNA VEZ ADMITIDO EL RECURSO-Indeterminación de la medida legislativa

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Criterios para valorar la aptitud de la demanda y determinar su procedencia y alcance del juicio de constitucionalidad

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Inexistencia

JUEZ CONSTITUCIONAL-Puede apartarse de criterio adoptado en otro fallo inhibitorio

RECURSO EXTRAORDINARIO DE CASACION EN MATERIA LABORAL-Procedimiento

DESISTIMIENTO DE DEMANDA DE CASACION EN MATERIA LABORAL-Contenido y alcance

DESISTIMIENTO-Características

DESISTIMIENTO TACITO-Concepto

DESISTIMIENTO EXPRESO-Concepto

DESISTIMIENTO EXPRESO-Procedencia en recurso de casación, según Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia

MULTA POR FALTA DE PRESENTACION EN TIEMPO DE DEMANDA DE CASACION LABORAL-Consecuencia jurídica

SALA LABORAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA-Especificidades de la congestión judicial/CORTE SUPREMA DE JUSTICIA-Estadísticas de procesos por Sala 2008-2015

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA-Estadística de procesos admitidos 2007-2015

PROGRAMAS DE DESCONGESTION A CARGO DEL CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA-Contenido

CUANTIA PARA ACCEDER AL RECURSO EXTRAORDINARIO DE CASACION LABORAL-Jurisprudencia constitucional

ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Favorece la interposición de recursos en materia laboral

SALA LABORAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA-Competencias jurisdiccionales

DESISTIMIENTO TACITO-Restricción del alcance en norma acusada

Referencia: Expediente D-11147

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 49 (parcial) de la Ley 1395 de 2010, "por la cual se adoptan medidas en materia de descongestión judicial"

Actor: Diana del Pilar Sánchez López

Magistrado Sustanciador:

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Bogotá D. C., catorce (14) de septiembre de dos mil dieciséis (2016)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, profiere la presente sentencia con fundamento en los siguientes

I. ANTECEDENTES

1. La demanda de inconstitucionalidad

1.1. Normas demandadas

"LEY 1395 DE 2010

(julio 12)

Diario Oficial No. 47.768 de 12 de julio de 2010

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Por la cual se adoptan medidas en materia de descongestión judicial.

ARTÍCULO 49. Modifíquese el artículo 93 del Código del Procedimiento del Trabajo y de l <sic> Seguridad Social, el cual quedará así:

Artículo 93. Admisión del recurso. Repartido el expediente en la Corte, la Sala, dentro de los veinte días hábiles siguientes, decidirá si es o no admisible el recurso. Si fuere admitido, dispondrá el traslado al recurrente o recurrentes para que dentro de este término presenten las demandas de casación. En caso contrario se procederá a la devolución del expediente al sentenciador de origen.

Presentada en tiempo la demanda de casación, la Sala resolverá si se ajusta a los requisitos antes señalados. Si así lo hallare ordenará el traslado de ella a quienes no sean recurrentes, por quince días hábiles a cada uno, para que formulen sus alegatos.

<Aparte tachado INEXEQUIBLE> Si la demanda no reúne los requisitos, o no se presentare en tiempo, se declarará desierto el recurso, y se impondrá al apoderado judicial una multa de 5 a 10 salarios mínimos mensuales."

1.2. Cargos

A juicio de la accionante, la previsión normativa demandada transgrede el derecho a la igualdad, el derecho al debido proceso y el derecho de acceso a la administración de

justicia, por las razones que se indican a continuación.

1.2.1. De una parte, la demandante afirma que la disposición atacada establece un trato diferenciado injustificado entre dos grupos de personas: por un lado, los abogados que actúan ante la jurisdicción laboral, y en particular ante la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia, es decir, aquellos que litigan en asuntos laborales y relativos a la seguridad social, y aquellos que actúan en otras jurisdicciones, como la civil y la penal. En efecto, mientras en el primer caso la presentación extemporánea de la demanda de casación o la falta de presentación de la misma después de haberse presentado el recurso extraordinario de casación, es sancionada con una multa de 5 a 10 salarios mínimos mensuales, en el segundo el ordenamiento no prevé una sanción semejante.

Esta diferenciación carecería de toda justificación desde la perspectiva constitucional, por la confluencia de las siguiente razones: (i) primero, porque en todos los casos el recurso extraordinario de casación tiene la misma naturaleza jurídica y cumple las mismas funciones: la unificación de la jurisprudencia nacional y la realización del derecho objetivo; (ii) segundo, porque aun cuando en el proceso de aprobación legislativa se sostuvo que la medida tenía como objetivo la desjudicialización de los conflictos, la simplificación de los procedimientos y la racionalización en el uso del aparato judicial, en realidad la norma sancionatoria carece de la idoneidad para materializar estos propósitos, "pues por el contrario, obliga al abogado a presentar siempre la demanda aunque él, según su leal saber y entender, estima que no existe un fundamento para aducirlo como motivo de casación, por ser esta la única manera que tiene (frente la multa establecida en el tercer inciso del artículo 49 de la Ley 1395 de 2010), de evitar ser castigado con la sanción pecuniaria, dando ello lugar a que se produzca una mayor congestión en la Sala de Casación Laboral"; (iii) tercero, porque se establece un doble estándar para juzgar una misma conducta de los abogados: una estricta y severa para aquellos que actúan ante la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, y otra más laxa y razonable para aquellos que actúan ante las demás instancias judiciales.

A partir de los argumentos anteriores, la accionante concluye que la inconstitucionalidad de la diferenciación normativa es evidente, y que "a cualquiera que estudie objetivamente este asunto se impone la conclusión –por ser ésta la única conclusión racional- de haberse efectivamente violado el derecho fundamental según el cual las personas ante la ley deben ser consideradas iguales y (…) sin ninguna discriminación".

1.2.2. Por otro lado, la demandante sostiene que la previsión normativa desconoce el derecho al debido proceso previsto en el artículo 29 de la Carta Política, por las siguientes razones: (i) primero, porque la norma estableció una modalidad de responsabilidad objetiva, imponiendo un castigo a los abogados por la sola circunstancia de no presentar la demanda de casación en el plazo legal, sin que haya lugar a valorar las circunstancias que rodean este hecho; (ii) segundo, el precepto demandado no establece un procedimiento especial que permita el abogado ejercer su defensa, y por el contrario, de la literalidad de la ley se desprende que una vez verificada la presentación tardía del escrito o la falta de presentación, y una vez declarado desierto el recurso por esta razón, ipso iure se debe aplicar la sanción al apoderado judicial; (iii) las razones por las que en la sentencia C-203 de 2011[1] la Corte declaró la inexequibilidad del aparte normativo que imponía una multa al

abogado por presentar una demanda de casación sin el cumplimiento de los requisitos legales, son las mismas por las que ahora debe declararse la inexequibilidad de la medida legislativa; en efecto, en ninguno de los dos casos la sanción atiende a un criterio de imputabilidad, tampoco se exige la configuración de un daño al sistema de justicia en relación con su eficacia y celeridad, y se prescinde totalmente de los elementos de culpabilidad, intención dañina y perjuicio efectivo a los bienes jurídicos tutelados; (iv) los abogados quedan sometidos a un doble régimen sancionatorio: el disciplinario, previsto en la Ley 1123 de 2007, y el contemplado en la disposición impugnada, con lo cual podrían ser juzgados dos veces por un mismo hecho.

1.2.3. Finalmente, la actora sostiene que la previsión normativa contraviene el derecho de acceso a la administración de justicia, dado que, tal como se expuso en la sentencia C-203 de 2011, una medida semejante tiene el efecto perverso de inhibir a los abogados de presentar demandas de casación en procesos laborales y de seguridad social por el temor de ser multados, máxime cuando en la norma se fija una responsabilidad objetiva en la que no existe la opción de justificar la radicación tardía del escrito o su falta de presentación. Con ello, la norma se convierte en una barrera de acceso a la justicia para las personas en cuyo nombre se actúa en el proceso, incluso sujetos de especial protección constitucional como los trabajadores, los niños con discapacidad y las personas inválidas. Así las cosas, parafraseando la sentencia referida, la actora sostiene que el trámite judicial "se torna hostil, en términos de acceso a la defensa técnica necesaria para su materialización".

1.2.4. Con fundamento en las consideraciones anteriores, la actora concluye que el legislador "incurrió en una discriminación por aplicación de un estándar diferente respecto de los apoderados judiciales que ejercen la abogacía ante la Sala de Casación Laboral; estableció un régimen de responsabilidad objetiva (…) contrariando el principio de culpabilidad (…) e hizo que se tornara hostil el recurso de casación cuyo conocimiento está atribuido a dicha sala especializada de la Corte Suprema de Justicia, lo que, por contera, generó como efecto implícito la denegación de justicia para los trabajadores, personas a las que el Estado debe brindar una especial protección (…) y asimismo desprotegió a personas que por su condición económica, física o mental, están en circunstancias de debilidad manifiesta".

1.3. Solicitud

2. Trámite procesal

2.1. Mediante auto del día 14 de diciembre de 2015, el magistrado sustanciador admitió la demanda.

2.2. En la misma providencia se solicitó a la Secretaría General de la Corte Suprema de Justicia la remisión de la siguiente información:

– La indicación del número de multas impuestas en aplicación del precepto demandado.

– La indicación del número de recursos de casación admitidos por la Sala Laboral, por la

Sala Civil y por la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, y el número de demandas de casación presentadas antes estas mismas instancias entre los años 2005 y 2015.

– Los siguientes indicadores relativos a los recursos de casación e la Sala Laboral, en la Sala Civil y en la Sala Penal, entre los años 2008 y 2015: (i) Indicador comparativo general del comportamiento del recurso en ingresos, egresos e inventario; (ii) el indicador de productividad; (iii) el indicador de volumen de inventarios.

2.3. Se libraron las comunicaciones del caso, y, en consecuencia:

– Se corrió traslado de la demanda al Procurador General de la Nación.

– Se fijó en lista la disposición acusada, con el objeto de que fuese impugnada o defendida por cualquier ciudadano.

– Se comunicó de la iniciación del proceso a la Presidencia de la República, a la Presidencia del Congreso, al Ministerio de Justicia y del Derecho, a la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia y al Consejo Superior de la Judicatura o al organismo que haga sus veces.

– Se invitó a participar dentro del proceso a las siguientes instituciones, para que se pronunciaran sobre las pretensiones de la demanda o para que suministraran insumos técnicos del juicio de constitucionalidad: (i) las facultades de Derecho de la Pontificia Universidad Javeriana, de los Andes, Nacional de Colombia, Libre y de Antioquia; (ii) la Corporación Excelencia en la Justicia, la Academia Colombiana de Jurisprudencia, la Comisión Colombiana de Juristas, el Instituto Colombiano de Derecho Procesal Constitucional, el Colegio de Abogados del Trabajo y el Instituto Colombiano de Derecho Procesal; (iii) la Corporación de Jueces y Magistrados de Colombia y la Corporación Colegio Nacional de Abogados (CONALBOS).

3. Respuesta de la Corte Suprema de Justicia

Mediante comunicaciones de los días 14 de enero, 22 de enero, 12 de febrero, 18 de febrero, 1 de marzo y 26 de agosto de 2016, las salas laboral, penal y civil de la Corte Suprema de Justicia presentaron la información sobre el movimiento de procesos en cada una de estas instancias jurisdiccionales entre los años 2007 y 2015, así como sobre el número de multas impuestas con fundamento en el artículo 49 de la Ley 1395 de 2010 por la Sala de Casación Laboral. Las respuestas se encuentran en los Anexos a esta sentencia.

4. Intervenciones

4.1. Intervenciones que solicitan un fallo inhibitorio (Ministerio de Justicia[2])

El Ministerio de Justicia y del Derecho estima que la demanda no proporciona los elementos de juicio necesarios para la valoración de la norma acusada, y que, por tanto, la Corte debe abstenerse de fallar de fondo.

Según la entidad, el escrito de acusación controvierte la misma previsión normativa que se

demandó en el proceso que dio lugar al fallo inhibitorio contenido en la sentencia C-498 de 2015[3] a partir de unos planteamientos similares a los esbozados en aquella oportunidad, y por ende, adolece de las mismas deficiencias identificadas en la referida providencia, por lo cual, la Corte debe atenerse a la calificación judicial de los cargos realizada en ese momento.

Además, independientemente esta valoración previa, los cargos de la demanda no identifican los elementos constitutivos de la infracción al principio de igualdad ni a los derechos al debido proceso y de acceso al sistema de justicia, por lo que, en estricto sentido, no existen cargos susceptibles de ser evaluados en el escenario del control abstracto de constitucionalidad.

Con respecto al cargo por el desconocimiento del principio de igualdad, por ejemplo, aun cuando en la demanda se sostiene que la norma atacada introduce una diferenciación injustificada entre los abogados que actúan ante la jurisdicción laboral y aquellos que actúan en las jurisdicciones civil y penal, lo cierto es que un mismo abogado puede actuar indistintamente en diferentes jurisdicciones, por lo que, en definitiva, no se logra acreditar la ilegitimidad de la medida diferenciadora. Asimismo, la accionante tampoco señaló las razones por las que el recurso extraordinario de casación debía tener el mismo régimen en todas las jurisdicciones, y tampoco indicó las razones por las que el Estado no puede imponer cargas procesales especiales para el acceso a la justicia, o configurar discrecionalmente los trámites judiciales, teniendo en cuenta que la medida sancionatoria se ampara en la necesidad de racionalizar el acceso a la justicia en un entorno de escasez de recursos, y en la necesidad de impartir celeridad y eficiencia en los procedimientos y actuaciones judiciales.

Adicionalmente, y a diferencia de lo que se supone en la demanda de inconstitucionalidad, las razones esbozadas en la sentencia C-203 de 2011[4] para declarar la inexequibilidad de la norma que impone una multa a los abogados que presentan una demanda de casación en la jurisdicción laboral que no reúne los requisitos legales, no son automáticamente replicables en este escenario. La razón de ello es que en el referido fallo la misma Corte estableció una diferenciación entre la hipótesis examinada en aquella oportunidad y la que ahora se propone someter a juicio, advirtiendo, a manera de juicio provisional, que la imposición de multas por la presentación extemporánea de la demanda de casación “es una medida que se justificaría en la ‘escasez’ que afecta al aparato judicial por falta de recursos suficientes, pero sobre todo en el impacto que sobre esos escasos recursos, posee la abusiva e irresponsable utilización de los medios de defensa judiciales; una medida destinada a afianzar el respeto a los principios de celeridad y eficiencia en los procedimientos y actuaciones judiciales”.

En este orden de ideas, como la demanda no contiene los elementos básicos del juicio de constitucionalidad, no hay lugar a un juicio de fondo.

4.2. Intervenciones que solicitan la declaratoria de exequibilidad del precepto impugnado (Ministerio de Justicia y del Derecho[5])

El Ministerio de Justicia considera que incluso si se hace abstracción de las falencias de la demanda y se examinan los cargos allí planteados, la solicitud de la accionante no está

llamada a prosperar, y que por tanto, la norma debe ser declara exequible.

En este sentido, la entidad aclara que la medida cuestionada se enmarca dentro de la libertad de configuración del legislador para diseñar los procesos judiciales, libertad que le confiere la potestad para establecer cargas especiales a los sujetos procesales, como la prevista en el precepto atacado. En este marco, la norma demandada contempla una multa para los abogados que han infringido sus deberes profesionales al omitir presentar en tiempo la demanda de casación presentando el recurso extraordinario correspondiente. Se trata entonces de una medida razonable y acorde con la actuación irregular de los abogados.

De este modo, el precepto demandado no contraviene los derechos al debido proceso, a la igualdad y de acceso al sistema de justicia.

4.3. Intervenciones que solicitan la declaratoria de inexequibilidad del precepto impugnado (Academia Colombiana de Jurisprudencia[6]. Universidad Externado de Colombia[7], Universidad Nacional de Colombia[8], Pontificia Universidad Javeriana[9], CONALBOS[10])

Los referidos intervinientes estiman que el precepto impugnado contraviene el ordenamiento superior, y que por tanto debe ser declarado inexequible, por las siguientes razones:

4.3.1. Con respecto al cargo por la presunta infracción del derecho a la igualdad, se sostiene que el ordenamiento jurídico establece una diferenciación normativa inadmisible entre el recurso extraordinario de casación en materia laboral y el mismo recurso en materia civil y penal, que termina por discriminar a los abogados casacionistas que actúan en la primera de estas jurisdicciones[11].

En efecto, mientras en materia laboral la falta de presentación de la demanda de casación o la presentación extemporánea de la misma acarrea una sanción al abogado que interpuso el recurso, en materia civil y en materia penal no ocurre lo propio. Este trato diferenciado carece de toda justificación porque aun cuando con la medida se pretende la racionalización en el uso del aparato judicial y la descongestión en el sistema de justicia, en cualquier caso la situación de quienes actúan en la jurisdicción laboral es, en esencia, la misma de quienes actúen en las jurisdicción civil y penal, y por tanto, no existe ninguna diferencia fáctica a la luz de la cual se pueda justificar la medida diferenciadora.

4.3.2. Con respecto al cargo por el presunto desconocimiento del derecho al debido proceso, se sostiene que la vulneración se produce por la confluencia de dos circunstancias[12]:

Primero, porque la imposición de la sanción no se encuentra antecedida de un procedimiento que permita al acusado ejercer su defensa y controvertir la medida sancionatoria adoptada por la Corte Suprema de Justicia, ni al Estado contar con los elementos probatorios necesarios para adoptar una decisión de esta naturaleza, máxime cuando, en el marco de las normas que imponían una sanción a los abogados que presentaban demandadas de casación ante la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia

sin cumplir los requisitos legales, la propia Corte Constitucional determinó que la imposición de toda sanción debía estar precedida de un trámite que asegure la defensa del acusado y la adopción de una decisión fundada y razonada[13]. Por lo demás, aunque podría argumentarse que la decisión sancionatoria constituye un acto administrativo de la Corte Suprema de Justicia que debe sujetarse a las pautas procesales establecidas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, a juicio de los intervinientes esto resulta insuficiente porque "tales vías resultarían dispendiosas, amén de gravosas para el recurrente, para la Corte Suprema y para las instancias que deban conocer de tal nueva actuación".

La segunda deficiencia de la norma de cara al debido proceso se presenta porque ésta prevé la imposición de una sanción por la sola circunstancia de no haberse presentado la demanda de casación dentro del término legal, sin tener en cuenta ninguna otra consideración, como la voluntad del poderdante de renunciar o desistir del recurso extraordinario de casación, la existencia de dificultades o hechos objetivos que impidan la presentación del recurso, o incluso la consideración de la inconveniencia de persistir en el recurso. De este modo, la norma prevé una modalidad de responsabilidad objetiva incompatible con el debido proceso, e impondría a la Corte Suprema de Justicia el deber de sancionar automáticamente a los abogados que no presentaron en tiempo la demanda de casación, incluso en aquellas hipótesis en que el hecho se encuentra justificado. En últimas, la norma termina por sancionar el ejercicio legítimo de un derecho, puesto que todos los recursos contra providencias judiciales, incluido el recurso extraordinario de casación, son desistibles, y por ende, una vez interpuesto la parte que lo activo puede renunciar al mismo bien sea manifestándolo expresa y directamente, o bien sea absteniéndose de sustentarlo o de presentar la demandada correspondiente.

Por último, también se vulnera el derecho al debido proceso en la medida en que podría generarse una doble sanción por una misma conducta desplegada por el abogado que omite presentar en tiempo la demanda de casación ante la jurisdicción laboral, ya que cuando esta actuación es el resultado de una actuación negligente del abogado, adicionalmente puede ser sancionado disciplinariamente por el incumplimiento de sus deberes como abogado.

4.3.3. Finalmente, con respecto al cargo por la presunta infracción del derecho de acceso a la justicia, los intervinientes afirman que la vulneración se produce porque la norma desestimula las actuaciones ante la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en la medida en que la interposición del recurso extraordinario de casación genera el riesgo de la imposición de una multa por causas ajenas a la voluntad y a la diligencia del abogado sancionado, cuando se presenta coyunturalmente alguna circunstancia que impida la presentación de la demanda de casación en el plazo previsto legalmente, o cuando se encuentre que no hay lugar o que resulta inconveniente dar trámite al dispositivo procesal, pues tales circunstancias no son tenidas en cuenta por la Corte Suprema a la hora de adoptar una decisión[14].

De este modo, con el pretexto de la promover la eficiencia en la administración de justicia, el precepto demandado establece una medida que no solo es cuestionable a la luz de este mismo objetivo, sino que además tiene como objeto y efecto la restricción del derecho del

abogado y de las partes que representa, a interponer el recurso extraordinario de casación como mecanismo para garantizar sus derecho. En otras palabras, la ley termina por sancionar al abogado por ejercer un derecho que le fue conferido, es decir, el derecho de controvertir las decisiones judiciales mediante el instrumento de la casación, según se determinó en la sentencia C-713 de 2008[15].

Por lo demás, esta afectación del derecho de acceso a la jurisdicción laboral provoca además una limitación al Estado Social de Derecho y al derecho a la seguridad social, en la medida en que los asuntos que se ventilan en esta jurisdicción son litigios de orden laboral y de seguridad social, en los que normalmente se encuentran involucrados personas que no tienen satisfechas sus necesidades elementales y que viven en situaciones de precariedad.

4.3.4. Por las razones anteriores, los intervinientes señalados solicitan la declaratoria de inexequibilidad del aparte normativo demandado.

5. Concepto de la Procuraduría General de la Nación

5.1. Mediante concepto rendido el día 5 de mayo de 2016, la Procuraduría General de la Nación presenta dos requerimientos: (i) primero, con respecto a los cargos de la demanda por la presunta infracción del principio de igualdad y del derecho de acceso a la administración de justicia, solicitó estarse a lo resuelto en la sentencia que se profiera dentro del proceso correspondiente al expediente D-10607; (ii) y con respecto al cargo por el presunto desconocimiento del derecho al debido proceso, solicitó declarar la exequibilidad de la expresión “y se impondrá al apoderado judicial una multa de 5 a 10 salarios mínimos mensuales”, contenida en el artículo 49 de la Ley 1395 de 2010.

5.2. En primer lugar, se advierte que la entidad ya conceptuó sobre la constitucionalidad de la misma previsión normativa a la luz de los cargos por la presunta violación del principio de igualdad y del derecho de acceso a la administración de justicia, por lo que en esta oportunidad únicamente se reitera la posición expuesta por el Ministerio Público en aquella oportunidad, y se insta a la Corte a que ordene estarse a lo resuelto en el proceso de la referencia.

Es así como en aquel momento se estimó que la norma demandada no vulneraba el derecho de igualdad, ni el acceso a la administración de justicia porque aun cuando el legislador estableció un trato diferenciado entre los abogados que litigan en la jurisdicción laboral y quienes actúan en la jurisdicción civil y en la jurisdicción penal frente a la misma hipótesis en la que no se presenta oportunamente la demanda de casación, la diferenciación normativa se encuentra plenamente justificada.

En efecto, el legislador cuenta un amplio margen para configurar los procesos judiciales, y en particular, para fijar los lineamientos de los recursos mediante los cuales se pueden controvertir las decisiones judiciales, como el recurso extraordinario de casación en las distintas jurisdicciones, sin que exista una obligación de establecer un régimen unificado para todas ellas, y sin que exista una prohibición para imponer cargas procesales específicas orientadas a racionalizar el uso del aparato judicial.

En este marco, la norma demandada optó por imponer una carga procesal en los procesos laborales y no en los procesos civiles y penales, determinando que cuando no se presenta dentro de los plazos legales la demanda de casación ante la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia, luego de haberse interpuesto el recurso, el abogado que omite la presentación debe ser objeto de una sanción pecuniaria. Esta diferenciación en el régimen procesal se ampara en diferencias fácticas constitucionalmente relevantes entre las distintas jurisdicciones, que aconsejan establecer un mecanismo para racionalizar el acceso a la jurisdicción laboral, y por esta vía contribuir a su descongestión.

En efecto, según se advirtió en el trámite de aprobación legislativa de la norma demandada, los informes de la Corporación Excelencia en la Justicia daban cuenta de la grave y crítica situación de la jurisdicción laboral en comparación con la que afrontaban las demás jurisdicciones. Así, mientras en la Sala Civil se redujeron los inventarios en un 17% entre los años 2010 y 2011, en la Sala Penal y en la Sala Laboral se produjeron incrementos en un 29% en la primera, y en un 4% en la segunda, de modo que para el año 2011, la Sala Laboral concentraba un 81% de los procesos pendientes para ser evacuados en dicho año. De este modo, aun cuando en todas las jurisdicciones se presentan problemas de congestión en las salas de casación, la mayor fuente de problemas se encuentra en la sala laboral. Adicionalmente, mientras la Sala Civil registra una tendencia hacia la reducción de procesos represados y mientras la Sala Penal mantiene niveles razonables de congestión, la sala laboral presenta un incremento en este mismo índice, tanto en los inventarios totales como en la carga por cada despacho.

En este orden de ideas, la diferenciación normativa entre las cargas impuestas en la jurisdicción laboral y en las demás jurisdicciones, se explica por la muy distinta situación que atraviesan, y en cualquier caso, la medida legislativa atiende a una finalidad constitucionalmente válida, como es la disminución de congestión judicial, por vía de incentivar a los casacionistas a que cumplan con la responsabilidad procesal de sustentar los recursos que han presentado previamente, cuando previamente ha interpuesto el recurso, y por vía de evitar que la administración de justicia incurra en un desgaste innecesario causado por la propia negligencia de los abogados.

5.3. Asimismo, se advierte que resulta totalmente infundado el argumento según el cual, las mismas razones por las que la Corte declaró, en la sentencia C-203 de 2011, la inexequibilidad de la norma que imponía una multa al abogado que presentaba la demanda de casación sin cumplir los requisitos legales, son las mismas por las que ahora se debería declarar la inexequiblidad del precepto que impone la misma multa cuando la demanda de casación no se presenta dentro del término legal. La razón de ello es que existe una diferencia sustantiva en los eventos que dan lugar a la sanción, es decir, entre el hecho de no presentar la demanda según los requerimientos legales y la de no presentarla dentro del plazo legal, por lo que la inconstitucionalidad de la sanción en el primer evento no implica la inconstitucionalidad de la multa en la segunda hipótesis.

De acuerdo con el análisis precedente, la Vista Fiscal concluye que las acusaciones por la presunta vulneración del derecho a la igualdad y del derecho de acceso a la administración justicia son infundadas.

5.4. Con respecto al cargo por la supuesta infracción del derecho al debido proceso por el desconocimiento del principio de non bis in ídem derivado de la posibilidad de que por la realización de una misma conducta se impongan dos sanciones distintas, el Ministerio Público sostiene que los señalamientos no están llamados a prosperar.

La razón de ello radica en que la sanción disciplinaria prevista en la Ley 1123 de 2007 y la contemplada en el precepto demandado tienen un origen y una naturaleza distinta, y no son excluyentes entre sí. En efecto, el régimen disciplinario de los abogados contenido en la Ley 1123 de 2007 castiga el ejercicio inadecuado o irresponsable de la profesión, mientras que la multa contenida en la norma impugnada atiende a una racionalidad distinta porque tiene un carácter meramente procesal, "pues es consecuencia del incumplimiento de una carga procesal respecto de los casacionistas que tramitan el recurso ante la Sala de Casación Laboral". Así las cosas, en la medida en que las normatividades condenan facetas diferentes de una misma conducta, no se configura una infracción del principio de non bis in ídem.

De hecho, la misma Corte Constitucional ha aclarado enfáticamente que la imposición de diversas sanciones por la comisión de una misma conducta no implica automáticamente la vulneración del principio de non bis in ídem, ya que se trata de medidas de distinta naturaleza impuestas por autoridades distintas, y que atienden a objetivos diferentes, tal como se expresó en la sentencia C-196 de 1999[16].

5.5. En este orden de ideas, la Vista Fiscal solicita a esta Corporación estarse a lo resuelto en la sentencia que resuelva la demanda correspondiente al expediente D-10607 por los cargos por la presunta afectación del derecho a la igualdad y del derecho de acceso a la administración de justicia, y declarar la exequibilidad del aparte normativo acusado por el cargo por la presunta lesión del derecho al debido proceso.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

En virtud de lo dispuesto en el artículo 241.4 de la Carta Política, esta Corporación es competente para pronunciarse sobre la constitucionalidad del precepto demandado, como quiera que se trata de un enunciado contenido en una ley.

2. Asuntos a resolver

De acuerdo con los antecedentes expuestos, la Corte debe resolver los siguientes asuntos:

En primer lugar, debe establecerse la viabilidad del pronunciamiento judicial, ya que algunos de los intervinientes y la Procuraduría General de la Nación pusieron en evidencia dos circunstancias que, a su juicio, tornan improcedente el examen de constitucionalidad propuesto en el escrito de acusación. Por un lado, la Vista Fiscal sostiene que con anterioridad a la iniciación del presente proceso se promovió otra demanda con el mismo objeto, por lo que al momento de resolverse esta acción de inconstitucionalidad, ya se habría resuelto la misma controversia jurídica; de este modo, al haberse configurado el

fenómeno de la cosa juzgada, esta Corporación debería estarse a lo resuelto en aquel fallo. Además, el Ministerio de Justicia considera que los cargos de la demanda adolecen de varias deficiencias que impiden la estructuración del juicio de constitucionalidad, y que por tanto, este tribunal debe abstenerse de valorar la validez de la norma impugnada a la luz de estos señalamientos defectuosos.

En este orden de ideas, este tribunal debe determinar si la controversia planteada en este proceso es susceptible de ser valorada en este escenario, habida cuenta de la posible configuración del fenómeno de la cosa juzgada y de la posible ineptitud de la demanda, circunstancias que darían lugar a que la Corte deba estarse a lo resuelto en el fallo judicial que resolvió anteriormente el mismo debate, o a que deba inhibirse de emitir un pronunciamiento de fondo, respectivamente.

En caso de concluir que es viable examen de constitucionalidad en relación con el fragmento demandado del artículo 49 de la Ley 1395 de 2010, se evaluarán las acusaciones de la demanda por la presunta infracción de los artículos 13, 29 y 228 de la Carta Política, teniendo en cuenta los insumos de análisis proporcionados por la Vista Fiscal y los intervinientes. En este sentido, se establecerá si la multa contemplada en los procesos laborales para los abogados que se abstienen de sustentar en el plazo legal los recursos de casación que han sido presentados y admitidos previamente en la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia, vulnera el derecho a la igualdad, el derecho al debido proceso o el derecho de acceso al sistema de justicia, y si, en consecuencia, la previsión normativa que consagra esta sanción debe ser retirada del ordenamiento jurídico.

A continuación se abordan cada uno de estos asuntos.

3. La configuración del fenómeno de la cosa juzgada

3.1. Según se explicó en los acápites precedentes, el Ministerio Público llamó la atención sobre la existencia de otro proceso judicial en el que se habría planteado una controversia cuyos elementos estructurales coinciden en su integridad con el litigio esbozado en este trámite judicial. Según la entidad, en el proceso correspondiente al expediente D-10607 se demandó el mismo aparte normativo atacado en esta oportunidad, por la supuesta vulneración del derecho a la igualdad y del derecho de acceso a la administración de justicia, a partir de las mismas consideraciones esbozadas en este expediente. En este orden de ideas, la Vista Fiscal considera que la Corte debe estarse a lo resuelto en el fallo judicial que resolvió aquel litigio, al menos en lo que respecta a las acusaciones por el desconocimiento de los derechos mencionados anteriormente.

La Corte toma nota, sin embargo, de que en la sentencia C-498 de 2015[17] este tribunal concluyó que los cargos del escrito de acusación no suministraban los insumos para la estructuración del juicio de constitucionalidad, y que por tanto, no era viable un pronunciamiento sobre la exequibilidad de las disposiciones atacadas. Teniendo en cuenta que en el referido fallo judicial la Corte no se pronunció sobre la constitucionalidad de la previsión legal atacada en esta oportunidad, y que por este motivo no se configuró la cosa juzgada, no hay lugar a estarse a lo resuelto en dicha providencia, sin perjuicio de que las consideraciones allí vertidas, y que sirvieron de fundamento a la inhibición, puedan ser utilizadas en este escenario como insumo de análisis para valorar la aptitud de la presente

demanda de inconstitucionalidad, en la medida en que las acusaciones en uno y otro caso sean asimilables o equiparables.

4. La aptitud de las acusaciones de la demanda de inconstitucionalidad

4.1. Según se explicó en los acápites precedentes, en el auto admisorio de la demanda el magistrado sustanciador efectuó una valoración provisional del escrito de acusación, concluyendo que, en principio, los cargos de la demanda eran susceptibles de ser valorados en el escenario del control abstracto de constitucionalidad.

No obstante, el Ministerio de Justicia estima que por los términos en que fue propuesta la demanda, resulta inviable un pronunciamiento de fondo, por dos razones fundamentales: (i) de una parte, como los planteamientos del escrito de acusación son, en esencia, iguales a los que ya fueron objeto de una calificación previa en la sentencia C-498 de 2015, en el sentido de carecen de la aptitud para estructurar el juicio de constitucionalidad, la Corte debe atenerse a la valoración efectuada en dicho escenario; (ii) y de otra parte, aun prescindiendo de la calificación judicial anterior, los señalamientos del escrito de acusación, considerados en sí mismos, adolecen de deficiencias infranqueables que impiden al juez constitucional analizar y determinar la compatibilidad del precepto demandado con el ordenamiento superior: no se individualizaron adecuadamente los grupos entre los cuales se estableció la diferenciación normativa lesiva del principio de igualdad, no se demostró la necesidad, desde el punto de vista constitucional, de que se fijara un régimen unificado para el recurso extraordinario de casación en materia civil, laboral y penal, ni tampoco que el legislador estuviese impedido para imponer cargas procesales, y de manera errada se asumió que las consideraciones vertidas en la sentencia C-203 de 2011 eran automáticamente replicables en este nuevo y distinto contexto.

4.2. Teniendo en cuenta la naturaleza y la finalidad del acción de inconstitucionalidad como acción pública que apunta a garantizar la supremacía del texto superior dentro del ordenamiento jurídico, esta Corporación ha fijado dos criterios básicos para determinar la viabilidad del escrutinio judicial: (i) por un lado, el control se debe activar siempre que el escrito de acusación suministre los componentes básicos y elementales del juicio de constitucionalidad, aun cuando tales elementos se encuentren desarticulados en la demanda y no revistan un mayor grado de elaboración; (ii) por otro lado, el juez constitucional no puede subsanar unilateralmente las deficiencias de la demanda cuando el escrito no logra precisar el objeto de la litis, pues ello implicaría un desconocimiento del debido proceso constitucional, que en últimas deviene en una erosión de la propia supremacía del ordenamiento superior.

Partiendo de las pautas anteriores, pasa la Sala a analizar y a determinar la aptitud de la demanda, teniendo como referente los señalamientos del Ministerio de Justicia.

4.3. En primer lugar, la Corte se aparta del criterio del Ministerio de Justicia, en el sentido de que este tribunal debe atenerse a la calificación judicial de los cargos contenida en la sentencia C-498 de 2015[18].

En efecto, la apreciación anterior parte del supuesto muy discutible de que los planteamientos de la demanda correspondiente al expediente D-10607 son materialmente

equivalentes a los que se encuentran en el presente proceso judicial. Esta conclusión parece al menos apresurada no solo porque aquel fallo se refirió únicamente a las acusaciones por la presunta infracción del principio de igualdad y no por la vulneración de los derechos al debido proceso y de acceso a la administración de justicia, sino también porque aun cuando en ambos procesos se invocó el mismo derecho como fundamento de la pretensión de inexequibilidad, las consideraciones en que se fundan las acusaciones no necesariamente coinciden en su integridad, o al menos el Ministerio no realizó un ejercicio comparativo que le permitiese hacer esta inferencia.

Pero además, incluso existiendo esta coincidencia material en los planteamientos de ambos escritos de acusación, la valoración contenida en la sentencia C-498 de 2015 no tienen plena fuerza vinculante en esta oportunidad ni tiene autoridad de cosa juzgada por tratarse de un fallo inhibitorio, y por el contrario, solo tiene un valor indicativo o referencial, en la medida en que suministre insumos o elementos de análisis para evaluar la aptitud de la nueva demanda de inconstitucionalidad. En efecto, como la acción de inconstitucionalidad es una acción pública que tiene por objeto garantizar la supremacía de la Carta Política dentro del ordenamiento jurídico, este tribunal debe desechar criterios restrictivos que limiten de manera injustificada el acceso a este recurso, como ocurriría si se opta por descartar cargos de nuevas demandas cuyo contenido es prima facie similar al de otra que fue objeto de un fallo inhibitorio, y si por esta vía se prescinde del análisis individualizado de cada demanda de inconstitucionalidad.

Por lo demás, aunque a primera vista pueda advertirse una coincidencia material en los cargos de las dos demandas, lo cierto es el juez constitucional puede apartarse del criterio adoptado en otro fallo inhibitorio, como cuando el contexto normativo o extra-normativo se ha modificado, de modo que en la sociedad, en la comunidad jurídica o al interior del nuevo proceso judicial ha madurado el debate constitucional, y la Sala cuenta en este nuevo escenario con los insumos necesarios para resolver la controversia planteada por el demandante. Esto podría ocurrir, por ejemplo, cuando en el marco del proceso judicial se realiza una audiencia pública en la que se precisan los elementos de la controversia judicial, y en la que se aportan los materiales para la valoración de la normatividad demandada, cuando solo fueron esbozados de manera general en la demanda de inconstitucionalidad.

Así las cosas, el fallo inhibitorio contenido en la sentencia C-498 de 2015 no obliga, por sí solo, a abstenerse de emitir un pronunciamiento de fondo frente a la presente demanda de inconstitucionalidad.

4.2. Asimismo, la Sala considera que tampoco son procedentes los demás señalamientos del Ministerio a los cargos del escrito de acusación.

4.2.1. Primero, la Corte se aparta del planteamiento del Ministerio de Justicia y el contenido en la sentencia C-498 de 2015, sobre la diferenciación entre los abogados que actúan ante la jurisdicción laboral y aquellos otros que actúan en las demás instancias jurisdiccionales.

La circunstancia de que los abogados puedan litigar indistintamente en todas jurisdicciones no desvirtúa por sí sola el señalamiento de la accionante, porque lo que se controvierte es el criterio en el cual se ampara la diferenciación normativa, criterio que a

juicio de la demandante es irrazonable porque se refiere a la especialidad o rama del derecho en la cual se ejerce la profesión, independientemente de que en casos concretos un mismo abogado pueda actuar tanto en la jurisdicción laboral como en otras instancias, y de que por tanto, pueda ser destinatario y no destinatario de la medida sancionatoria dependiendo del escenario en el cual despliega su actividad. Es decir, lo que a juicio de la accionante resulta censurable desde la perspectiva constitucional es que la legislación establezca desventajas irrazonables para el ejercicio de la profesión en una instancia jurisdiccional específica.

Teniendo en cuenta la consideración anterior, la Sala estima que el hecho de que una persona pueda pertenecer a los dos grupos entre los cuales se establece la diferenciación normativa no desvirtúa los señalamientos por la presunta afectación del principio de igualdad, porque en todo caso la acusación se enfila contra una diferenciación normativa que a juicio de la demandante se sustenta en un criterio inadmisible.

4.4. Lo propio se concluye en relación con las críticas del Ministerio de Justicia por la presunta insuficiencia argumentativa de la demanda, por no haberse demostrado que el régimen del recurso de casación debía ser el mismo en materia laboral, penal y civil, ni que el legislador carecía de la facultad para imponer cargas procesales o sancionar su incumplimiento.

En primer lugar, para acreditar la inconstitucionalidad de la medida legislativa no era necesario demostrar ninguna de las dos tesis anteriores, ni el accionante las acogió como propias, ni éstas constituyeron el fundamento de su acusación. En efecto, en la demanda no se sostuvo que el principio de igualdad exigía la unificación en el régimen del recurso de acusación, ni que el derecho de acceso a la justicia impidiese al legislador imponer cargas procesales o sancionar su incumplimiento, y de hecho, el demandante no se pronunció sobre ninguna de estas problemáticas.

El esfuerzo argumentativo de la demanda se orienta, por el contrario, a mostrar que, sin perjuicio de la libertad de configuración del legislador para definir los contornos del recurso extraordinario de casación en las distintas jurisdicciones, atribuir a una misma conducta dos efectos jurídicos claramente diferenciados, en un caso desventajoso y en el otro no, por la sola circunstancia de que dicha se despliegue en una u otra instancia jurisdiccional, provoca una situación de discriminación. Y en la medida en que el fundamento, la finalidad, la estructura y el funcionamiento del recurso extraordinario de casación es el mismo en todas las jurisdicciones, el legislador no podría ampararse en ninguno de estos criterios para justificar la medida atacada.

Asimismo, las consideraciones de la demanda se orientan, no a demostrar que el legislador tiene vedada la posibilidad de sancionar las conductas negligentes de los apoderados judiciales, sino que la medida atacada impone sanciones a los abogados prescindiendo de su diligencia profesional, y que por tanto, la amenaza de una sanción en los términos anteriores configura una modalidad de responsabilidad objetiva cuyo efecto intimidatorio termina por convertirse en una barrera de acceso a la administración de justicia.

Independientemente de la solidez de los argumentos anteriores, lo cierto es que las explicaciones anteriores sí logran precisar las razones y el sentido de la presunta

incompatibilidad normativa, lo cual descarta el fallo inhibitorio pretendido por el Ministerio de Justicia.

4.5. Finalmente, tampoco tienen asidero los señalamientos del interviniente sobre la impertinencia de los argumentos de la demanda frente a la sentencia C-203 de 2011[19].

Al margen del valor y de la fuerza vinculante pueda llegar a tener dicha sentencia en la resolución de la presente controversia, su invocación como precedente judicial no torna inconducentes los cargos de la demanda. En efecto, en el referido fallo la Corte evaluó la constitucionalidad del mismo artículo 49 de la Ley 1395 de 2010, y en particular, de una regla que prevé la misma consecuencia jurídica contemplada por la medida sometida a consideración de la Corte, a partir de cargos semejantes, relacionados con el desconocimiento del principio de igualdad, del derecho al debido proceso, y del derecho de acceso a la justicia. Y como en la demanda se indicaron las razones por las que las consideraciones vertidas en aquella providencia serían aplicables en este nuevo escenario, su invocación no podría ser interpretada como una confusión conceptual del actor que debiera traducirse en un fallo inhibitorio.

Por lo demás, la alusión a la providencia no constituyó el núcleo del ejercicio argumentativo de la demanda, y por el contrario, cumplió más bien la función de explicación complementaria, por lo cual, las deficiencias que pudieran advertirse en este punto no son suficientes para descartar un pronunciamiento de fondo.

4.6. En este orden de ideas, la Sala Plena concluye que en la medida en que el escrito de acusación incorpora los elementos básicos del juicio de constitucionalidad por la presunta infracción del principio de igualdad, del derecho al debido proceso y del derecho de acceso a la administración de justicia, es viable el análisis propuesto en la demanda.

5. Planteamiento del problema jurídico y metodología de resolución

5.1. Tal como se explicó en los acápites precedentes, la regla demandada establece que cuando no se presenta en tiempo la demanda de casación ante la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia después de que el recurso ha sido presentado y admitido previamente, se debe imponer al apoderado judicial una multa que oscila entre los cinco y los diez salarios mínimos mensuales.

Frente a esta regla, la demandante plantea tres tipos de señalamientos:

5.2. En primer lugar, se cuestiona el alcance de la medida legislativa, pues a juicio de la actora, el hecho de que una misma conducta omisiva por parte de los abogados sólo sea sancionada en el escenario de la casación en materia laboral, y no en los demás escenarios jurisdiccionales, implica una vulneración del derecho a la igualdad que afecta de manera irrazonable a los profesionales del derecho que presentan recursos de casación en la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia.

En efecto, la norma demandada impone una carga económica a los abogados que presentan el recurso extraordinario de casación en la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, y posteriormente no radican en tiempo la demanda correspondiente.

Sin embargo, ni el precepto impugnado ni ninguna otra normal legal contempla una consecuencia jurídica semejante para los abogados que incurren en la misma conducta en la Sala Civil y Agraria y en la Sala Penal de la misma corporación judicial. Así las cosas, el derecho positivo estableció una diferenciación normativa para un mismo supuesto de hecho, por la sola circunstancia de que la conducta omisiva de los abogados se despliegue ante instancias jurisdiccionales distintas. Y a juicio de la actora, este es un criterio constitucionalmente inadmisible, que provoca una discriminación en contra de los abogados casacionistas que litigan en derecho laboral, por lo cual, la medida sancionatoria debería eliminarse en todos los escenarios, o al menos imponerla como regla general.

Por el contrario, la Procuraduría General de la Nación sostiene que la medida legislativa se justifica las diferencias empíricas constitucionalmente relevantes que existen entre estas especialidades del Derecho, de cara a la congestión judicial. Esto, en cuanto el costo procesal que se estableció en la norma demandada responde a la necesidad de racionalizar el uso del aparato judicial en una instancia que atraviesa una grave situación de congestión judicial, como es la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, necesidad que no se encuentra presente en las demás salas de la referida corporación.

Así planteada la controversia, corresponde a la Corte determinar si se vulnera el derecho a la igualdad cuando una misma conducta procesal de los apoderados judiciales, consistente en presentar un recurso extraordinario y no sustentarlo en tiempo, es sancionada cuando se despliega en una instancia jurisdiccional, y no lo es cuando se despliega en las demás jurisdicciones, sobre la base de que en el primero de los escenarios existe un alto nivel de congestión que hace necesaria la racionalización en el uso de los dispositivos procesales.

5.3. El segundo señalamiento apunta a cuestionar el contenido mismo de la medida legislativa, pues a juicio del accionante, ésta tiene un carácter sancionatorio, y a pesar de ello, desconoce tres tipos de estándares a los cuales se encuentran sujetas este tipo de normas: (i) de una parte, no se contempla un proceso previo a la imposición de la sanción, con lo cual los abogados potencialmente multados no pueden ejercer el derecho de defensa; (ii) asimismo, la sanción debe aplicarse de manera automática por el solo hecho de no haberse sustentado el recurso de casación presentado y admitido, sin tener en consideración las circunstancias justificativas de la conducta, con lo cual, la norma prevé una modalidad de responsabilidad objetiva, proscrita por la Constitución; (iii) finalmente, como esta misma conducta puede ser sancionada por el derecho disciplinario, cuando la actuación omisiva del abogado implica un desconocimiento de los deberes profesionales de los abogados, el precepto habría infringido el principio de non bis in ídem.

En contraste, la Vista Fiscal y el Ministerio de Justicia descartan la vulneración del referido derecho. En primer lugar, se argumenta que la norma se ampara en la libertad de configuración del legislador para definir la estructura y el funcionamiento de los procesos judiciales, libertad que comprende la facultad para definir los requisitos y las cargas procesales para controvertir las decisiones judiciales, tal como ocurre en esta oportunidad. Asimismo, el Ministerio Público sostiene que la norma demandada y el régimen disciplinario de los abogados sancionan dos facetas distintas de una misma conducta, que excluye de plano la acusación por la presunta lesión del principio de non bis in ídem. Así, en el primer caso se censura el desgaste a la justicia provocado por la activación infructuosa del aparato

judicial, al presentar un recurso extraordinario y no sustentarlo, y en el segundo, el ejercicio irresponsable de la profesión de abogado. Finalmente, la Vista Fiscal afirma que la necesidad de enfrentar la descongestión en la referida instancia jurisdiccional justifica la introducción de medidas restrictivas que limiten la utilización indiscriminada de recursos.

5.4. Finalmente, el tercer señalamiento apunta a cuestionar los efectos de la medida legislativa, pues a juicio de la demandante, ésta tiene un efectivo disuasivo e intimidatorio en los abogados, que resulta incompatible con el derecho de acceso a la administración de justicia. A su juicio, el hecho de que el derecho positivo contemple una sanción que opera de manera automática por la sola presentación extemporánea o por la falta de presentación de la demanda de casación ante la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia, independientemente de ésta conducta se encuentre justificada, o de que implique o no una infracción de los deberes profesionales, tiene como efecto probable que los abogados, por el temor a la aplicación de una multa, se abstengan de presentar los recursos judiciales contra las providencias que estiman contrarias a la Constitución o a la ley. Se trata entonces de una restricción desproporcionada del derecho de acceso a la administración de justicia.

Por su parte, la defensa de la norma por parte del Ministerio Público se estructura en dos frentes: Por un lado, nuevamente se advierte que las eventuales limitaciones al acceso a la justicia se amparan en la necesidad de hacer frente a una compleja y crítica situación de congestión en la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia; y por otro, se advierte que la medida sancionatoria opera más bien como un incentivo a los abogados para que cumplan con sus deberes profesionales, y que en cualquier caso, la sanción prevista en la norma es consistente con la conducta omisiva e irresponsable de los abogados que habiendo presentado un recurso extraordinario, posteriormente se abstienen de sustentarlo en tiempo.

En este escenario, corresponde a la Corte determinar si la norme que prevé imposición de una sanción pecuniaria a los abogados que no sustentan el recurso de casación en la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia, tiene un efecto intimidatorio que se convierte en una barrera ilegítima de acceso a la administración de justicia.

5.5. Para responder estos interrogantes se seguirá la siguiente metodología: (i) en primer lugar, se determinará el contenido y alcance de la medida legislativa atacada; (ii) en segundo lugar, como quiera que la defensa de la norma demanda se estructuró en función de la necesidad de hacer frente a la congestión judicial en la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia, se hará una caracterización de este fenómeno en la referida instancia jurisdiccional; (iii) finalmente, se evaluarán los cargos de la demanda.

6. Naturaleza, contenido y alcance de la multa prevista en el artículo 49 de la Ley 1395 de 2010

6.1. El artículo 49 de la Ley 1395 de 2010, modificatorio del artículo 93 del Código de Procedimiento del Trabajo y de la Seguridad Social, fija las siguientes pautas para la presentación, admisión y trámite del recurso extraordinario de casación en materia laboral: (i) una vez interpuesto el recurso, se debe efectuar el reparto en la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia para que esta decida sobre su admisibilidad; (ii) en caso de ser

admitido el recurso, se debe disponer el traslado a los recurrentes para la presentación de la correspondiente demanda; y en caso contrario, se debe devolver el expediente al tribunal de origen; (iii) una vez radicada en tiempo la demanda, se debe determinar si cumple o no los requisitos, y en caso afirmativo, se debe ordenar el traslado de la misma a quienes no sean recurrentes durante 15 días hábiles a cada uno, para que presenten los respectivos alegatos; (iv) cuando el abogado no presenta en tiempo la demanda de casación, se debe declarar desierto el recurso, y se debe imponer al apoderado judicial una multa de cinco a diez salarios mínimos; originalmente, el precepto legal preveía este mismo efecto jurídico cuando la demanda no reunía los requisitos de ley; no obstante, en la sentencia C-203 de 2011[20] se declaró la inexequibilidad de la expresión "no reúne los requisitos", con lo cual, actualmente la medida sólo procede en una única hipótesis, cuando el abogado no sustenta en tiempo el recurso.

La demanda de inconstitucionalidad recae únicamente sobre la regla que prevé la multa por la falta de presentación en tiempo de la demanda de casación, y que se pasa a caracterizar a continuación.

6.2. En primer lugar, en cuanto a su ámbito de aplicación, la norma es aplicable en controversias laborales que se ventilan en la jurisdicción ordinaria, y que son susceptibles de ser revisadas en sede de casación por la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia.

No existen normas equivalentes en el régimen procesal civil ni en el régimen procesal penal, pues la consecuencia jurídica para esta misma hipótesis fáctica es que el recurso debe ser declarado desierto. Es así como el artículo 343 del Código General del Proceso establece que "cuando no se presente oportunamente la demanda, el magistrado sustanciador declarará desierto el recurso". Por su parte, el artículo 184 de la Ley 906 de 2004 prevé que la sustentación del recurso ya admitido se efectúa en una audiencia programada para este efecto, y su inasistencia no es sancionada.

Así las cosas, la regla opera únicamente cuando la conducta omisiva se presenta una autoridad jurisdiccional específica: la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia.

6.3. En segundo lugar, en cuanto al sujeto en quien recae la medida, el artículo 49 de la Ley 1395 de 2010 determina que la sanción por la falta de presentación oportuna de la demanda de casación es el apoderado judicial que presenta el recurso y posteriormente no lo sustenta en tiempo. Lo anterior no obsta para que el gasto que implica el pago de esta multa pueda ser trasladado directa o indirectamente a los representantes en el proceso, como cuando la decisión de no sustentar el recurso es atribuible al poderdante.

6.4. En tercer lugar, en cuanto a los elementos constitutivos de la infracción, el precepto demandado determina que la multa debe imponerse cuando no se radica en tiempo la demanda de casación, después de que el recurso respectivo ha sido presentado y admitido.

6.4.1. De este modo, la norma demandada establece que el supuesto fáctico se configura cuando confluyen las siguientes circunstancias: (i) el apoderado de una de las partes controvierte una sentencia mediante la presentación oportuna del recurso extraordinario de

casación; (ii) el recurso es admitido a trámite por la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia, una vez verificado el cumplimiento de los requisitos formales: la legitimación para recurrir, la configuración de alguna de las causales del recurso, que la cuantía de controversia se ajuste al tope legal mínimo, y la oportunidad en su presentación; (iii) la demanda de casación no es radicada dentro del plazo legal, es decir, cuando se hace fuera de los términos legales, o cuando no se presenta en lo absoluto.

6.4.2. Pese a la aparente claridad de la norma, en la comunidad jurídica ha existido una amplia controversia sobre el alcance de la medida, y en particular, sobre dos interrogantes específicos: primero, si la multa se aplica automáticamente con la sola verificación de la falta de presentación en tiempo de la demanda de casación, y segundo, si procede el desistimiento en este escenario procesal.

6.4.3. En cuanto a la primera de estas cuestiones, el precepto legal no define expresamente si la multa se debe imponer siempre que se deje de sustentar el recurso de casación, o si se debe corroborar, además, que la conducta omisiva del abogado implica una transgresión de los deberes profesionales. Este asunto reviste una gran relevancia, porque la falta de presentación de la demanda de casación puede ocurrir por múltiples razones: porque nunca se previó la participación del abogado en sede de casación y se encontraba facultado para ello, porque el poderdante revocó el poder, porque en el contrato suscrito entre el cliente y el abogado no se prevé la participación del abogado en sede de casación, porque el cliente consideró que era preferible no insistir en el recurso, porque luego de estudiado el caso se concluye que el recurso no tiene mayor vocación de prosperidad, entre muchas otras. Es decir, la falta de presentación del recurso no siempre ocurre por la negligencia del apoderado judicial. En este contexto surge el interrogante sobre si la multa se aplica en todo escenario posible, siempre que se deja de sustentar el recurso en el plazo legal, o si existen circunstancias en las que la diligencia del abogado, la imposibilidad física o jurídica de presentarlo, o la inexistencia de un deber de presentar el recurso, excluyen su imposición.

Dentro de una aproximación textual y teleológica al artículo 49 de la ley 1395 de 2010, podría pensarse que la sanción opera de pleno derecho, con la sola comprobación de la falta de presentación de la demanda de casación dentro del plazo legal. Esto no solo por la literalidad de la norma, sino también por su finalidad, que según los intervinientes y el Ministerio Público no es la de someter a escrutinio la conducta del abogado, sino la de sancionar la activación infructuosa del aparato judicial. Dentro de esta línea hermenéutica, la multa se aplica independientemente de las circunstancias específicas que rodean la declaratoria de desierta del recurso, de los motivos que dan lugar a la falta de presentación oportuna del dispositivo procesal, y de que la conducta omisiva del apoderado judicial se encuentre o no justificada.

La Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia ha entendido que en principio la multa debe imponerse siempre que se verifique la falta de presentación de la demanda de casación dentro del plazo legal, es decir, de manera automática. Sin embargo, la Sala Laboral también ha admitido que los abogados multados controviertan la decisión, demostrando que no contaban con las facultades legales para ello según el acto de apoderamiento, o que el contrato suscrito con el cliente no comprendía el deber de sustentar el recurso de

casación. Es así como en la decisión del 22 de enero de 2013, se revocó la multa impuesta a un abogado, luego de que éste demostró que el poder para presentar la demanda de casación había sido radicado con posterioridad al vencimiento del plazo para la presentación del documento[21]. Y por su parte, en las decisiones del 2 de mayo de 2012[22], del 22 de enero de 2013[23] y del 11 de febrero de 2015[24], también revocó la imposición de sendas multas, luego de que los apoderados judiciales acreditaron que el contrato de presentación de servicios con fundamento en el cual asumieron el caso, preveía expresamente que la representación judicial se agotaba con la terminación de la segunda instancia, y que no se extendía a la presentación de la demanda de casación. En estos casos, el ejercicio analítico de la Sala Laboral se centró, no en el hecho objetivo de la falta de presentación de la demanda de casación en el plazo legal, sino en la determinación del alcance de los deberes profesionales del abogado multado, y en la valoración de su actuación a la luz de tales estándares.

Como puede advertirse, el análisis de la Sala se orienta, en un principio, a corroborar el dato objetivo sobre la falta de presentación de la demanda de casación dentro del plazo legal, y la sanción se impone exclusivamente con fundamento en este dato. No obstante, cuando los abogados que ya han sido multados controvierten la decisión administrativa de la instancia jurisdiccional, la naturaleza del examen varía, y se concentra en determinar si se encontraban facultados para ello, y si el acuerdo con el cliente preveía este tipo de intervención en el proceso judicial.

Aunque en este punto el examen comparte algunos de los elementos de la valoración que se produce en el contexto de los procesos disciplinarios, en estricto sentido la Sala Laboral no evalúa la antijuridicidad ni la culpabilidad de la conducta, ni el ejercicio analítico se orienta a determinar si el abogado infringió sus deberes profesionales, y por ello no se entra a considerar circunstancias que eventualmente podrían justificar la falta de sustentación del recurso, como cuando ello es atribuible a la decisión del cliente, o cuando es el resultado del análisis de la viabilidad jurídica del recurso. Es así como en una sentencia de tutela, la Sala Penal de la Corte resolvió una solicitud para que fuese revocada una multa impuesta por la Sala Laboral, en atención a que según el apoderado judicial, la conducta omisiva fue el resultado de una decisión expresa y deliberada del cliente de no presentar la demanda de casación; en esta oportunidad, la sala Penal de la Corte estimó que tal como se encontraba configurada la sanción en la Ley 1395 de 2010, la multa debía imponerse independientemente de las circunstancias invocadas por el tutelante, por lo que la decisión de la Sala Laboral no se estimaba contraria a derecho; se argumentó, además, que en hipótesis como la planteada por el actor, los apoderados cuentan con la facultad para desistir del recurso dentro del plazo legal, y que al no hacer uso de este dispositivo, resultaba plenamente aplicable la multa[25].

En este mismo sentido, la Sala Laboral confirmó la imposición de una multa que fue controvertida en su momento porque a juicio del abogado, existía una imposibilidad jurídica absoluta de fundamentar el recurso a la luz de la jurisprudencia vigente. Siguiendo la misma línea argumentativa anterior, la Sala sostuvo que si el apoderado judicial se encontraba en una situación semejante, debía presentar un desistimiento dentro de este mismo plazo, o indicar las razones por las no era viable la sustentación del recurso judicial en el marco jurisprudencial vigente, pero que en ningún caso había lugar a valorar las

circunstancias específicas que rodearon la falta de presentación del recurso, ni a evaluar la diligencia del abogado[26].

De este modo, la Corte Suprema de Justicia ha entendido que la multa debe aplicarse siempre que se verifique que no se sustentó el recurso de casación, pero que debe revocarse cuando se demuestra que el apoderado judicial no se encontraba facultado para ello o que dentro del acuerdo negocial entre este último y el cliente no se encontraba prevista la realización de este acto procesal.

6.4.4. El segundo interrogante en torno al alcance de la medida legislativa, se refiere a la aplicabilidad de la figura del desistimiento en las demandas de casación en materia laboral.

En efecto, el artículo 316 del Código General del Proceso reconoce expresamente, y de manera general, el derecho de las partes de desistir de todos los recursos, incidentes, excepciones y demás actos procesales que hayan promovido; en este sentido, se establece que "las partes podrán desistir de los recursos interpuestos y de los incidentes, las excepciones y los demás actos procesales que hayan promovido". Asimismo, la legislación otorga efectos jurídicos al desistimiento tácito, cuando el artículo 317 del Código General del Proceso determina que "cuando para continuar el trámite de la demanda, del llamamiento en garantía, de un incidente o de cualquiera otra actuación promovida a instancia de parte, se requiera el cumplimiento de una carga procesal o de un acto de la parte que haya formulado aquella o promovido estos, el juez le ordenará cumplirlo dentro de los treinta (30) días siguientes mediante providencia que se notificará por estado. Vencido dicho término sin que quien haya promovido el trámite respectivo cumpla la carga o realice el acto de parte ordenado, el juez tendrá por desistida tácitamente la respectiva actuación y así lo declarará en providencia en la que además impondrá condena en costas". De este modo, en principios los apoderados judiciales pueden, o desistir expresamente de los recursos que han interpuesto previamente, o dejar de cumplir las cargas asociadas a este recurso, caso en el cual opera la figura del desistimiento tácito.

Así las cosas, el desistimiento, tácito o expreso, es concebido por el legislador como un derecho de las partes en el proceso, y su ejercicio, en principio, no constituye una irregularidad o una disfuncionalidad procesal.

En este escenario, surge entonces la pregunta sobre la procedencia del desistimiento en el recurso extraordinario de casación en materia laboral. Por un lado, la legislación procesal ordinaria reconoce de manera general las figuras del desistimiento tácito y expreso, y a la luz de estas figuras, cuando se presenta un cualquiera de los apoderados puede radicar un escrito manifestando su desistimiento, o simplemente pueden no sustentarlo, y en ambos casos el efecto jurídico es la declaratoria de desierto de recurso. Por otro lado, sin embargo el artículo 49 de la Ley 1395 de 2010 sanciona la falta de sustentación del recurso o su presentación extemporánea.

Algunos actores de la comunidad jurídica han concluido que las normas laborales, por ser especiales, prevalecen sobre las reglas procesales ordinarias previstas en el Código General del Proceso, y que por tanto, no son aplicables las disposiciones relativas al desistimiento en el caso del recurso extraordinario de casación. Dentro de esta línea hermenéutica, una

vez presentado y admitido el recurso de casación, el poderdante debe sustentarlo dentro del pazo legal, so pena de tener que cancelar la multa prevista en la norma demandada, independientemente de las circunstancias que rodean la conducta omisiva e independientemente de que esta configura una infracción disciplinaria pues el elemento relevante es únicamente y exclusivamente la utilización infructuosa de la justicia y la ocurrencia de una irregularidad procesal. Esta es la posición asumida por la demandante y por los intervinientes en el proceso.

Por el contrario, los abogados que sucesivamente fueron multados por no sustentar los recursos de casación que previamente habían interpuesto, argumentaron que el Código General del Proceso, al contemplar expresamente la figura del desistimiento tácito, había derogado tácitamente el artículo 49 de la Ley 1395 de 2010, y que por ende, cuando no se sustenta el referido recurso en el plazo legal, se configura una modalidad de desistimiento tácito, cuyo efecto jurídico no es la imposición de la multa sino únicamente la declaratoria de desierta del dispositivo procesal, tal como ocurre en materia civil.

Frente a este argumento, la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia ha negado la procedencia del desistimiento tácito en este escenario, argumentando, entre otras cosas, que al momento de adoptarse las decisiones sancionatorias por la falta de sustentación de los recursos por parte de los abogados no había entrado en vigor el Código General del Proceso debido a su implementación gradual, y que la Ley 1395 de 2010 era una norma especial, aunque anterior, a aquella otra normatividad, y que por ende prevalece en su aplicación en los asuntos laborales.

No obstante, la Sala Laboral ha reconocido la procedencia del desistimiento expreso, y ha aceptado, por tanto, que cuando por cualquier motivo el apoderado judicial encuentra que no es viable o conveniente insistir en un recurso de casación, se puede desistir del mismo para evitare la imposición de la multa prevista en la Ley 1395 de 2010. Con fundamento en este entendimiento de la preceptiva legal, se han confirmado sanciones impuestas a abogados multados que alegan en su favor la pertinencia del desistimiento tácito o el acaecimiento de circunstancias que descartan el desconocimiento de los deberes profesionales del abogado, como la imposibilidad jurídica de sustentar el recurso, la voluntad del poderdante de no continuar con el trámite judicial, o la inconveniencia de insistir en el recurso, porque en todo caso el apoderado podía radicar un escrito manifestando su decisión de desistir del recurso.

Así por ejemplo, en providencia del 6 de mayo de 2015[27], la Corte Suprema confirmó la multa impuesta a un abogado que no había sustentado el recurso de casación, argumentando que el apoderado podía evitar la sanción radicando en la alta corporación un escrito en el que manifestara su voluntad de desistir del recurso. En este sentido se sostuvo que “dentro del término legal no se sustentó el recurso de casación y, conforme a lo dispuesto en el artículo 49 de la Ley 1395 de 2010, se declaró desierto y se impuso multa. Ahora bien, si el artículo 118 del C.P.C. establece los términos y oportunidades procesales son perentorios e improrrogables, lo que debió haber hecho el apoderado del recurrente, si no encontró fundamentos de hecho ni de derecho para sustentar el recurso, era haber desistido de éste dentro del término legal, de conformidad con lo preceptuado por el artículo 344 del CPC, aplicable por remisión del artículo 145 del CPT y ss”. Esta misma línea

ha sido acogida de manera general en la Corte Suprema de Justicia[28].

De este modo, el alcance de la norma demandada depende en buena medida del alcance otorgado a la figura del desistimiento. De entenderse que ninguna modalidad de desistimiento es viable cuando se presenta el recurso de casación y éste es admitido en la Sala Laboral de la Corte Suprema, la única posibilidad que tiene el apoderado judicial para evitar la imposición de la multa es la sustentación del recurso; si, como lo ha entendido la Corte Suprema, es viable el desistimiento expreso más no el desistimiento tácito en este escenario, los apoderados judiciales pueden presentar el recurso, y posteriormente no presentar la demanda de casación y en su lugar radicar un memorial de desistimiento, sin que haya lugar a la aplicación de la sanción; y si se entiende que ambas modalidades de desistimiento son pertinentes en este contexto, habría que concluir que la medida legislativa ha sido derogada tácitamente por el Código General del Proceso.

6.5. Los inconvenientes hermenéuticos anteriores ponen en evidencia las dificultades para determinar la naturaleza jurídica de la medida legislativa demandada, y para establecer si constituye una modalidad específica de sanción disciplinaria, de medida correccional, o de costo procesal análogo a los aranceles y tasas judiciales.

Las prácticas uniformes en torno a la multa prevista en la Ley 1395 de 2010 incorporan algunos elementos del derecho disciplinario, pues aunque en un primer momento la Sala Laboral impone la sanción de manera automática, cuando se verifica la falta de presentación del recurso de casación, posteriormente, cuando el abogado sancionado controvierte la medida, la Corte Suprema entra a efectuar otro tipo de valoración, orientada esta vez a determinar si el abogado se encontraba facultado para ello según el poder que le fue otorgado, y si dentro del contrato con fundamento en el cual intervino en el proceso judicial, se encontraba prevista su mediación en sede judicial.

No obstante, y tal como lo planteó la Procuraduría General de la Nación, también puede concluirse que se trata de una figura independiente y autónoma del régimen previsto en la Ley 1123 de 2007. En efecto, el régimen disciplinario de los abogados tiene por objeto sancionar el incumplimiento de los deberes profesionales de los abogados, cuando cometen faltas contra la dignidad de la profesión, contra el decoro profesional, contra el respeto de la administración de justicia y de las autoridades administrativas, contra la recta y leal administración de justicia y fines del Estado, contra la lealtad con los clientes, contra la honradez y lealtad contra los colegas, contra la debida diligencia profesional, contra el deber de promover litigios y facilitar la solución alternativa de conflictos, por el ejercicio ilegal de la profesión, o por la violación del régimen de incompatibilidades o del deber de independencia profesional. En todos estos casos, la conducta sancionada debe estar prevista en el ordenamiento como falta a los deberes profesionales, debe ser antijurídica y culpable, y son plenamente aplicables las causales generales de exclusión de la responsabilidad, como la fuerza mayor y el caso fortuito, la actuación en cumplimiento de un deber legal de mayor importancia que el sacrificado o en ejercicio legítimo de un derecho, la insuperable coacción ajena, la convicción errada e invencible de que la conducta no es constitutiva de falta, o la situación de inimputabilidad.

En contraste, para el Ministerio Público la norma demandada no censura la conducta del

abogado como tal, sino la circunstancia objetiva de haber movilizado inútilmente el aparado judicial, al proponer un recurso y posteriormente no sustentarlo después de que fue admitido. Esta activación infructuosa podría o no obedecer a la infracción de los deberes profesionales del abogado, pero en cualquiera de los dos escenarios la multa se impone, no en razón del incumplimiento de los referidos deberes, sino en razón de la presentación y no sustentación de un recurso extraordinario. Por ello, cuando la declaratoria de desierto de un recurso de casación es el resultado de una actuación negligente o de mala fe del apoderado judicial, además de la multa prevista en la norma demandada, serían aplicables las sanciones disciplinarias previstas en la Ley 1123 de 2007.

Otra posible respuesta al interrogante anterior, es que la multa se enmarca dentro de las facultades correccionales de los jueces frente a los particulares. El objeto de estas medidas es la salvaguardia de los bienes jurídicos afectos a la administración de justicia, y en particular, la dignidad, la economía, la oportunidad, la lealtad, la imparcialidad y la celeridad procesal. Es así como el juez puede imponer multas que oscilan entre los dos y los cinco salarios mínimos mensuales a la partes del proceso o a sus apoderados, cuando aleguen a sabiendas hechos contrarios a la realidad, cuando se utilice el proceso, incidente o trámite para fines claramente ilegales, cuando se obstruya la práctica de pruebas, cuando de manera injustificada no se presta la debida colaboración en la práctica de las pruebas o diligencias, o cuando se asumen conductas tendientes a dilatar o entorpecer el desarrollo normal del proceso judicial. En este marco, podría argumentarse que la multa prevista en la norma acusada corresponde a una modalidad específica de medida correccional. Sin embargo, como lo que censura la norma demandada no es la conducta del abogado como tal sino el desgaste objetivo del aparato judicial, también podría arribarse a la conclusión contraria, en el sentido de que la norma opera en realidad como una tasa o arancel judicial sui generis.

Por esta misma razón, también podría pensarse que la medida legislativa corresponde en realidad a una modalidad particular de tasa o arancel judicial, y que pese a la terminología ambigua y oscura del legislador, en la norma demandada se fija una carga económica de acceso al recurso extraordinario, condicionada al hecho futuro e incierto de que éste no sea sustentado. Esto explicaría que la imposición de la multa sea independiente de la valoración de la conducta del abogado.

Como puede advertirse, los contornos de la figura demandada aún no se han definido en la comunidad jurídica. Es por esto que la Corte llegó a concluir en la sentencia C-203 de 2011 que se trata de "figura jurídica híbrida"[29] que comparte los elementos del derecho disciplinario, de las facultades correccionales de los jueces, y del sistema de costos procesales.

6.6. La consecuencia jurídica prevista en la norma demandada es la imposición de una multa al abogado que interpuso el recurso extraordinario de casación y no lo sustentó en tiempo, que oscila entre los cinco y los diez salarios mínimos legales mensuales, es decir, entre el 4 y el 8% de la cuantía mínima para interponer el recurso. El precepto demandado no fija ningún criterio para la dosificación de la multa, y en términos generales, la Sala Laboral aplica discrecionalmente el tope máximo de los diez salarios mínimos legales mensuales.

6.7. Finalmente, en cuanto a la finalidad de la medida legislativa, debe tenerse en cuenta que aunque durante el proceso de aprobación parlamentaria no se dio cuenta del propósito específico perseguido con la norma, en todo caso ésta se enmarca dentro de la Ley 1395 de 2010, cuyo objeto en general es la descongestión judicial. En este contexto tienen asidero las consideraciones de la Procuraduría General de la Nación, en el sentido de que la norma respondió a la necesidad de racionalizar la utilización del recurso extraordinario de casación, en una instancia jurisdiccional que tiene unos altos índices de congestión provocada justamente por la alta cantidad de demandas de casación que deben ser resueltas anualmente por la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia. Así las cosas, el Congreso impuso esta multa para que los abogados solo interpongan el recurso extraordinario cuando se cercioren de su procedencia y viabilidad, y para evitar que se apele a este recurso sistemáticamente y posteriormente se desista del mismo. Se trata entonces de una medida orientada a aliviar la carga de trabajo en una instancia jurisdiccional específica: la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia.

7. Las especificidades de la congestión judicial en la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia

7.1. Según el Ministerio Público, la norma demandada respondió al propósito del legislador de enfrentar la grave situación de congestión en la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia, congestión que a su vez reviste unas particularidades y una gravedad especial frente a la que afrontan las demás salas de la referida corporación.

Teniendo en cuenta que la justificación del precepto atacado está vinculada a la necesidad de enfrentar la congestión en la referida instancia jurisdiccional, pasa la Sala a describir y valorar el referido fenómeno, pues a partir de este diagnóstico se puede determinar si la medida legislativa tiene la potencialidad de contribuir a la descongestión judicial.

7.2. La Corte encuentra que las apreciaciones de la Vista Fiscal sobre las peculiaridades y la dimensión de esta problemática, tienen pleno asidero. En efecto, aunque la congestión en la justicia constituye un fenómeno endémico que compromete a todo el aparato judicial, siendo el resultado de problemas de orden estructural relacionados con la alta demanda de servicios jurisdiccionales, así como con la insuficiente respuesta estatal frente a estos requerimientos[30], en el caso de la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia esta problemática tiene una dimensión y una connotación especial.

En efecto, la revisión de las estadísticas oficiales evidencia un ascenso sostenido en el volumen de inventarios, que contrasta con las tendencias en las otras dos salas de la Corte Suprema. Así, mientras en el año 2008 el stock de inventarios correspondía a 4006 procesos, en el año 2015 esta cifra ascendió 117.403, lo que significa que en un período de siete años este se incrementó en un 334,4%, y que además, existe un represamiento crónico de procesos (Ver Gráfica 1). Este ascenso sostenido se predica también de los procesos de casación, pues mientras en el año 2008 el inventario correspondía a 3.797 procesos, en el año 2011 a pasó a 9.019, y en el año 2015 se situó en 16.712, lo que significa que en este mismo período de tiempo se incrementó en un 340% (ver Gráfica 2). De hecho, la mayor fuente de congestión en dicha sala se presenta por los procesos de casación, ya que del inventario final la mayor parte corresponde a este trámite, mientras

que los relativos a tutelas de primera y segunda instancia, consultas por incidentes de desacato, conflictos de competencia, hábeas corpus, impedimentos y recusaciones, procesos ordinarios de única instancia, otros proceso, recursos de apelación, recursos de anulación, recursos de queja, revisión y tutela en primera y en segunda instancia, representan tan solo el 4% del total[31] (Ver Gráfica 2).

Grafica No. 1

Fuente: Corte Suprema de Justicia. Elaboración propia

Grafica No. 2

Fuente: Corte Suprema de Justicia. Elaboración propia

En contraste, el panorama en las demás salas de casación de la Corte Suprema de Justicia es bastante menos complejo. El represamiento de procesos, incluido el correspondiente al recurso extraordinario de casación, es muy inferior, y la tendencia creciente es mucho menos acentuada, por lo que, en definitiva, no se trata de un problema endémico. En la Sala de Casación Civil, por ejemplo, el inventario final de procesos para el año 2010 era de tan solo de 675 procesos, y a partir de entonces el comportamiento ha sido variable, pasando en los años sucesivos a 503, 463, 840, 684 y 888 trámites, sin que pueda hablarse de un crecimiento sostenido (Ver Gráfica 3); de este modo, durante este lapso el incremento fue tan solo del 31%, frente al incremento del 103.9% en la Sala Laboral en este mismo periodo. Por su parte, para el año 2010, el inventario final en la Sala Penal era de 1.355, y para el año 2015 fue de 1.681, pasando sucesivamente por 1.725, 1.597, 1.855, 1.767 y 1.681; esto significa lo cual significa que no existe un crecimiento sostenido en el volumen, y que, en cualquier caso, tanto el crecimiento en el stock como el nivel de represamiento en muy inferior al que se presenta en la Sala Laboral (Ver Gráfica 3).

De este modo, la Sala Laboral concentra la mayor parte de los trámites pendientes por ser evacuados dentro de la Corte Suprema de Justicia, ya que tiene, en promedio, el 83% del inventario final de procesos, mientras que la Sala Civil concentra tan solo el 6%, y la Sala Penal el 14%. Aún más, esta proporción tiende a incrementarse a lo largo del tiempo, pues mientras en el año el volumen en la Sala Laboral representaba el 76,5%, en el año 2015 representó el 87,1% (Ver Gráficas 4 y 5).

Grafica No. 3

Fuente: Corte Suprema de Justicia. Elaboración propia

Incluso, la situación de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia reviste mucha más gravedad que la que afronta su par en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, es decir en la Sección Segunda del Consejo de Estado. El promedio de

procesos acumulados entre el año 2010 y 2014 en la última de estas salas es de 4.685 procesos, mientras que la Sala Laboral es de 12.331 en el mismo período, es decir, casi tres veces más[32].

El análisis anterior demuestra lo siguiente: (i) primero, que existe un alto nivel de congestión de procesos en la Corte Suprema de Justicia; para el año 2015 el inventario final de procesos era de 19.972; si para este mismo año el ingreso total de procesos fue de 27.060, significa que el 73% de este volumen no puede ser evacuado; (ii) segundo, este represamiento se concentra en la Sala Laboral, y no en la Sala Civil ni en la Sala Penal; para el año 2015, del total de trámites pendientes por ser evacuados en la referida corporación, el 87.1% correspondía a los que son asignados a la Sala Laboral; (iii) tercero, la mayor parte de procesos represados en la Sala Laboral corresponden a recursos de casación pendientes de sentencia; para el año 2015, de los 17.403 procesos en inventario final, 16.712 corresponden a procesos de casación, es decir, más del 96%; (iv) este represamiento es crónico, y con tendencia creciente, como lo demuestra el hecho de que el stock de procesos ha crecido en un 103.9% en tan solo cinco años.

Grafica No. 4

Fuente: Corte Suprema de Justicia. Elaboración propia

Gráfica No. 5

Fuente: Corte Suprema de Justicia. Elaboración propia

7.3. El fenómeno anterior se produce por la intersección de dos variables: por un lado, se ha presentado un crecimiento inusitado en la cantidad de procesos que ingresan a la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia, crecimiento que no se ha presentado, al menos en la misma dimensión, en las demás salas de esa misma Corporación. Y por otro lado, al menos hasta la expedición de la Ley 1781 de 2016, institucionalmente no se dio una respuesta a esta problemática consistente con su naturaleza y dimensión, de modo que la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia ha mantenido la misma estructura y reglas de funcionamiento para enfrentar una nueva realidad procesal.

7.4. Distintos factores han contribuido a que a partir del año 2005 se haya incrementado drásticamente la cantidad de procesos de casación que ingresan a la Sala Laboral.

7.4.1. En primer lugar, se ha presentado un crecimiento drástico en la demanda de justicia, lo que hace que se hayan incrementado ostensiblemente los litigios laborales, y por ende, los fallos judiciales susceptibles de ser controvertidos mediante el recurso extraordinario de casación. Y aunque este fenómeno se ha producido en todas las jurisdicciones, el incremento en las demandas de justicia ha sido particularmente evidente en la jurisdicción laboral.

El Consejo Superior de la Judicatura estima que entre el año 2008 y el año 2015, los ingresos efectivos de procesos en la Rama Judicial han aumentado en un 35%, pasando de 2.101.718 a 2.836.861 en este período[33]. Este crecimiento es mayor en la jurisdicción laboral, ya que en este lapso el incremento en la demanda de justicia fue de 56.8%, al pasar de 177.246 a 277.952 trámites judiciales ingresados[34]. En la jurisdicción civil el crecimiento fue mucho más moderado, situándose en un 24%, bastante menos de la mitad del que se produjo en las instancias civiles, pasando de 618.095 ingresos a 766.792 en el mismo período, incluyendo los procesos iniciados en los juzgados especializados en restitución de tierras, que por obvias razones han aumentado drásticamente[35]. En materia penal el ingreso de procesos pasó de 568.437 en el 2008 a 772.103 en el 2015, con un incremento del 36%.

7.4.2. Pero no solo se ha presentado un incremento significativo en la demanda de servicios de justicia laboral, sino que además, en este mismo período se ha mejorado la productividad de la jurisdicción, de modo que el flujo de sentencias susceptibles de ser recurridas mediante el recurso de casación, también se ha incrementado, y de este modo, la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia recibe cada vez más procesos de este tipo.

En efecto, con la ejecución de los programas de descongestión a cargo del Consejo Superior de la Judicatura a raíz de la expedición de la Ley 1285 de 2009, y con la implementación de la oralidad en los procesos laborales dispuesta en la Ley 1149 de 2007[36], se disminuyó la congestión en los despachos judiciales que tramitan los procesos laborales en primera y en segunda instancia, por lo cual hubo una reducción sensible y significativa en los tiempos y en los costos procesales, y un incremento muy importante en la producción de fallos susceptibles de ser controvertidos mediante el recurso extraordinario de casación.

Entre otras cosas, la Ley 1148 de 2007 determinó que las actuaciones judiciales y la práctica de pruebas se deben efectuar oralmente en audiencia pública, facultó a los jueces para limitar la duración de las intervenciones de las partes y de sus apoderados, estableció la obligación de fijar la fecha de la audiencia siguiente, prohibió la suspensión de las audiencias y estableció la obligación de desarrollarlas sin solución de continuidad dentro de las horas hábiles hasta que se agote su objeto, y facultó a los jueces para rechazar la práctica de pruebas y diligencias inconducentes o superfluas en relación con el objeto de la litis. La articulación de todas estas medidas se ha traducido en un incremento en la productividad judicial en la jurisdicción laboral, y por ende, en un incremento en la evacuación de procesos en primera y en segunda instancia.

Asimismo, con ocasión de la expedición de la Ley 1285 de 2009[37] la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura implementó un programa de descongestión en toda la Rama Judicial, que comprende, entre otras cosas, la contención de la demanda de servicios de justicia y la ampliación y el mejoramiento del servicio. Así, se celebraron convenios con instituciones públicas y particulares para implementar mecanismos alternativos de solución de conflictos, se diseñaron herramientas para la atención de los pequeños conflictos, se incrementó la oferta de servicios a través de la creación de nuevos despachos judiciales y del enganche de nuevo personal de apoyo judicial, se adelantaron programas para la

modernización de la infraestructura física y tecnológica, se adelantaron programas de capacitación a jueces y auxiliares de la justicia, y se dio aplicación a la figura del desistimiento tácito prevista en la Ley 1564 de 2012, entre muchos otros[38].

A juicio del Consejo Superior de la Judicatura, lo anterior mejoró la productividad de la jurisdiccional laboral y redujo la congestión en los despachos judiciales de primera y de segunda instancia, ya que el crecimiento en la demanda de servicios vino acompañado de una reducción significativa en los tiempos y en los costos procesales, y en últimas, en una muy superior tasa de evacuación de procesos[39]. Para el año 2015, los procesos laborales en primera instancia tenían en promedio una duración de 189 días, promedio muy inferior a otros procesos judiciales: 228 días en los procesos ejecutivos, 539 en los procesos penales escritos, y 668 en los disciplinarios escritos. La segunda instancia se surte, en promedio, en tan solo 38 días, mientras que en los procesos contencioso administrativos escritos la duración es de 80 días, en los disciplinarios escritos de 166 días, y en los ejecutivos de 68 días[40].

Todos estos progresos en la productividad han provocado una evacuación muy importante de procesos laborales, cuyos fallos, en general, pueden ser objeto del recurso extraordinario de casación en la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia.

7.4.3. Finalmente, la configuración del recurso extraordinario de casación en materia laboral también ha favorecido el acceso a este dispositivo.

En efecto, pese a que tradicionalmente la casación ha sido concebida como un recurso extraordinario y excepcional, el diseño del mismo en materia laboral ha hecho que una cuota muy significativa de fallos judiciales sean susceptibles de ser controvertidos mediante la referida herramienta procesal. Esto, al menos desde tres perspectivas.

7.4.3.1. Por un lado, el diseño del recurso tiene un alto nivel de amplitud y flexibilidad.

Desde el punto de vista la cuantía exigida para la presentación del recurso, el artículo 86 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social determina que son “susceptibles del recurso de casación los procesos cuya cuantía exceda de ciento veinte (120) veces el salario mínimo legal mensual vigente”. Esta cuantía ha sido considerada baja, teniendo en cuenta que la casación es un recurso extraordinario, y que por tanto, en principio procede solo de manera excepcional.

Por este motivo, y con el propósito de contribuir a la descongestión en la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia, la Ley 1395 de 2010 incrementó la cuantía para este recurso, determinando que “sólo serán susceptibles del recurso de casación los procesos cuya cuantía exceda de doscientos veinte (220) salarios mínimos mensuales vigentes”.

Sin embargo, en la sentencia C-372 de 2011[41] se declaró la inexequibilidad del referido precepto, en consideración a que siendo este dispositivo un mecanismo de protección del orden objetivo mediante la función de corrección de fallos contrarios al sistema jurídico, de unificación de jurisprudencia en materia de derechos laborales y de seguridad social, de aplicación igualitaria de la ley, de realización de los contenidos materiales del ordenamiento, y de protección del trabajo y de la seguridad social, la imposición de una

cuantía de 220 smlmv resultaba desproporcionada. A juicio de la Corporación, aunque la medida atendía al finalidad de hacer frente al incremento desmesurado en los recursos de casación laboral, la solución legislativa resultaba inconsistente con la naturaleza estructural y endémica de la congestión judicial en el país, de modo que su único efecto era aliviar la carga de trabajo en la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia, y no brindar una solución integral al problema. Por ello, a juicio de esta corporación, el legislador debía diseñar soluciones que no implicaran una restricción desproporcionada al derecho de acceso a la justicia, y que resultan acordes con la problemática de la congestión judicial en Colombia. Así las cosas, habiéndose declarado la inexequibilidad del referido precepto, hoy en día la cuantía mínima para la procedencia del recurso de casación, es tan solo de 120 salarios mínimos.

Esta cuantía contrasta con la que existe en materia civil, pues según el artículo 338 del Código General del Proceso, "cuando las pretensiones sean esencialmente económicas, el recurso procede cuando el valor actual de la resolución desfavorable al recurrente sea superior a un mil salarios legales mensuales vigentes (1000 smlmv). Se excluye la cuantía del interés para recurrir cuando se trate de sentencias dictadas dentro de las acciones populares y de grupo, y las que versen sobre el estado civil". Independientemente de las diferencias metodológicas para calcular la cuantía mínima del recurso, lo cierto es que en materia civil ésta es muy superior a la que se fijó en material laboral, seguramente en consideración al tipo de intereses que se debaten en uno y otro trámite. De este modo, no solo la demanda de justicia civil es inferior a la demanda de justicia laboral, sino que además, el acceso al recurso extraordinario de casación es más limitado en el primer caso que en el segundo.

Aunque en materia penal el ejercicio comparativo anterior no es procedente por la naturaleza de los asuntos que se debaten en este escenario, el artículo 181 de la Ley 906 de 2004 consagra ciertos límites materiales a la viabilidad del recurso. Es así como se establece que el recurso procede contra sentencias proferidas en segunda instancia en procesos adelantados por delitos, según las causales allí previstas, y que cuando la casación tiene por objeto exclusivo la reparación integral decretada en la providencia que resuelva el incidente, se aplican las cuantías en materia civil. En este orden de ideas, el acceso a este recurso también es restringido.

Los demás contornos del recurso también favorecen el acceso a la casación laboral: mientras en materia laboral debe interponerse dentro de los 15 días siguiente a la notificación de la sentencia de segunda instancia, en materia civil este plazo se reduce a cinco días, según lo establecen los artículos 337, 340 y 343 del Código General del Proceso. Asimismo, según este último cuerpo normativo, no puede interponer este recurso quien no apeló la sentencia de primer grado, cuando la proferida por el tribunal sea exclusivamente confirmatoria de aquella; en contaste, no se encentra una restricción semejante en el Código de Procedimiento del Trabajo y de la Seguridad Social.

7.4.3.2. Además, la actual estructura de la administración de justicia favorece la interposición de recursos en materia laboral.

En materia civil, por ejemplo, el recurso extraordinario de casación procede contra las

sentencias dictadas por los tribunales superiores en segunda instancia; pero a su turno, como en la jurisdicción civil existen jueces municipales y jueces del circuito, únicamente aquellos procesos cuya primera instancia se surte en los jueces del circuito son susceptibles de ser controvertidos mediante este recurso, lo cual descarta de plano una amplia gama de fallos judiciales.

En materia laboral ocurre algo diferente, porque en general la estructura de la administración de justicia es distinta, y sólo existen jueces laborales del circuito, cuyo superior jerárquico son los tribunales superiores del distrito judicial. Así las cosas, salvo en los asuntos de conocimiento de los jueces de pequeñas causas previstas en la Ley 1395 de 2010, todos los fallos de segunda instancia son susceptibles de ser controvertidos mediante el recurso extraordinario de casación, con la sola limitación de la cuantía a la que se hizo referencia anteriormente.

7.4.3.3. Y las políticas de admisiones en la Sala Laboral son más flexibles que las de sus pares en materia penal y en materia civil. Según la información reportada por la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia a esta Corporación, en promedio, entre los años 2005 y 2015, la Sala Penal inadmitió el 76% de los recursos presentados; así por ejemplo, en el año 2006 tuvo el índice más bajo de inadmisiones, equivalente al 69%, mientras que en el año 2008 ascendió llego al 91%. En contraste, las políticas y las prácticas de admisión de recursos en la Sala Laboral arrojan resultados diametralmente opuestos, ya que, en promedio, y aunque con fluctuaciones importantes, la Sala Laboral únicamente inadmite el 30% de los recursos presentados anualmente; en este período el nivel de inadmisión más significativo se presentó en el año 2009 cuando llegó al 64%, mientras que en los años 2013 y 2014 fue solo del 5 y del 11%, respectivamente (Ver Gráfica 6).

Gráfica No. 6

Fuente: Corte Suprema de Justicia. Elaboración propia

Lo anterior significa que la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia no solo recibe una cantidad mucho mayor de recursos de casación que sus pares en materia penal y civil, sino que además, en razón de las políticas y prácticas de admisión, la cantidad de demandas de casación sujetas a sentencia es también mucho mayor.

7.4.4. De esta manera, el aumento significativo en la demanda de justicia, la reducción en los tiempos procesales en la primera y en la segunda instancia, y la configuración legal del recurso extraordinario de casación en materia laboral, han provocado en la última década un crecimiento importante en la cantidad de recursos de casación interpuestos y admitidos en la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia, significativamente superior a la cantidad de recursos que se interponen en las demás Salas de la Corte Suprema.

Según la información reportada por la Corte Suprema de Justicia a esta Corporación, la cantidad de recursos de casación ingresados difiere sustancialmente según la Sala. Por tan solo mencionar algunos ejemplos, mientras en el año 2008 a la Sala Civil ingresaron 244 procesos y a la Sala Penal 1.085, a la Sala Laboral ingresaron 3.285, es decir, el 71% de los

recursos de casación ingresados ese año. En los años subsiguientes, la Sala Civil ha recibido anualmente entre 201 y 476 recursos, y la Sala Penal entre 868 y 1616, mientras que la Sala Laboral ha recibido entre 3.070 y 5.694 recursos anuales. En promedio, a esta última instancia ingresan el 70% de los recursos de casación de la Corte Suprema de Justicia, y 15 veces más que su par en materia civil (Ver Gráfica No. 7).

Gráfica No. 7

7.5. Hasta el momento se ha dicho que en la última década, por el aumento en la demanda de servicios de justicia, por los procesos de descongestión y de reducción de tiempos en la evacuación de procesos en la jurisdicción laboral, y por la relativa flexibilidad del recurso extraordinario de casación en esta materia, se ha producido un incremento significativo en la cantidad de recursos de casación interpuestos y admitidos por la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en niveles muy por encima de los que registran la Sala Civil y la Sala Laboral de la misma Corporación.

La congestión en esta instancia se ha producido porque no ha habido una respuesta institucional a estos cambios tan importantes en el flujo de procesos de casación que ingresan a la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia.

7.5.1. Lo primero que debe tenerse en cuenta es que la estructura institucional de la Corte Suprema de Justicia no guarda correspondencia con la demanda de servicios de casación en las distintas salas, y que además, se ha mantenido invariable pese a las transformaciones en la dinámica de los procesos, salvo por la implementación de medidas de descongestión puntuales y transitorias.

Es así como el artículo 16 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia establece que la Sala de Casación Civil y Agraria y la Sala de Casación Laboral tiene cada una siete magistrados, y que la Sala de Casación Penal se encuentra integrada por nueve magistrados. Esta composición de las salas de la Corte Suprema de Justicia no es consistente con la cantidad de recursos de casación que ingresan a cada una de estas instancias, ni con la cantidad de demandas por resolver. Mientras que entre los años 2007 y 2015 la Sala Penal tenía un 30% más despachos que la Sala Laboral, esta última instancia tenía 13 veces la cantidad de demandas de casación admitidas. Lo propio puede decirse de la Sala de Casación Civil pues aunque ambas tienen el mismo número de magistrados titulares, existen diferencias más que notables en la carga de trabajo asociada a recursos de casación: en promedio, entre los años 2011 y 2014, a la Sala Laboral ingresaron 15 veces más recursos de casación que los ingresados a la sala Civil de la misma Corporación, por lo que las discrepancias en la carga de trabajo igualmente saltan a la vista.

Es justamente esta situación la que condujo al Congreso a ordenar la conformación de nuevas Salas de Descongestión en materia laboral, mediante la Ley Estatutaria 1781 de 2016. En la referida ley se dispuso la creación de cuatro salas de descongestión, cada una integrada por tres magistrados de descongestión, las cuales se encargarán únicamente de tramitar y decidir los recursos de casación que determine la Sala de Casación Laboral. De hecho, en la Exposición de Motivos al proyecto de ley se sostuvo que la razón de ser de la

medida legislativa propuesta radicaba en la multiplicación desproporcionada de procesos que arriban a la Sala Laboral, por factores como el notable crecimiento de procesos fallados en los tribunales por las medidas de descongestión implementadas en los últimos años y a la ampliación de las competencias de la Sala, sin que por otro lado se ajustara la estructura institucional de la Corte Suprema: "De manera paralela, la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia ha mantenido invariable su estructura durante mucho tiempo, a pesar de que la demanda de justicia en materias laborales y de seguridad social ha aumentado significativamente. A la Corporación le han sido asignados nuevos cargos y medidas de descongestión transitorias, que se han enfocado en el nombramiento de empleados y que han redundado en un aumento de la productividad, pero, en definitiva, su infraestructura, aparato técnico y planta de personal ha sido notoriamente insuficiente para contrarrestar el incremento abrupto de los recursos de casación sometidos a su conocimiento y decisión"[42].

No obstante, esta respuesta llegó tan solo hasta el año 2015.

7.5.2. Asimismo, deben tenerse en cuenta las amplias competencias jurisdiccionales atribuidas a la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia. Es así como los mismos siete despachos han venido asumiendo, además de la sustanciación y resolución de los recursos extraordinarios de casación, una amplia gama de responsabilidades que demandan una cuota muy importante de los recursos de esta instancia jurisdiccional.

Así, por un lado, la Corte Suprema debe resolver las acciones de tutela que les son asignadas en virtud de las reglas de reparto establecidas en los decretos 1834 de 2015 y 1382 de 2000, acciones que, a su turno, también se han incrementado dramáticamente a lo largo del tiempo. Así, mientras en el año 2002 se recibieron 1300 tutelas, en el año 2013 esta cifra ascendió a 4754, que equivale a un aumento de más del 300% en tan solo diez años[43]. Y en promedio, los procesos de tutela que ingresan anualmente a la Sala Laboral representan el 40% de los ingresos totales. Así por ejemplo, en el año 2008 ingresaron 6257 procesos, de los cuales 2.577 corresponden a demandas de tutela en primera instancia, es decir, el 41%. Lo que ocurre es que estas acciones son tramitadas de manera prioritaria, de modo que como son evacuadas casi que en su totalidad, se presenta una importante fuga de recursos en el ejercicio de estas competencias (Ver Gráfica 8).

Además, la Ley 1210 de 2008 asignó a esta Sala la competencia para determinar la legalidad de las huelgas, además de las relativas a los recursos constitucionales de hábeas corpus, los de anulación en contra de laudos arbitrales emitidos en conflictos colectivos, demandas de revisión, conflictos de competencias, recursos de queja, entre muchas otras.

De este modo, el diseño de la Sala de Casación Laboral no solo ha resultado inadecuado para resolver los recursos de casación, sino que además, al asumir el conocimiento de múltiples asuntos disímiles, se ha minado con la capacidad de esta instancia judicial.

8. Análisis de los cargos

Según se indicó en los acápites precedentes, la accionante sostiene que la previsión legal demandada es incompatible con el principio de igualdad, con el debido proceso y con el

derecho de acceso al sistema de justicia. Esto, por las siguientes razones: (i) primero, porque el derecho positivo atribuye efectos jurídicos diferenciados a un mismo supuesto de hecho, con fundamento en un criterio de diferenciación inadmisible; en efecto, mientras en materia civil y en materia penal la consecuencia jurídica por no presentar la demanda de casación en el plazo legal es la declaratoria de desierta del recurso, en materia laboral el efecto jurídico es, además de este, la imposición de una multa al apoderado judicial, que oscila entre cinco y diez salarios mínimos mensuales; (iii) asimismo, la previsión legal seria contraria al debido proceso, en la medida en que prevé una suerte de responsabilidad objetiva, no contempla un trámite específico para garantizar el derecho de defensa de los abogados sujetos de la medida, y se superpone al régimen disciplinario, en detrimento del principio de non bis in ídem; (iii) finalmente, la multa se convierte en una barrera de acceso al sistema de administración de justicia, en contravía del derecho de acceso al aparato judicial, como mecanismo para la garantía jurisdiccional de los derechos sociales.

La Corte Constitucional comparte las apreciaciones de la accionante y de los intervinientes que apoyan su solicitud, por dos razones fundamentales: (i) primero, porque la norma adolece de indeterminaciones insuperable en sus elementos estructurales, que impide a los actores de la comunidad jurídica conocer los actos y conductas procesales admisibles e inadmisibles en sede de casación, y los efectos jurídicos por su realización, así como determinar el alcance de la restricción a los derechos a la igualdad, al debido proceso y de acceso al sistema de justicia, alcance del cual también depende el análisis de constitucionalidad; (ii) y segundo, porque la medida legislativa establece una consecuencia claramente desventajosa por la realización de actuaciones procesales que hace parte del desenvolvimiento y de la dinámica regular de los procesos judiciales, como es el desistimiento, sobre la base de la presunta contribución de la medida a la descongestión en la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia; sin embargo, como esta medida es inconsistente con la naturaleza y con la dimensión del fenómeno que pretendía enfrentarse, y como por este motivo carece de toda idoneidad y eficacia, la norma provoca una restricción injustificada al debido proceso, al principio de igualdad y al derecho de acceso al sistema de justicia.

8.1. La indeterminación de la medida legislativa

8.1.1. Según se explicó en los acápites precedentes, el precepto demandado abre interrogantes irresolubles sobre cuestiones medulares de las cuales depende el juicio de constitucionalidad.

A su vez, la definición de la naturaleza jurídica tiene una incidencia decisiva en el juicio de constitucionalidad. Así por ejemplo, de considerarse que se trata de una modalidad de responsabilidad disciplinaria, resultarían aplicables los estrictos estándares sobre la presunción de inocencia, sobre el derecho de defensa, y sobre el alcance del principio de legalidad. Por el contrario, de estimarse que se trata de una modalidad especial de arancel judicial, el ejercicio analítico para valorar la constitucionalidad de la norma se orientaría a establecer si este costo procesal se convierte en un obstáculo de acceso al sistema judicial.

No obstante ello, el precepto acusado no proporciona luces sobre esta cuestión.

8.1.3. También existen dudas fundadas sobre los elementos constitutivos de la multa, pues la norma permite arribar a soluciones jurídicas incompatibles entre sí. Así, podría pensarse que como se trata de una medida de descongestión que no pretende someter a escrutinio el profesionalismo de los abogados, la sanción debe imponerse siempre que deje de interponerse en el plazo legal la demanda de casación ante la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia, independientemente del contexto en el que esto ocurra, e independientemente de que la conducta omisiva del abogado se encuentre justificada. Sin embargo, también podría considerarse que como el efecto jurídico de la norma es la imposición de una sanción de orden pecuniario, el análisis debe centrarse no solo en el dato objetivo sobre la presentación de la demanda de casación dentro del plazo legal, sino en si la falta de presentación configura una infracción de los deberes profesionales. De este modo, en el primer caso el análisis se centra en la verificación de un dato empíricamente verificable, mientras que en el segundo, esta constatación es solo un punto de partida para valorar cuestiones como el alcance de las obligaciones del apoderado judicial frente a su cliente según el acuerdo entre éstos, la vocación de prosperidad del recurso, la voluntad del poderdante, las circunstancias que eventualmente podrían impedir la presentación del recurso, entre muchas otras.

De hecho, y tal como se explicó en los acápites precedentes, la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia ha considerado que en principio la sola falta de sustentación del recurso da lugar a la imposición de la multa. Sin embargo, cuando de hecho los abogados han controvertido la decisión sancionatoria, la Sala Laboral de la Corte ha entrado a hacer otro tipo de análisis, centrándose en determinar si la sustentación del recurso de casación se enmarcaba dentro de las obligaciones del abogado frente a su cliente, y si estaba debidamente facultado para ello; con fundamento en ello, la Sala ha revocado multas cuando, por ejemplo, el contrato de servicios profesionales suscrito entre el poderdante y apoderado judicial no prevé la intervención del abogado en sede de casación. Sin embargo, la Sala no ha sido receptiva a otro tipo de consideraciones que eventualmente podrían descartar la infracción de los deberes profesionales, como cuando se alega que el cliente decidió no insistir en el proceso judicial, o como cuando se argumenta que dentro del marco jurisprudencial vigente, no resultaba viable la sustentación del recurso. En estas hipótesis la Sala suele argumentar que el apoderado judicial contaba con la posibilidad de desistir del recurso, por lo cual, ninguna dificultad que hubiera atravesado el abogado para radicar la demanda, podría servir como eximente de responsabilidad.

En un escenario como este, no es posible establecer con un nivel de certeza razonable, en qué casos hay lugar a la imposición de la multa en una amplia gama de hipótesis: cuando el cliente considera que no es conveniente a sus intereses insistir en el recurso de casación, cuando revoca el poder, cuando el abogado renuncia al mismo, cuando las obligaciones del apoderado se circunscriben a la primera y la segunda instancia, cuando por razones de fuerza mayor la demanda no fue radicada dentro del plazo legal, entre muchas otras.

Nuevamente, la definición de esta cuestión tiene una incidencia decisiva en el juicio de constitucionalidad, en aspectos como la prohibición de la responsabilidad objetiva, los obstáculos al acceso a la justicia, o la presunción de inocencia.

8.1.4. Asimismo, tampoco existe claridad sobre la procedencia del desistimiento tácito y del

desistimiento expreso frente al recurso de casación en materia laboral.

Dentro de una primera línea hermenéutica, se ha considerado que el Código General del Proceso, expedido en el año 2012, reconoce en términos muy amplios el derecho de las partes a desistir de todos los recursos, y ha establecido una presunción de desistimiento por silencio o inactividad del recurrente. Esta norma, posterior a la Ley 1395 de 2010, habría derogado tácitamente la previsión demandada, de modo que una vez presentado y admitido el recurso extraordinario de casación, el apoderado judicial puede presentar un memorial desistiendo discrecionalmente del recurso, o simplemente no presentan la demanda de casación en el plazo legal, caso en el cual la Sala Laboral tendría que presumir el desistimiento, y declarar desierto el recurso, tal como ocurre en materia civil.

Sin embargo, la Sala Laboral de la Corte Suprema ha asumido que únicamente procede el desistimiento expreso, por lo que, una vez presentado y admitido el recurso, el apoderado judicial que considera que no es viable o conveniente insistir en el mismo a través de la presentación de la demanda, debe desistir expresamente del recurso, o al menos indicar las razones que justificar su omisión, so pena de ser multado en los términos del artículo 49 de la Ley 1395 de 2010.

Finalmente, habida consideración de que el precepto demandado es una norma especial frente al régimen procesal del Código General del Proceso, y habida consideración de que la norma pretende racionalizar el uso del recurso de apelación, también podría concluirse válidamente que una vez presentado y admitido el recurso extraordinario de casación, el apoderado judicial debe presentar en tiempo la demanda correspondiente, so pena de ser multado. Esta es la posición asumida tácitamente por la accionante en el proceso judicial, por los intervinientes, y por el Ministerio Público.

8.1.5. Finalmente, se advierte que el precepto demandado tampoco define los criterios para la dosificación de la sanción, pues únicamente se establece que la multa oscila entre los cinco y los diez salarios mínimos mensuales. Esto ha dado lugar a que la Sala Laboral suela aplicar el tope máximo de la multa, sin que sea posible establecer en qué hipótesis o bajo qué circunstancias podría reducirse el monto de la misma. Esto, a su vez, impide determinar la proporcionalidad de la medida atacada.

8.1.6. En este orden de ideas, la norma demandada contiene indeterminaciones en sus aspectos sustantivos, que impiden determinar el contenido y alcance de las obligaciones de los apoderados judiciales frente al recurso de casación en materia laboral, así como los efectos jurídicos por el desconocimiento de tales deberes.

8.2. Efectos de la medida: restricciones al desistimiento, e ineficacia frente a la descongestión judicial

8.2.2. Independientemente del alcance que pueda otorgarse al precepto legal, la Corte advierte que, en cualquiera de sus líneas hermenéuticas, éste restringe el alcance de una actuación procesal que hace parte de la dinámica regular de los procesos judiciales, y que esta limitación no se encuentra compensada por la contribución de la medida a la descongestión judicial.

8.2.3. En efecto, la disposición demandada establece que cuando se interpone y se admite el recurso de casación en la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia, y posteriormente no se sustenta, se debe imponer al apoderado judicial recurrente una multa que oscila entre los 5 y los 10 salarios mínimos legales. En contraste, para la legislación procesal ordinaria esta misma conducta omisiva es asumida como un desistimiento tácito, de modo que, una vez configurado, se continúa con el trámite del proceso; esta modalidad de desistimiento, en sí mismo considerada, hace parte de la dinámica regular de los procesos judiciales, y se explica por muy diversas razones: porque el cliente en cuyo nombre actuó estima conveniente no insistir en el recurso, porque una vez examinado en profundidad el marco legal y jurisprudencial se encuentra que el recurso no tiene mayor vocación de prosperidad, porque dentro del acuerdo entre el poderdante y el apoderado sólo se había previsto la intervención de este último hasta la segunda instancia, entre muchas otras razones. De este modo, lo que de manera general constituye una actuación procesal ordinaria, para el precepto demandado es una irregularidad, o su realización implica una carga económica.

Desde la perspectiva iusfundamental, esta medida restringe el alcance de tres derechos:

Primero, el derecho a la igualdad, pues el derecho positivo asigna consecuencias distintas a una misma conducta realizada por los apoderados judiciales en el marco de los trámites de casación, en función de la instancia jurisdiccional ante la cual actúan. La conducta objeto de la diferenciación es la falta de presentación de la demanda de casación, después de que el recurso ha sido presentado y admitido. Frente a esta misma conducta omisiva, el ordenamiento atribuye un efecto diferenciado, según la instancia ante la cual se litiga: cuando se trata de la Sala Laboral, el efecto jurídico consiste en declarar desierto el recurso, y en imponer al apoderado judicial una multa entre cinco y diez salarios mínimos mensuales; cuando se trata de la Sala Penal o de la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia, el efecto es meramente procesal, porque se circunscribe a la declaratoria de desierta del recurso.

Esta diferenciación genera una mayor carga para los abogados que presentan recursos de casación en la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia frente a los que litigan en las otras dos salas. En efecto, mientras para los primeros se prevé una multa cuando han dejado de presentar en tiempo la demanda de casación, después de que han interpuesto el recurso y éste ha sido admitido, con los segundos no sucede lo propio, de modo que cuando incurren en esta misma conducta el efecto jurídico es únicamente la declaratoria de desierta del recurso.

Ahora bien. Aunque el derecho positivo radica en el apoderado judicial la obligación de pagar la multa cuando no se presenta en tiempo la demanda de casación, de manera consecuencial e indirecta la medida legislativa establece una diferenciación entre los clientes o poderdantes que actúan en las instancias jurisdiccionales laborales, y quienes actúan en las instancias jurisdiccionales civil y penal, porque en últimas, es en estos sujetos en que se radican las consecuencias y los efectos de la diferenciación.

Así, cuando el apoderado se abstiene de presentar el recurso a pesar de que eventualmente el fallo judicial pudiera ser controvertido exitosamente mediante la

casación, el cliente es que quien asume las consecuencias de un fallo judicial adverso. Por su parte, cuando el abogado presenta el recurso y lo sustenta independientemente de su vocación de prosperidad, se provoca no solo un desgaste infructuoso de la justicia sino también una dilación inútil del proceso judicial en aquellos casos en que el recurso no tiene vocación de prosperidad, que en últimas, perjudica a la persona en cuyo nombre se propone la casación. Y finalmente, cuando el abogado, para proteger los intereses de su cliente interpone el recurso, y eventualmente asume el costo de la sanción pecuniaria cuando posteriormente encuentra que no es viable o que no es conveniente persistir en el mismo, en últimas, el gasto se traslada al poderdante, a manera de costo procesal.

En contraste, cuando se inician procesos en las demás instancias jurisdiccionales, el abogado puede desistir libremente del recurso, y en caso de no presentar en tiempo la demanda de casación es únicamente que se declara desierto el recurso.

En este orden de ideas, el derecho positivo establece una diferenciación normativa directa entre los abogados que presentan recursos de casación ante la Sala Laboral de la Corte Suprema de justicia y entre los que lo presentan en las demás salas de la referida corporación judicial, que tiene un efecto jurídico adverso en los primeros. De manera indirecta, la diferenciación se establece entre los poderdantes de unos y otros, e igualmente la norma tiene un efecto jurídico adverso en los primeros.

Asimismo, la norma restringe algunos de los componentes del derecho al debido proceso. Así, en cuanto a la proscripción de toda forma de responsabilidad objetiva, debe tenerse en cuenta que como la figura demandada tiene un carácter híbrido y en ella se superponen elementos del derecho sancionatorio, de las medidas correccionales y de los costos procesales análogos, en principio, la multa se impone prescindiendo de la valoración de la conducta del abogado e independientemente de que la falta de presentación de la demanda de casación se encuentra justificada y de que constituya una infracción a los deberes profesionales. Solo posteriormente y de manera tardía, cuando ya se ha impuesto la multa y cuando el apoderado judicial controvierte la decisión administrativa de la Sala Laboral, entran en consideración estos otros ingredientes. Pero, como puede observarse, esta línea de acción restringe la presunción de inocencia porque se aplica automáticamente la multa con la sola verificación de la falta de presentación de la demanda de casación, restringe la prohibición de toda forma de responsabilidad objetiva, y limita el derecho de defensa, pues ésta solo se ejerce tardíamente, una vez impuesta la multa.

Y finalmente, el precepto demandado restringe el acceso a la administración de justicia pues, al sancionar económicamente la falta de sustentación de los recursos de casación que son admitidos por la Sala Laboral, establece un obstáculo indirecto para la interposición de este recurso.

8.2.4. Ahora bien, según el Ministerio de Justicia y según el Ministerio Público, esta restricción se justifica en función en los objetivos a los que atiende la medida legislativa, en consideración a que la norma busca liberar a la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia de la excesiva carga que tiene en materia de recursos de casación, carga que ha provocado la congestión en esta instancia jurisdiccional. Adicionalmente, el que el legislador haya optado por no imponer la multa en el escenario de los recursos de casación ante la Sala

Penal y ante la Sala Civil, se explica porque los niveles de congestión judicial son sustancialmente inferiores en estas otras dos instancias.

Y en efecto, el diagnóstico efectuado en los acápites precedentes corrobora la tesis de los intervinientes sobre la compleja situación que atraviesa la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia. Algunos de los hallazgos fueron los siguientes: (i) existe un represamiento crónico de procesos judiciales en la Sala Laboral; (ii) el represamiento es acumulativo y presenta una tendencia creciente que no ha podido ser contenida; (iii) el represamiento se presenta fundamentalmente en los trámites de casación; (iv) la mayor parte del represamiento de procesos en la Corte Suprema de Justicia, es atribuible a la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia.

Pese a lo anterior, la medida legislativa resulta inconsistente con el fenómeno que pretende enfrentarse, por las siguientes razones:

8.2.4.1. En primer lugar, la norma sanciona un presunto desgaste en la justicia provocado por la presentación de un recurso que debe ser remitido y repartido en la Corte Suprema de Justicia, y posteriormente valorado en esa instancia jurisdiccional, pero que luego es abandonado por la parte que interpuso el recurso, al no presentar la demanda correspondiente. No obstante, este desgaste, aunque real, se circunscribe a la remisión del recurso a la Sala Laboral, a la evaluación de aspectos meramente formales relacionados con la verificación del cumplimiento del plazo para recurrir, y de la legitimación y el interés para recurrir, y de la indicación de la causal de casación que se entiende configurada, y finalmente, a la verificación de la falta de presentación de la demanda dentro del plazo legal. Esta activación del aparato judicial, aunque real, no es la fuente de la congestión judicial en la Sala Laboral, porque el represamiento se produce por el alto flujo de recursos de casación que son presentados y sustentados, y que deben ser resueltos mediante sentencia. Claramente, una vez presentado y admitido el recurso de casación, para la Sala Laboral representa una mayor carga de trabajo resolverlo mediante sentencia, que verificar la falta de su sustentación y declarar desierto el recurso. De este modo, la sanción prevista en el precepto demandado es inconsistente con la naturaleza del desgaste procesal objeto de la multa. En este sentido, cabe recordar que el stock de inventario en la Sala Laboral de la Corte Suprema se encuentra conformado, no por los recursos que ingresan y son admitidos y abandonados por sus clientes, sino por los recursos que ingresan, que son admitidos y sustentados, y que por ende, son susceptibles de ser fallados mediante sentencia.

8.2.4.2. En segundo lugar, aunque la norma fue expedida con el propósito de que los abogados racionalizaran la utilización del recurso extraordinario de casación y que por esta vía se disminuyera el flujo de ingresos a la Sala Laboral de la Corte Suprema, el efecto probable de la norma demandada es otro.

De entenderse, como lo ha venido entendiendo la Corte Suprema de Justicia, que en todo caso los apoderados judiciales preservan la facultad para desistir expresamente del recurso de casación, la norma no tendría el efecto inhibitorio e intimidatorio esperado, sino únicamente la presentación del recurso, y la posterior presentación del memorial de desistimiento, en caso de que se estime que insistir en el mismo no es viable o conveniente.

Y de entenderse, como lo entendió la demandante, el Ministerio Público y los intervinientes, que no es procedente ninguna forma de desistimiento, los abogados tendrían tres posibles líneas de acción: (i) de una parte, se puede restringir y racionalizar el uso del recurso, apelando al mismo únicamente cuando dentro del plazo para su interposición se evidencie que tiene verdadera vocación de prosperidad; no obstante, como quiera que este tipo de valoración tiene un alto nivel de indeterminación y se efectúa manera prematura, antes de iniciarse la elaboración de la demanda de casación, es probable que esta lógica restrictiva se traduzca en una pérdida de la oportunidad de controvertir fallos judiciales que adolecen de yerros graves que podrían ser enmendados mediante la casación, pero que no se advierten inmediatamente; (ii) en segundo lugar, el apoderado judicial también podría optar por interponer el recurso de casación independientemente de que tenga la certeza sobre su vocación de prosperidad, y sustentarlo aunque posteriormente se haga evidente que no es viable; en este caso el apoderado judicial, con el objeto de evitar la imposición de la multa, activa el aparato judicial prescindiendo de cualquier otra consideración; (iii) y finalmente, el apoderado judicial podría optar por interponer el recurso de casación a partir de una valoración preliminar del mismo, y asumir el riesgo de que posteriormente se considere que no es viable o que no es conveniente insistir en el mismo, y asumir el valor de la multa como un costo procesal adicional.

Como puede advertirse, únicamente en el primero de los escenarios la norma provocaría el efecto esperado de la reducción de los ingresos de recursos en la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia. En el segundo escenario no solo no se reducen los ingresos, sino que la amenaza de la imposición de una sanción se traduce en una mayor carga de trabajo para la Corte Suprema, porque lo que en principio se convertiría en un auto en el que se declara desierto un recurso de casación, ahora se traduce en una sentencia de casación, con todo lo que ello implica. Y en el tercer escenario tampoco se reducen el nivel de ingresos de recursos de casación en la Sala Laboral, porque la multa es asumida como un costo procesal de ocurrencia eventual, que además, normalmente se traslada al usuario de la justicia.

La evolución de los ingresos de recursos de casación en la Sala Laboral, así como de las multas impuestas a los abogados por no sustentar el recurso dentro del plazo legal, parece descartar la hipótesis en la que se amparó el legislador para crear la sanción legal, es decir, la hipótesis de que la norma inhibiría a los abogados de presentar recursos de casación sino únicamente cuando existe un nivel de certeza razonable sobre la viabilidad jurídica del mismo. Tal como se encuentra en la Gráfica No. 9, el ingreso de recursos de casación en la Sala Laboral ha mantenido una tendencia creciente; y en cuanto a las multas, se observa que el mayor nivel de imposición de multas se presentó en los años 2011 y 2012, cuando entró en vigencia la norma demandada, años en los cuales llegó a ser el 22% de los recursos admitidos; a partir de entonces, se ha presentó un fuerte decrecimiento en el nivel de imposición de multas, que llegó en el año 2014 al 5.86% de las admisiones; y en el año 2015 asciende nuevamente al 15,6 de los ingresos de recursos. Este crecimiento sostenido en los ingresos de recursos de casación, y esta evolución en el nivel de imposición de multas, podría indicar que el efecto de la norma no fue el esperado por el legislador, en el sentido de inhibir a los abogados de presentar demandas de casación, sino el de presentar

el recurso e insistir en su sustentación para evitar la imposición de la multa, el de utilizar la figura del desistimiento expreso, o el de asumir la multa como un costo procesal eventual. En ninguno de estos escenarios la medida legislativa contribuye a la descongestión judicial (Ver Gráfica No. 9)

Gráfica No. 9

Fuente: Corte Suprema de Justicia. Elaboración propia.

8.2.4.3. Por lo demás, puede advertirse que la figura utilizada por el legislador para inducir el decrecimiento en el ingreso de recursos no solo no contribuye eficazamente a este propósito, sino que además, podría generar una mayor carga de trabajo en la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia. De una parte, en aquellos casos en los que para evitar la imposición de la multa el apoderado judicial presenta la demanda de casación de recursos que no tiene mayor vocación de prosperidad, el deber de la Sala Laboral ya no consiste en declarar desierto el recurso de casación, sino en expedir una sentencia de casación. Y en caso de que el abogado se abstenga de insistir en el recurso y de presentar la demanda de casación, la Sala Laboral debe imponer la multa mediante un acto motivado, y luego resolver los recursos que los abogados sancionados interponen en contra de la decisión sancionatoria, escenario en el cual el examen ya no se limita a verificar el dato objetivo de la falta de presentación de la demanda en el plazo legal, sino a valorar la conducta del profesional y a dosificar la sanción según las circunstancias alegadas por los apoderados judiciales; así, los magistrados de la sala Laboral deben entrar a revisar cuidadosa y meticulosamente los contratos suscritos entre los apoderados judiciales y sus clientes, verificar las fechas en que fueron conferidos los poderes judiciales, escuchar el testimonio del cliente para verificar que éste solicitó no insistir en la casación, e incluso valorar incapacidades médicas. La carga de la sala no concluye allí, porque una vez confirmada la multa, el apoderado judicial puede controvertir judicialmente la decisión, bien sea en la jurisdicción de lo contencioso administrativo o bien sea por vía de tutela, y en este contexto, la Sala debe defender judicialmente su determinación.

8.2.4.4. Finalmente, resulta paradójico que la norma demandada restrinja el alcance del desistimiento tácito con el propósito de contribuir a la descongestión judicial, cuando según el Consejo Superior de la Judicatura, esta figura se ha convertido en una de las herramientas fundamentales en el proceso de descongestión de la Rama Judicial. Según se advirtió en el último informe rendido por esta entidad al Congreso de la República, “la tendencia del nivel de inventario final es decreciente para los ocho años analizados, lo que permite valorar el impacto de la aplicación de las políticas de la Sala Administrativa en materia de descongestión, modernización y tránsito del modelo escrito al oral, la aplicación del desistimiento tácito y la perención, entre otros (…) los inventarios han tenido un comportamiento con una tendencia marcada a la baja, gracias a la ejecución de (…) medidas judiciales como el desistimiento tácito impartidas por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, en cumplimiento de lo establecido en la Ley 1564 de 2012 (Código General del Proceso) (…) Es por lo que hace tres años, el Consejo Superior de la Judicatura otorgó la distinción José Ignacio de Márquez a la Señora Juez Civil Municipal de

Tunja, por su trabajo (…) dedicado al desistimiento tácito en más de 3.500 expedientes, sin requerir medidas de descongestión para poner su despacho al día”[45].

8.2.5. Por último, aunque en principio podría argumentarse que la medida legislativa se justifica porque pretende evitar que la casación sea utilizada para eludir, dilatar o diferir el cumplimiento de los fallos judiciales, en perjuicio de los trabajadores, de los pensionados y de los demás sujetos de especial protección que intervienen en los litigios laborales, la Corte estima que el precepto demandado no puede ser justificado a la luz de este objetivo.

En primer lugar, aunque la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia ha entendido que el recurso extraordinario de casación se concede en el efecto suspensivo[46], la multa prevista en el precepto demandado carece de la virtualidad para garantizar el objetivo aludido. La razón de ello es que el propósito dilatorio tiene sentido cuando se extiende a lo largo de todo el trámite del recurso, mientras que la multa se impone cuando después de haberse interpuesto el recurso, no se presenta la demanda dentro de los 30 días siguientes, y aquel se declara desierto; es decir, la multa fue prevista para otro tipo de actuaciones procesales, y el mejor de los escenarios serviría para sancionar a quienes pretenden suspender la ejecución del fallo por 30 días, que es el plazo.

Por lo demás, el recurso puede ser interpuesto por cualquiera de las partes, de modo que si el objetivo de la norma es la protección de los trabajadores y pensionados, la multa únicamente debería estar prevista cuando el recurso es interpuesto por la contra-parte de los referidos sujetos procesales.

8.3. En un escenario como el anterior, puede advertirse que la previsión normativa demandada no solo genera una incertidumbre jurídica sobre su naturaleza, contenida y alcance, incertidumbre que hasta el momento no ha podido ser superada, sino que además, provoca una restricción desproporcionada en los derechos a la igualdad, en el acceso a la justicia y al debido proceso, sin que por otro lado esta limitación pueda ampararse en la contribución de la medida a la descongestión judicial.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

DECLARAR LA INEXEQUIBILIDAD de la expresión “y se impondrá al apoderado judicial una multa de 5 a 10 salarios mínimos” contenida en el artículo 49 de la Ley 1395 de 2010.

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

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Presidente

AQUILES IGNACIO ARRIETA GÓMEZ

Magistrado (E)

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

Con salvamento de voto

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

ANEXO No. 1

FICHA TÉCNICA DE LAS ESTADÍSTICAS DEL CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA

Descripción

Estadísticas de la Corte Suprema de Justicia

Fuente de la Información

Sistema de Información Estadístico de la Rama Judicial -SIERJU-

Nivel de desagregación

Por sala y tipo de proceso

Nota

A partir del año 2012, se presenta información de los ingresos y egresos efectivos.

Periodo

Año 2008 a 2015 y de Enero a Junio de 2016

Fecha de Corte de la Información

Año 2008: 10 de Marzo de 2010

Año 2009: 10 de Marzo de 2010

Año 2010: 17 de Febrero de 2011

Año 2011: 30 de Enero de 2012

Año 2012: 6 de Febrero de 2013

Año 2013: 29 de Enero de 2014

Año 2014: 26 de Enero de 2015

Año 2015: 3 de Agostode 2016

Enero a Junio de 2016: 3 de Agosto de 2016

Destinatario

Doctor Manuel Felipe Rodríguez Duarte.

Radicado

Correo electrónico

ANEXO No. 2

Año 2008

SALA

TIPO DE PROCESO

INGRESOS

EGRESOS

INVENTARIO FINAL

2008

Civil

Casación

244

234

153

Colisión de Competencia

402

403

18

De responsabilidad contra funcionarios

5

5

1

Exequátur

81

61

55

Otros asuntos

72

2

Recurso de queja

27

26

5

Revisión

55

65

34

Tutelas – 1a. Instancia

1.822

1.829

32

Tutelas – 2a Instancia

3.486

3.504

140

Total Civil

6.193

6.199

440

2008

Laboral

Casación

3.285

2.524

3.797

Colisión de Competencia

282

278

5

Otros asuntos

9

4

6

Recurso de queja

69

58

17

Recursos de anulación

11

14

2

Revisión

24

19

8

Tutelas – 1a. Instancia

1.088

1.042

77

Tutelas – 2a Instancia

1.489

1.505

94

Total Laboral

6.257

5.444

4.006

2008

Penal

Apelación o impugnación

75

70

23

Cambios de radicación

44

44

0

Casación – Excepcional

21

43

0

Casación – Ordinaria

1.085

1.290

Colisión de Competencia

457

463

6

Concepto de Extradición

191

204

63

Juzgamiento funcionarios

170

101

179

Otros asuntos

225

221

6

Recurso de queja

6

1

Revisión

111

105

50

Tutelas – 1a. Instancia

2.519

2.498

68

Tutelas – 2a Instancia

2.597

2.552

142

Total Penal

7.502

7.597

794

Total general

19.952

19.240

5.240

19.952

19.240

ANEXO No. 3

Año 2009

AÑO

SALA

TIPO DE PROCESO

INGRESO

EGRESOS

INVENTARIO FINAL

2009

Civil

Casación

201

191

102

Colisión de Competencia

98

105

5

Contenciosos contra Agentes Diplomáticos

2

2

0

De responsabilidad contra funcionarios

3

4

0

Exequátur

62

74

27

Otros asuntos

62

62

2

Recurso de queja

17

18

3

Revisión

54

45

34

Tutelas – 1a. Instancia

1.361

1.365

21

Tutelas – 2a Instancia

2.712

2.730

69

Total Civil

4.572

4.596

263

2009

Laboral

Casación

5.032

2.883

5.993

Colisión de Competencia

73

27

Otros asuntos

65

62

10

Recurso de queja

95

74

32

Recursos de anulación

11

10

4

Revisión

25

14

20

Tutelas – 1a. Instancia

1.600

1.342

330

Tutelas – 2a Instancia

2.036

1.836

289

Total Laboral

8.937

6.248

6.729

2009

Penal

Apelación o impugnación

96

80

39

Cambios de radicación

100

95

5

Casación – Excepcional

24

26

1

Casación – Ordinaria

1.235

1.102

449

Colisión de Competencia

174

161

15

Concepto de Extradición

169

164

63

Exequátur

2

1

1

Juzgamiento funcionarios

156

87

192

Otros asuntos

221

204

19

Recurso de queja

5

1

Revisión

136

114

68

Tutelas – 1a. Instancia

2.495

2.490

66

Tutelas – 2a Instancia

3.121

183

Total Penal

7.982

7.650

1.102

Total general

21.491

18.494

8.094

ANEXO No. 4

Año 2010

AÑO

SALA

TIPO DE PROCESO

INGRESOS

EGRESOS

2010

Civil

Casación

254

251

182

Colisión de Competencia

121

101

31

Contenciosos

1

1

2

Exequátur

113

103

57

Otros asuntos

55

48

11

Procesos contra funcionarios

16

5

22

Recurso de queja

23

27

5

Revisión

92

85

60

Tutelas – 1a. Instancia

1.892

1.855

74

Tutelas – 2a Instancia

4.045

3.956

231

Total Civil

6.612

6.432

675

2010

Laboral

Casación

5.694

3.329

7.705

Colisión de Competencia

104

76

79

Otros asuntos

78

66

21

Recurso de queja

88

72

48

Recursos de anulación

12

12

3

Revisión

20

31

9

Tutelas – 1a. Instancia

1.256

1.145

247

Tutelas – 2a Instancia

2.009

1.738

442

Total Laboral

6.469

8.554

2010

Penal

Apelación o impugnación

114

109

43

Cambios de radicación

57

59

0

Casación – Excepcional

21

24

2

Casación – Ordinaria

1.191

1.096

583

Colisión de Competencia

190

184

20

Concepto de Extradicción

176

176

58

Contenciosos

2

1

1

Exequátur

0

1

0

Juzgamiento funcionarios

234

124

284

Otros asuntos

179

182

17

Recurso de queja

13

14

1

Revisión

187

171

90

Tutelas – 1a. Instancia

2.352

2.361

51

Tutelas – 2a Instancia

3.896

3.857

205

Total Penal

8.612

8.359

1.355

Total general

24.485

21.260

10.584

ANEXO No. 5

Año 2011

AÑO

TIPO DE PROCESO

INGRESOS

EGRESOS

INVENTARIO FINAL

2011

Civil

Casación

224

223

163

Colisión de Competencia

91

104

17

Contenciosos

0

1

2

Contenciosos contra Agentes Diplomáticos

2

2

0

Exequátur

54

47

Otros asuntos

35

33

5

Procesos contra funcionarios

0

22

0

Recurso de queja

28

30

3

Revisión

47

40

Tutelas – 1a. Instancia

1.214

1.233

55

Tutelas – 2a Instancia

2.354

2.398

171

Total Civil

4.049

4.159

503

2011

Laboral

Casación

3.163

2.507

9.019

Colisión de Competencia

94

79

60

Contenciosos

1

1

0

Otros asuntos

51

41

32

Procesos contra funcionarios

15

8

30

Recurso de queja

69

49

79

Recursos de anulación

15

12

7

Revisión

30

13

27

Tutelas – 1a. Instancia

1.144

1.246

87

Tutelas – 2a Instancia

1.980

150

Total Laboral

6.562

6.168

9.491

2011

Penal

Apelación o impugnación

116

53

Cambios de radicación

56

54

1

Casación – Excepcional

16

15

6

Casación – Ordinaria

1.346

1.239

781

Colisión de Competencia

162

170

6

Concepto de Extradicción

201

160

99

Contenciosos

0

1

1

Exequátur

1

0

1

Juzgamiento funcionarios

212

148

300

Otros asuntos

155

164

5

Procesos contra funcionarios

1

0

1

Recurso de queja

4

4

1

Revisión

174

128

136

Tutelas – 1a. Instancia

2.000

1.996

55

Tutelas – 2a Instancia

3.664

3.586

279

Total Penal

8.108

7.778

1.725

Total general

18.719

18.105

11.719

ANEXO 6

Año 2012

AÑO

SALA

TIPO DE PROCESO

INGRESOS EFECTIVOS

EGRESOS EFECTIVOS

INVENTARIO FINAL

2012

Civil

Casación

294

123

229

Colisión de Competencia

239

212

58

Contenciosos

1

1

0

Exequátur

74

20

29

Otros asuntos

44

42

2

Recurso de queja

43

35

12

Revisión

84

30

59

Tutelas – 1a. Instancia

1.948

1.618

23

Tutelas – 2a Instancia

3.815

3.942

51

Total Civil

6.542

6.023

463

2012

Laboral

Casación

5.161

1.750

11.916

Colisión de Competencia

56

91

24

Otros asuntos

166

158

Procesos contra funcionarios

0

26

0

Recurso de queja

97

116

63

Recursos de anulación

15

12

10

Revisión

24

6

26

Tutelas – 1a. Instancia

1.722

1.559

252

Tutelas – 2a Instancia

2.654

2.521

270

Total Laboral

9.895

6.239

12.604

2012

Penal

Apelación o impugnación

204

158

93

Cambios de radicación

45

46

0

Casación – Excepcional

5

3

Casación – Ordinaria

1.336

298

753

Colisión de Competencia

143

146

1

Concepto de Extradicción

216

223

95

Contenciosos

4

4

1

Exequátur

0

1

0

Juzgamiento funcionarios

157

126

277

Otros asuntos

170

175

0

Procesos contra funcionarios

59

2

58

Recurso de queja

6

5

2

Revisión

193

48

125

Tutelas – 1a. Instancia

2.401

2.015

48

Tutelas – 2a Instancia

4.297

4.313

141

Total Penal

9.241

7.565

1.597

Total general

25.678

19.827

14.664

ANEXO No. 7

Año 2013

AÑO

SALA

TIPO DE PROCESO

INGRESOS EFECTIVOS

EGRESOS EFECTIVOS

INVENTARIO FINAL

2012

Civil

Casación

294

123

229

Colisión de Competencia

239

212

58

Contenciosos

1

1

0

Exequátur

74

20

29

44

42

2

Recurso de queja

43

35

12

Revisión

84

30

59

Tutelas – 1a. Instancia

1.948

1.618

23

Tutelas – 2a Instancia

3.815

3.942

51

Total Civil

6.542

6.023

463

2012

Laboral

Casación

5.161

1.750

11.916

Colisión de Competencia

56

91

24

Otros asuntos

166

158

43

Procesos contra funcionarios

0

26

0

Recurso de queja

97

116

63

Recursos de anulación

15

12

10

Revisión

24

6

26

Tutelas – 1a. Instancia

1.722

1.559

252

Tutelas – 2a Instancia

2.654

2.521

270

Total Laboral

9.895

6.239

12.604

2012

Penal

Apelación o impugnación

204

158

93

Cambios de radicación

45

46

Casación – Excepcional

10

5

3

Casación – Ordinaria

1.336

298

753

Colisión de Competencia

143

146

1

Concepto de Extradicción

216

223

95

Contenciosos

4

4

1

Exequátur

0

1

Juzgamiento funcionarios

157

126

277

Otros asuntos

170

175

0

Procesos contra funcionarios

59

2

58

Recurso de queja

6

5

2

Revisión

193

48

125

Tutelas – 1a. Instancia

2.401

2.015

48

Tutelas – 2a Instancia

4.297

4.313

141

Total Penal

9.241

7.565

1.597

Total general

25.678

19.827

14.664

ANEXO 8

Año 2014

AÑO

SALA

TIPO DE PROCESO

INGRESOS EFECTIVOS

EGRESOS EFECTIVOS

INVENTARIO FINAL

2014

Civil

Casación

464

214

427

Especiales – Conflicto de competencia

234

232

32

Exequátur

143

52

62

Otros asuntos

182

173

9

Proceso contra funcionarios

1

0

0

Procesos contenciosos contra agentes diplomáticos

224

220

0

Recursos de queja

55

58

10

Revisión

109

57

55

Tutelas – 1a. Instancia

2.471

2.064

24

Tutelas – 2a. Instancia

5.170

5.224

65

Total Civil

9.053

8.294

684

2014

Laboral

Casación

4.962

1.083

15.382

Consultas incidentes de desacato

46

41

6

Especiales – Conflicto de competencia

106

75

54

Hábeas Corpus

63

63

0

Ordinario de única instancia

13

7

8

Otros asuntos

5

13

24

Proceso contra funcionarios

7

7

68

Procesos contenciosos administrativos –

Otros procesos

0

2

0

Recurso de apelación

8

4

2

Recursos de anulación

34

2

39

Recursos de queja

88

75

87

Revisión

21

1

24

Tutelas – 1a. Instancia

1.447

1.354

138

Tutelas – 2a. Instancia

2.165

2.009

305

Total Laboral

8.965

4.736

16.137

2014

Penal

Apelación o impugnación

148

111

Cambios de radicación

49

49

0

Casación – Excepcional

8

1

5

Casación – Ordinaria

868

213

850

Concepto de extradicción

156

183

75

Especiales – Conflicto de competencia

190

193

3

Otros asuntos

192

186

10

Proceso contra funcionarios

152

98

299

Procesos contenciosos administrativos –

Otros procesos

0

0

2

Recursos de queja

10

8

2

Revisión

236

70

160

Tutelas – 1a. Instancia

1.731

1.470

59

Tutelas – 2a. Instancia

3.418

3.380

Total Penal

7.182

5.999

1.767

ANEXO 9

Año 2015

AÑO	SALA	TIPO DE PROCESO	INGRESOS EFECTIVOS	EGRESOS EFECTIVOS	INVENTARIO FINAL
2015	Civil	Casación	343	184	376

De responsabilidad contra funcionarios

0

2

0

Especiales – Conflicto de competencia

415

307

125

Exequátur

65

40

Otros asuntos

160

158

6

Proceso contra funcionarios

134

16

51

Procesos contenciosos administrativos –

Otros procesos

1

0

1

Recursos de queja

44

34

14

Revisión

75

38

42

Tutelas – 1a. Instancia

1.936

1.620

35

Tutelas – 2a. Instancia

4.797

4.613

198

Total Civil

8.013

7.037

888

2015

Laboral

Casación

3.531

1.467

16.712

Consultas incidentes de desacato

115

106

19

Especiales – Conflicto de competencia

144

115

70

Hábeas Corpus

76

81

1

Impedimentos y recusaciones

9

0

9

9

2

17

Otros asuntos

4

0

30

Procesos contenciosos administrativos –

Otros procesos

2

0

2

Recurso de apelación

10

3

14

Recursos de anulación

33

22

48

Recursos de queja

104

56

94

Revisión

18

5

19

Tutelas – 1a. Instancia

1.419

153

Tutelas – 2a. Instancia

3.460

3.347

215

Total Laboral

9.112

6.623

17.403

2015

Penal

Apelación o impugnación

272

153

153

Cambios de radicación

50

49

1

Casación – Excepcional

0

1

0

Casación – Ordinaria

1.616

375

649

Concepto de extradición

231

185

76

Especiales – Conflicto de competencia

198

185

5

Otros asuntos

262

258

9

Proceso contra funcionarios

420

146

354

Procesos contenciosos administrativos –

Otros procesos

3

0

3

Recursos de queja

18

16

3

Revisión

357

124

110

Tutelas – 1a. Instancia

2.222

1.908

81

Tutelas – 2a. Instancia

4.286

4.044

237

9.935

7.444

1.681

Total general

27.060

21.104

19.972

ANEXO 10

GRAFICAS

(ELABORACIÓN DE LA CORTE CONSTITUCIONAL A PARTIR DE LA INFORMACIÓN ESTADÍSTICA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA Y DEL CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA)

[1] M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

[2] Como pretensión principal.

[3] M.P. Mauricio González Cuervo.

[4] M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

[5] Como pretensión subsidiaria.

[6] A través del académico Germán Valdés Sánchez.

[7] A través de Jorge Eliécer Manrique (Director del Departamento de Derecho Laboral) y de Jorge Mario Benitez Pinedo (docente del Departamento de Derecho Laboral).

[9] A través de Carlos David Vergara, Juan Camilo Hoyos y Felipe Otálora.

[10] A través del Secretario General Lulis Humberto Ayala Torres.

[11] Argumento de la Academia Colombiana de Jurisprudencia.

[12] Tesis de la Academia Colombiana de Jurisprudencia.

[13] Sentencia C-203 de 2011, M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

[14] Planteamiento de la Academia Colombiana de Jurisprudencia.

[15] M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

[16] M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

[17] M.P. Mauricio González Cuervo.

[18] M.P. Mauricio González Cuervo.

[19] M.P. Juan Carlos Henao.

[20] M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

[21] Decisión del 22 de enero de 2013, rad. 49327, M.P. Rigoberto Echeverry.

[22] Decisión del 2 de mayo de 2012, rad. 53200, M.P. Carlos Ernesto Molina Monsalve.

[23] Decisión del 22 de enero de 2013, rad. 52517, M.P. Rigoberto Echeverry Bueno.

[24] Decisión de 11 de febrero de 2015, rad. 66769, M.P. Luis Gabriel Miranda Buelvas.

[25] Decisión del 18 de septiembre de 2012, rad. 55426, M.P. Carlos Ernesto Molina Monsalve.

[26] Decisión del 18 de septiembre de 2012, rad. 55426, M.P. Carlos Ernesto Molina Monsalve.

[27] Rad. 66659, M.P. Rigoberto Echeverry Bueno.

[28] Al respecto cfr. las siguientes decisiones: (i) Decisión del 22 de enero de 2013, rad. 49327, M.P. Rigoberto Echeverry; (ii) decisión del 2 de mayo de 2012, rad. 53200, M.P. Carlos Ernesto Molina Monsalve; (iii) decisión del 11 de febrero de 2015, rad. 66769, M.P. Luis Gabriel Miranda Buelvas; (iv) decisión del 18 de septiembre de 2012, rad. 55426, M.P. Carlos Ernesto Molina Monsalve.

[29] Sentencia C-203 de 2011, M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

[30] Sobre el panorama de la congestión judicial en el país, cfr. el informe del Consejo Superior de la Judicatura al Congreso de la República, año 2015.

[31] Dato tomado para el año 2015.

[32] Información obtenida del Informe de Ponencia par primera debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes al Proyecto de Ley Estatutaria nro. 187 de 2014 Cámara – 78 de 2014 Senado, “por la cual se modifican los artículos 15 y16 de la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia”.

[33] Informe del Consejo Superior de la Judicatura al Congreso Nacional por el año 2015, p. 129.

[34] Informe del Consejo Superior de la Judicatura al Congreso Nacional por el año 2015, pp. 159-160.

[35] Informe del Consejo Superior de la Judicatura al Congreso Nacional por el año 2015, p. 149.

[36] La Ley 1149 de 2007 de 2007, “por la cual se reforma el Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social para hacer efectiva la oralidad en sus procesos”,

[37] Ley 1285 de 2009, “por la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia.”.

[38] Informe al Congreso de la República presentado por el Consejo Superior de la Judicatura para los años 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015. Documentos disponibles en: https://www.ramajudicial.gov.co/web/publicaciones/informe-al-congreso-de-la-republica. Último acceso: 17 de agosto de 2016.

[39] Según el Consejo Superior de la Judicatura, el crecimiento en los egresos de procesos entre el año 2008 y el año 2015, fue de un 57%, al pasar de 132.956 a 208.979 en este período de tiempo. Datos tomados del Informe al Congreso de la Repúblico por el Consejo Superior de la Judicatura para el año 2015, p. 160.

[40] Informe al Congreso de la República presentado por el Consejo Superior de la Judicatura para el año 2015, pp. 193-210.

[41] M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[42] Gaceta del Congreso Nro. 446 del 1 de septiembre de 2014.

[43] Gaceta del Congreso Nro. 446 del 1 de septiembre de 2014.

[44] Sentencia C-203 de 2011, M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

[45] Consejo Superior de la Judicatura, Informe al Congreso de la República año 2015. Documento disponible en: www.camara.gov.co/portal2011/gestor…/13578-com-i-informe-csj-2015. Último acceso: 15 de agosto de 2016.

[46] Auto del 3 de mayo de 2011, rad. 46718, M.P. Carlos Ernesto Molina Monsalve.