

C-540-99

Sentencia C-540/99

ACCION DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO EN ASUNTOS LABORALES-Factor territorial para determinar competencia

La Corte encuentra que la competencia territorial establecida en la norma controvertida es razonable, pues conserva un principio lógico de relación entre lo que se pretende con la demanda : la nulidad y restablecimiento del derecho, en un asunto laboral, y el sitio donde se debe incoar: el último lugar donde se prestó o debió prestar el servicio. Obsérvese que no se están introduciendo elementos extraños en la fijación de la competencia, sino que, por el contrario, se parte de un elemento directo: el último lugar donde se prestó el servicio. El legislador consideró que en este lugar se deben encontrar los elementos que permitirán que la administración de justicia se imparta de conformidad con los principios de eficacia, celeridad, economía procesal, al existir el contacto inmediato con los documentos y pruebas de la relación laboral. Además, de todas maneras, quien inicie una demanda de esta naturaleza, debe hacerlo a través de apoderado, sin importar en donde tenga su domicilio. Y será su apoderado el que tenga el deber judicial de estar pendiente del desarrollo del proceso. De esta norma, también puede afirmarse que contribuye a la descongestión de la justicia, pues, descentraliza los procesos laborales en que es demandado el Estado, a lugares distintos a la sede de la entidad correspondiente, sede principal, que usualmente es Bogotá, lo que ha contribuido a los grandes volúmenes de trabajo que se concentran en el Tribunal Administrativo de este Distrito Judicial.

Referencia: Expediente D-2366

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 43 (parcial) de la ley 446 de 1998 “por la cual se adoptan como legislación permanente algunas normas del Código de Procedimiento Civil, se derogan otras de la Ley 23 de 1991 y del Decreto 2279 de 1989, se modifican y expiden normas del Código Contencioso Administrativo y se dictan otras disposiciones sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia.”

Demandante: Jorge Alberto González Forero.

Magistrado Ponente:

Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA.

Sentencia aprobada en Santafé de Bogotá, Distrito Capital, según consta en acta número treinta y cinco (35), a los veintiocho (28) días del mes de julio de mil novecientos noventa y nueve (1999).

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Jorge Alberto González Forero, con base en los artículos 40, numeral 6, y 241, numeral 4, de la Constitución Política, demandó la inconstitucionalidad del artículo 43

(parcial) de la ley 446 de 1998.

Por auto del veintidós (22) de abril de mil novecientos noventa y nueve (1999), el magistrado sustanciador, admitió la demanda y ordenó fijar en lista la norma acusada. Así mismo, dispuso dar traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera su concepto, y comunicó la iniciación del asunto al señor Presidente de la República, al señor Presidente del Congreso y al señor Ministro de Justicia y del Derecho, con el objeto de que, si lo estimaban oportuno, conceptuaran sobre la constitucionalidad de la norma demandada.

Recibido el concepto del señor Procurador y estando cumplidas las etapas procesales correspondientes, se entra al análisis constitucional.

A. Norma acusada.

El siguiente es el texto de la norma demandada, con la advertencia de que se subraya lo acusado.

“LEY 446 DE 1998

“Artículo 43.- Determinación de competencias. Adiciónase el Título 14 del Libro 3o. del Código Contencioso Administrativo con un Capítulo IV del siguiente tenor :

Capítulo 4

Determinación de competencias

“Artículo 134D. Competencia en razón del territorio. La competencia por razón del territorio se fijará con sujeción a las siguientes reglas :

“1. Por regla general, la competencia territorial se determinará por el lugar de ubicación de la sede de la entidad demandada o por el domicilio del particular demandado.

“2. En los asuntos del orden nacional se observarán las siguientes reglas :

“a) En los de nulidad, por el lugar en donde se expidió el acto ;

b) En los de nulidad y restablecimiento se determinará por el lugar donde se expidió el acto, o en el del domicilio del demandante, siempre y cuando que la entidad demandada tenga oficina en dicho lugar.

c) En los asuntos de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral se determinará por el último lugar donde se prestaron o debieron prestarse los servicios ;

d) (...)”

B.- La demanda.

El actor considera que el literal c) transcrito viola los artículos 1, 2, 4, 5, 13, 25, 53 y 229 de

la Constitución. Las razones se resumen así :

La norma demandada al establecer que la competencia territorial está determinada por el último lugar donde se prestó el servicio, está impidiendo que la persona interesada tenga la posibilidad real de instaurar una demanda. Pues, limitar la presentación de la demanda como lo hace el precepto demandado, viola la norma constitucional que consagra el derecho al acceso a la administración de justicia. La posibilidad de hacer efectivo el derecho sólo ocurre si la ley permite que se incoe el proceso en el lugar del domicilio del demandante o en la sede de la entidad demandada. Al no poder hacerlo, en alguna de estas dos partes, se coartan las condiciones reales y efectivas de igualdad ante la ley. El precepto demandado atenta, además, contra los derechos fundamentales del trabajador, al hacerle más difícil demandar sus reclamaciones laborales.

Para explicar estas razones, el actor trae el siguiente ejemplo : “una persona prestó sus últimos servicios en la ciudad de Barranquilla donde hacía parte del Ejército Nacional, pero una vez en situación de retiro, ubicó su domicilio en la ciudad de Santafé de Bogotá, de donde es oriundo, en caso de una reclamación de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral, le corresponde de acuerdo a la normatividad demandada viajar a Barranquilla e interponer su demanda y prácticamente irse a vivir a esa localidad o viajar tantas veces como sea necesario. (...) teniendo como resultado final que le es más ventajoso no exigir el cabal respeto de sus derechos por lo oneroso (...)” (folio 10)

C.- Intervención.

La ciudadana Blanca Esperanza Niño Izquierdo intervino en nombre del Ministerio de Justicia y del Derecho. Solicitó declarar ajustada a la Constitución la norma demandada. Expuso así sus razones :

La norma actual no se distingue de la anterior en otro aspecto que en la regulación de la competencia de los recién creados jueces administrativos.

Señala que en el proceso civil y en el procesal del trabajo, se asigna la competencia al funcionario judicial del lugar en donde se celebró y ejecutó el contrato, o en el domicilio del demandado, es decir, en el sitio en que se concretó la situación en controversia. Además, establecer criterios o factores de competencia es una facultad del legislador, facultad que ha desarrollado no sólo en el procedimiento administrativo, sino en asuntos civiles y laborales privados.

D. Concepto de la Procuraduría General de la Nación.

En concepto Nro. 1826, del 3 de junio de 1999, el señor Procurador solicitó a la Corte declarar constitucional el precepto demandado.

En primer lugar recuerda que sobre el artículo demandado existe cosa juzgada relativa, según decisión de la Corte, contenida en la sentencia C-114 de 1999. En dicha sentencia se declaró la exequibilidad del artículo 43 y de otras disposiciones de la ley 446 de 1998, en cuanto al cargo general, consistente en que desarrollar su contenido no corresponde a la reserva de Ley Estatutaria de la Administración de Justicia.

Sobre los cargos de la demanda, el señor Procurador señala que compete al legislador, siguiendo los parámetros de la Ley Estatutaria de la Justicia, distribuir el trabajo al interior del aparato judicial, fijar y determinar el régimen de los distintos despachos judiciales, señalar su competencia, etc. Estima razonable y justificado que se determine la competencia territorial en los asuntos de nulidad y restablecimiento del derecho en materia laboral, en la forma como lo dispuso el precepto demandado, pues, así se garantiza la rapidez en la administración de justicia, al permitirle a la autoridad judicial una relación directa con la prueba, en razón de que, por regla general, el acopio de la prueba se realiza en la sede de la entidad demandada donde se prestó o debió prestarse el servicio.

II.- CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

Primera.- Competencia.

La Corte es competente para decidir sobre la constitucionalidad de la norma parcialmente acusada, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política, por estar el precepto contenido en una ley.

Segunda.- Cosa juzgada relativa.

Tal como lo señaló el señor Procurador, sobre el precepto demandado existe un pronunciamiento de esta Corporación, en la sentencia C-114 del 24 de febrero de 1999, que limitó el alcance de la sentencia, a la cosa juzgada relativa. En efecto, dijo, en lo pertinente esta decisión :

“DECLÁRANSE EXEQUIBLES los artículos 1º, 9, 16, 26, 30, 43, 44, 64, 90 y 100 de la Ley 446 de 1998, en cuanto su contenido no corresponde a la reserva de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia.” (se subraya)

En consecuencia, como los cargos contra el artículo 43 son distintos a los examinados por la Corte en aquella oportunidad, se procede al examen correspondiente.

Tercera.- Lo que se debate.

El demandante considera que el precepto demandado vulnera el Preámbulo y los artículos 1, 2, 4, 5, 13, 25, 53, 229 de la Constitución.

El sentido de la violación por parte del demandante está enfocado más desde una perspectiva personal que constitucional, pues considera que limitar la competencia territorial para demandar, al último lugar donde se prestaron o debieron prestarse los servicios, en asuntos de carácter laboral en las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, es una forma de coartar las condiciones reales y efectivas de igualdad y del derecho de acceso a la administración de justicia. Como prueba de ello, trae a colación el caso de quien habiendo prestado sus servicios en el Ejército Nacional, se encuentra domiciliado en lugar distinto a aquel donde desempeñó sus labores. Esta situación, según el demandante, lleva consigo hacer desistir de presentar la demanda correspondiente, a quien considera que tiene un derecho, que debe ser reconocido a través de un proceso, dados los inconvenientes, especialmente económicos, que representa incoarla en una ciudad diferente a la de su domicilio.

Quienes intervinieron en este proceso solicitan declarar la exequibilidad del precepto, por considerar que no sólo no vulnera la Constitución, sino que fijar la competencia territorial como lo hace la norma demandada, permite lograr la celeridad y la eficacia de la justicia, al contar el juez con la inmediatez de la prueba, en materia laboral. Además, señalan los intervinientes, que el establecer este factor de competencia por parte del legislador, es el desarrollo de las facultades conferidas por la Constitución al Congreso de la República.

Al respecto, considera la Corte que, realmente, lo que se plantea en esta demanda es la confusión en que incurre el demandante sobre los conceptos de jurisdicción y competencia, como factores para la distribución del trabajo en los despachos judiciales del país, pues, considera que regulaciones para acceder a la justicia, constituyen, por sí mismos, obstáculos para su ejercicio, lo que, a su juicio, vulnera la Constitución.

Es pertinente recordar las distinciones elementales que la doctrina ha hecho en relación con los conceptos de jurisdicción y competencia. El profesor Devis Echandía explicó el asunto, así :

“Si bien la jurisdicción, como facultad de administrar justicia, incumbe a todos los jueces y magistrados, es indispensable reglamentar su ejercicio para distribuirla, en cada rama jurisdiccional, entre los diversos jueces. Y es esta la función que desempeña la competencia. La competencia es, por lo tanto, la facultad que cada juez o magistrado de una rama jurisdiccional tiene, para ejercer la jurisdicción en determinados asuntos y dentro de cierto territorio. La jurisdicción es el género y la competencia es la especie, ya que por ésta se le otorga a cada juez el poder de conocer de determinada porción de asuntos, mientras que la jurisdicción corresponde a todos los jueces de la respectiva rama. (...) En otras palabras, un juez es competente para un asunto, cuando le corresponde su conocimiento con prescindencia de los demás que ejercen igual jurisdicción, en el mismo territorio o en territorio distinto.” (Hernando Devis Echandía, “Compendio de Derecho Procesal. Teoría General del Porceso” Tomo I, pags. 107 y 108.)

Retomando estos conceptos, se puede decir que cuando el legislador fija la jurisdicción y la competencia, dentro de las facultades constitucionales del artículo 150, numeral 2o., no está haciendo otra cosa que permitiendo racionalizar el trabajo de los jueces y magistrados. Racionalización que necesariamente debe redundar en una mejor administración de justicia. De lo contrario, ¿cómo podría, en un mundo jurídico tan complejo, un juez o un magistrado entrar a conocer de todos los asuntos (civiles, penales, laborales, etc.), sin importar la cuantía, y en todo el territorio nacional ? De allí la importancia de la fijación de la jurisdicción y de la competencia.

Sin embargo, lo anterior, no quiere decir que el legislador tiene libertad absoluta de configuración legal para establecer una competencia. Deben mediar ciertos límites, y cuando dichos límites se rebasan, la norma procesal puede llegar a ser inconstitucional. Pero, si se realiza dentro de los parámetros de razonabilidad y justicia, permite desarrollar los principios que animan el acceso a la administración de justicia (arts. 209 y 228 de la Constitución y arts. 2o., 4o. y 7o. de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia).

Se verá qué ocurre en este caso. El legislador ha determinado que en asuntos de nulidad y restablecimiento del derecho, de carácter laboral, la competencia, en razón del territorio, se

determina por el último sitio donde se prestaron o debieron prestarse los servicios.

En primer lugar, hay que decir que este factor territorial no es nuevo, ni fue introducido sólo en la ley 446 de 1998. Por el contrario, ya en el decreto 01 de 1984 "Por el cual se reforma el Código Contencioso Administrativo", se estableció en el artículo 132, numeral 6, que para los asuntos de restablecimiento del derecho de carácter laboral "La competencia en razón del territorio se determinará en todo caso por el último lugar donde se prestaron o debieron prestarse los servicios personales." (La Corte Suprema de Justicia, en sentencia Nro. 74, del 23 de mayo de 1991, con ponencia del doctor Rafael Méndez Arango, declaró la exequibilidad de la fijación de esta competencia territorial. Señaló que no obstante las molestias que podía ocasionar a la persona que reside en lugar distinto al sitio en que se tramita el proceso, no puede decirse que tal norma obligue al interesado a cambiar de domicilio, en violación del art. 23 de la anterior Constitución).

Ahora, la ley se limitó a reproducir, en forma semejante, el factor territorial para fijar la competencia para demandar en asuntos laborales.

La Corte encuentra que la competencia territorial establecida en la norma controvertida es razonable, pues conserva un principio lógico de relación entre lo que se pretende con la demanda : la nulidad y restablecimiento del derecho, en un asunto laboral, y el sitio donde se debe incoar : el último lugar donde se prestó o debió prestar el servicio. Obsérvese que no se están introduciendo elementos extraños en la fijación de la competencia, sino que, por el contrario, se parte de un elemento directo : el último lugar donde se prestó el servicio. El legislador consideró que en este lugar se deben encontrar los elementos que permitirán que la administración de justicia se imparta de conformidad con los principios de eficacia, celeridad, economía procesal, al existir el contacto inmediato con los documentos y pruebas de la relación laboral.

Además, estos principios no sólo se predicen del demandante, sino del Estado, cuando, eventualmente, es la parte demandada. El Estado también tiene derecho a defender sus intereses en estas materias. Defensa que se facilita cuando tiene a su disposición los documentos que reposan en el lugar en donde el demandante prestó sus servicios. Se trata, pues, de un asunto en el que está de por medio, el cumplimiento del debido proceso.

También, tal como lo dijo en su oportunidad la Corte Suprema de Justicia, en la sentencia a que se hizo antes referencia, el hecho de que a ciertas personas se les causen algunas molestias, por no tener el domicilio en el último lugar donde prestaron sus servicios, no hace el precepto por sí mismo inconstitucional.

Además, de todas maneras, quien inicie una demanda de esta naturaleza, debe hacerlo a través de apoderado, sin importar en donde tenga su domicilio. Y será su apoderado el que tenga el deber judicial de estar pendiente del desarrollo del proceso.

Finalmente, de esta norma, también puede afirmarse que contribuye a la descongestión de la justicia, pues, descentraliza los procesos laborales en que es demandado el Estado, a lugares distintos a la sede de la entidad correspondiente, sede principal, que usualmente es Bogotá, lo que ha contribuido a los grandes volúmenes de trabajo que se concentran en el Tribunal Administrativo de este Distrito Judicial.

En consecuencia, se declarará la exequibilidad del precepto demandado.

III. DECISIÓN.

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

RESUELVE :

Declárase EXEQUIBLE, en lo demandando, el artículo 43 de la ley 446 de 1998, “por la cual se adoptan como legislación permanente algunas normas del Código de Procedimiento Civil, se derogan otras de la Ley 23 de 1991 y del Decreto 2279 de 1989, se modifican y expiden normas del Código Contencioso Administrativo y se dictan otras disposiciones sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia.”

Notifíquese, cópiese, publíquese, comuníquese e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Magistrado

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORÓN DÍAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General