

Sentencia C-649/10

COMPETENCIA POR RAZON DEL TERRITORIO EN LA JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA-Inhibición por ineptitud sustancial de la demanda

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos mínimos para la configuración de un cargo

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes

Referencia: expediente D-8076

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 134 D, literal c) del Código Contencioso Administrativo.

Demandante: Rafael Honorio Rangel Reyes.

Magistrado Ponente:

Dr. HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de agosto de dos mil diez (2010).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente:

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES.

La demanda ciudadana fue admitida mediante auto del 12 de abril de 2010, mediante el cual se ordenó comunicar la iniciación del presente proceso al Presidente del Congreso, al Presidente de la República y al Ministerio del Interior y de Justicia para que intervinieran directamente o por intermedio de apoderado escogido para el efecto, mediante escrito que debían presentar dentro de los diez (10) días siguientes al del recibo de la comunicación respectiva, indicando las razones que, en su criterio, justificaban la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma demandada.

De igual manera, se invitó a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, a la Defensoría del Pueblo, a las Facultades de Derecho de las Universidades de los Andes, de Antioquia, de Cartagena, del Valle, Externado, Javeriana, Libre, Nacional y Rosario, para que intervinieran mediante escrito que debían presentar dentro de los diez (10) días siguientes al del recibo de la comunicación respectiva, indicando las razones que, en su criterio, justificaban la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma demandada.

Por último, se ordenó correr el respectivo traslado al Procurador General de la Nación, para lo de su competencia.

II. NORMA DEMANDADA.

A continuación se transcriben las expresiones demandadas y se subrayan los apartes acusados, de conformidad con su publicación en el Diario Oficial No. 36.439 del 10 de enero de 1984:

“DECRETO 1 DE 1984

ARTICULO 134-D. COMPETENCIA POR RAZON DEL TERRITORIO. <Artículo adicionado por el artículo 43 de la Ley 446 de 1998.> La competencia por razón del territorio se fijará con sujeción a las siguientes reglas:

(...)

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.”

III. ARGUMENTOS DE LA DEMANDA.

El ciudadano comienza por precisar que el juicio de igualdad debe realizarse entre las expresiones acusadas y el artículo 7 del Código Procesal del Trabajo, modificado por la Ley 712 de 2001, art. 5, cuyo texto es el siguiente:

“ARTÍCULO 5o. El artículo 7o. del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social quedará así:

Artículo 7o. Competencia en los procesos contra la Nación. En los procesos que se sigan contra la Nación será competente el juez laboral del circuito del último lugar donde se haya prestado el servicio o el del domicilio del demandante, a elección de este, cualquiera que sea la cuantía.

En los lugares donde no haya Juez Laboral del Circuito conocerá de estos procesos el respectivo Juez del Circuito en lo Civil.

Explica que la Corte en sentencia C- 540 de 1999 declaró exequible el literal c) del artículo 134 D del Código Contencioso Administrativo, esto es, dos años antes de promulgada la ley 712 de 2001, que adiciona el artículo 7 del Código Procesal del Trabajo. Agrega que “en aras de esa idea de facilitar al trabajador su derecho de acción en contra del Estado en lo laboral, el legislador expide la ley 712 de 2001, para que ese trabajador disponga de su facultad de demandar desde el lugar donde asentó su domicilio, o desde el último lugar en donde prestó sus servicios, más no así al trabajador que depende del Decreto 01 de 1984 Art. 134D literal C, porque este trabajador sólo y únicamente puede demandar desde el último lugar donde prestó sus servicios, que la mayoría de las veces la labor encomendada lo hace en cualquier lugar ordenado por sus patronos, pero que al momento de cumplir con los requisitos de su retiro se asienta, en un lugar determinado del territorio nacional que no es necesariamente el último lugar en donde prestó sus servicios consagrándose de esta manera la violación al principio de igualdad”.

Agrega que el literal parcial demandado establece una competencia territorial del juez a

conocer del asunto controvertido se encuentra determinada por el último lugar donde se prestó el servicio, “con ello se limita al trabajador que está sometido a la normatividad del Decreto 01 de 1984 Código Contencioso Administrativo, interesado, en la posibilidad que le da la ley para incoar una acción en contra del Estado. Así pues, no sucede lo mismo con el trabajador que se encuentra sometido a la ley 712 de 2001 porque esta norma le da amplia posibilidad de hacer efectivo el derecho de acción en contra del Estado en lo laboral para incoar las demandas en el lugar del domicilio del demandante o en la sede de la entidad demandante”.

Con base en lo anterior, concluye afirmando que “se coartan las condiciones reales y efectivas de igualdad ante la ley entre los trabajadores que prestaron sus servicios al Estado cobijados por la ley 712 de 2001 y los trabajadores que prestaron sus servicios al Estado cobijados por el Decreto 01 de 1984. Porque se estaría de alguna manera atentando contra los derechos fundamentales de estos trabajadores, haciéndole más gravosa su situación al derecho de acción, para sus reclamaciones laborales”.

En este orden de ideas, asegura que los trabajadores que se encuentran bajo la normatividad del Código Contencioso Administrativo, que quieran hacer valer sus derechos quebrantados y que se hayan domiciliado en un sitio diferente al que prestaron sus servicios a la Nación en el territorio nacional, “se tienen que abstener de hacerlo porque también iría en detrimento de su patrimonio económico, por no poder hacerlo donde prestaron los servicios sino únicamente en la sede de la entidad, que ordinariamente son las capitales del país. Como también es cierto que en algunos casos los trabajadores demandantes y con la potestad que les brinda la ley pueden de primera mano conocer las actuaciones de los despachos judiciales a medida que éstos se presentan. Como también es indudable que la demanda se presentaría desde el domicilio del demandante como lo dice el Art. 5 de la ley 712 de 2001 que modificó el Art. 7 del Código procesal del trabajo y no el del contencioso administrativo Art. 134 D literal C, por lo tanto no es desde el domicilio del apoderado, que en algunos casos pertenecen a colegios o asociaciones disgregados en el territorio nacional y que cuentan con un patrimonio económico bastante alto, como en otros casos de apoderados que trabajan individualmente y que asumen la responsabilidad plena de sus demandas, no cuentan con ese capital, y por lo tanto los gastos se incrementan para un trabajador que se retiró en un sitio diferente al cual estableció su domicilio permanente al contratarlo.”

Culmina el texto de su demanda afirmando que “la disposición acusada vulnera los derechos a la igualdad y al acceso a la administración de justicia consagrados, respectivamente, en los artículos 13 y 229 de la Constitución Política por cuanto, excluye de las reglas establecidas en estas disposiciones a los trabajadores que prestaron sus servicios a la Nación en lo laboral cobijados por el código contencioso administrativo Art. 134 D literal C, con respecto a aquellos trabajadores que prestaron sus servicios al Estado en lo laboral cobijados por la ley 712 de 2001, Art. 5 que modifica el ART. 7 del Código procesal del trabajo”.

IV. INTERVENCIONES DE ENTIDADES OFICIALES.

a. Universidad Nacional de Colombia.

Luego de resumir los principales argumentos expuestos por el demandante, sostiene el interviniente que se trata de dos regímenes jurídicos completamente diferentes, “y exigen un tratamiento diferenciado. Además, el evento reformativo del Código Procesal del Trabajo no constituye un hecho nuevo, que permita el rompimiento de la cosa juzgada constitucional”.

a. Ministerio del Interior y de Justicia.

Ana Beatriz Castelblanco Burgos, actuando en representación del Ministerio del Interior y de Justicia, interviene en el proceso de la referencia para solicitarle a la Corte declare exequibles las expresiones acusadas.

Al respecto, luego de adelantar un minucioso examen en relación con los regímenes laborales aplicables a los servidores del Estado, concluye afirmando que el cargo de inconstitucionalidad por la supuesta violación al principio de igualdad no está llamado a prosperar, por las siguientes razones.

En primer lugar, por cuanto no es cierto que a partir de la Ley 712 de 2001 se haya originado una discriminación en materia de competencias procesales laborales entre el régimen de los trabajadores oficiales y los servidores públicos.

En segundo lugar, la diferenciación en materia de competencias se encuentra justificada por las condiciones y alcances de la modalidad de vinculación con el Estado de los diversos servidores del mismo.

Finalmente, no se evidencia violación alguna al derecho de acceso a la administración de justicia, por cuanto en ambos casos se asegura el derecho a encontrarse debidamente representado, a impugnar las decisiones adversas, así como a controvertir pruebas.

a. Defensoría del Pueblo.

Karin Irina Kuhfeldt Salazar, actuando en representación de la Defensoría del Pueblo, interviene en el proceso de la referencia para solicitarle a la Corte declararse inhibida por inepta demanda.

En cuanto a la posible existencia del fenómeno de la cosa juzgada constitucional, la Defensora Delegada la rechaza por cuanto “los nuevos cargos que se formulan en la actual acción de inconstitucionalidad están vinculados a un aspecto que aún no ha sido resuelto: si la distinción entre el fuero general que circunscribe la competencia en los asuntos de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral, “por el último lugar donde se prestaron o debieron prestarse los servicios”, y el fuero electivo que establece que la competencia en los procesos contra la Nación se determina “por el juez laboral del circuito del último lugar donde se haya prestado el servicio o el del último domicilio del demandante”, es violatorio de los derechos de la igualdad y acceso a la justicia. El primero señalado en el precepto legal demandado y en el segundo en la norma que se indica como parámetro de comparación”.

A pesar de no presentarse el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, y de que la demanda satisface el requisito de certeza, en cuanto que recae sobre una proposición jurídica real, explícita y existente, “no existe un hilo conductor sólido en la argumentación que permita comprender con claridad el contenido de los cargos formulados. En segundo lugar, son insuficientes los elementos de juicio argumentativos del actor, en tanto que se limitan a señalar en forma abstracta que las normas constitucionales infringidas son los artículos 13 y 229 de la Carta Política, pero sin indicar qué aspectos específicos de esas normas desconocen esos principios constitucionales”.

V. INTERVENCIONES CIUDADANAS.

a. Universidad Libre.

El ciudadano Jesús Hernando Álvarez Mora, actuando en su calidad de Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre, interviene en el proceso de la referencia para solicitarle a la Corte declare exequible la norma acusada.

Al respecto, señala que no existe violación alguna al derecho a la igualdad, por cuanto las personas cobijadas por el Código Procesal del Trabajo son trabajadores oficiales, mientras que quienes lo están por el Código Contencioso Administrativo, para efectos de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, son empleados público, y en consecuencia, se trata de dos regímenes jurídicos completamente diferentes y que no admiten ser comparados.

Agrega que, si bien es cierto que la ley 712 se expidió con posterioridad a la sentencia C- 540 de 1999, esto no implica que se haya producido una inconstitucionalidad sobreviviente, por cuanto se trata de una normatividad de rango legal, adoptada de conformidad con la libertad de configuración del legislador, que en nada afecta el derecho a la igualdad.

Culmina su intervención señalando que los demás argumentos expuestos por el demandante carecen de todo fundamento, motivo por el cual procedería incluso un fallo inhibitorio.

b. Academia Colombiana de Jurisprudencia.

Juan Bautista Parada Caicedo, Académico de número, interviene en el proceso de la referencia para solicitarle a la Corte declarar exequibles las expresiones legales acusadas.

Sostiene que suprimir la expresión “por el último lugar”, conllevaría la habilitación de todos los territorios donde se prestaron los servicios, que riñe con la voluntad del legislador de ordenar una política en materia de competencia por razón del territorio, propuesta por las autoridades que administran la rama jurisdiccional para hacer más eficiente la administración de justicia. En igual sentido, declarar inexecutable el segmento normativo “o debieron prestarse”, conlleva a eliminar una probabilidad cierta que se da cuando arbitrariamente se termina la relación contractual o administrativa con el Estado, dando como resultado que el servicio no pueda prestarse, por lo cual se abre la posibilidad del ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

En definitiva, según el interviniente, suprimir las expresiones demandadas no equipara la normatividad vigente en materia contencioso administrativa con aquella del Código Procesal del Trabajo.

c. José Miguel Copete Rivera y Manuel Ernesto Castañeda Vargas.

Los ciudadanos José Miguel Copete Rivera y Manuel Ernesto Castañeda Vargas, intervienen en el proceso de la referencia en calidad de coadyuvantes.

Afirman que “la regla demandada resulta inconstitucional por cuanto enuncia condiciones que coartan el derecho a la igualdad enunciado en el artículo 13 de la carta constitucional, respecto al acceso a la justicia en función de la competencia territorial”.

A renglón seguido, los demandantes realizan diversas afirmaciones en relación con el derecho a la igualdad y su importancia en la jurisprudencia constitucional.

d. Diego Hernán Rodríguez Salgado.

El ciudadano Diego Hernán Rodríguez Salgado interviene en el proceso de la referencia en calidad de coadyuvante.

Sostiene que en el caso concreto claramente se ha vulnerado el derecho a la igualdad, por cuanto situaciones semejantes son tratadas de manera diferentes, por cuanto “el trabajador independientemente de su calidad de servidor público, empleado oficial o privado, debe contar con las mismas garantías constitucionales al momento de ejercer un derecho a reclamar, mas aun como en este caso si se trata de hacerlo en contra la Nación, quien se entiende que es primeramente respetuosa de los derechos consagrados en nuestra constitución política.”

Más adelante, sostiene que “la norma acusada va en contra de este derecho que se encuentra plasmado en la Constitución Política, pues a pesar de las diferentes posiciones respecto del espíritu del legislador cuando se consagró el literal C del artículo 134 D del Decreto 01 de 1984 Código Contencioso Administrativo, con miras a que la administración de justicia se imparta de conformidad con los principios de eficacia, celeridad y economía procesal, pero olvidándose de quienes deben ejercer su derecho y que por diferentes razones hayan trasladado su domicilio a un sitio diferente a donde inicialmente prestaron sus servicios, y que en este caso se les agravaría la situación si tenemos en cuenta los gastos en que deben incurrir al verse avocados a trasladarse con el fin de iniciar el proceso que les interesa”.

e. Luz Andrea Mendieta Peláez y Laura Marcela Quinchanegua Pulido.

Las ciudadanas Luz Andrea Mendieta Peláez y Laura Marcela Quinchanegua Pulido intervienen en el proceso de la referencia para solicitarle a la Corte declare exequibles las expresiones acusadas, y subsidiariamente, la existencia del fenómeno de la cosa juzgada constitucional.

Insisten las intervinientes en las numerosas diferencias existentes entre los funcionarios públicos y los trabajadores oficiales. Así pues, mientras que los primeros se encuentran vinculados con el Estado por una relación legal y reglamentaria, los segundos lo están por un contrato laboral. Aunado a lo anterior, los funcionarios no pueden discutir sus condiciones laborales, situación diferente a la acontecida con los trabajadores oficiales. Todas estas diferencias, y otras más, hacen que no resulten comparables ambos regímenes jurídicos.

Por último, afirman que, en cualquier caso, se presentaría el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, teniendo en cuenta lo decidido en sentencia C- 540 de 1999.

VI. CONCEPTO DEL PROCURADOR.

El Procurador General de la Nación, mediante concepto núm.4963 del 14 de mayo de 2010, solicita a la Corte declarar estarse a lo resuelto en sentencia C- 540 de 1999.

Inicia por señalar que es necesario tener en cuenta que la Corte, mediante sentencia C- 540 de 1999, declaró la exequibilidad del artículo 43 de la Ley 446 de 1998, el cual adicionó íntegramente el artículo 134 D del Código Contencioso Administrativo.

En tal sentido, según la Vista Fiscal, la Corte analizó unos cargos muy similares a los empleados en el presente asunto, en el cual se citaba como violado el mismo precepto constitucional. En efecto, “en esa sentencia la Corte se refirió de manera explícita a la proporcionalidad y razonabilidad del literal c) del artículo 134 D, al fijar la competencia para el conocimiento de las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho en materia laboral. Esas circunstancias son suficientes para considerar que existe cosa juzgada material. Por lo tanto, el Ministerio Público piensa que lo que procede en derecho es que la Corte reconozca la existencia de dicha cosa juzgada y, en consecuencia, declare estarse a lo resuelto en la precitada sentencia”.

VII. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE

1. Competencia

Esta corporación es competente para decidir sobre la constitucionalidad de la norma acusada, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, Num. 4, de la Constitución, por estar contenida en una ley.

2. Argumentos del demandante.

En cuanto al derecho a la igualdad, comienza por explicar que se presentaría un tratamiento desigual entre los funcionarios públicos y los trabajadores oficiales, en punto al establecimiento de la competencia para demandar. Así, mientras que los primeros deben hacerlo en el último lugar donde prestaron sus servicios o debieron haberse prestado (art. 134 D, numeral 2, literal c) del C.C.A.); los segundos, pueden presentar sus respectivas demandas ante el juez del circuito del último lugar donde prestaron el servicio o del domicilio del demandante, “a elección de éste” (art. 7 del Código Procesal del Trabajo, modificado por la Ley 712 de 2001, art. 5). Lo anterior, en su concepto, configura una violación al derecho de acceso a la administración de justicia.

Al respecto, asegura que los trabajadores que se encuentran bajo la normatividad del Código Contencioso Administrativo, que quieran hacer valer sus derechos quebrantados y que se hayan domiciliado en un sitio diferente al que prestaron sus servicios a la Nación en el territorio nacional, “se tienen que abstener de hacerlo porque también iría en detrimento de su patrimonio económico, por no poder hacerlo donde prestaron los servicios sino únicamente en la sede de la entidad, que ordinariamente son las capitales del país. Como también es cierto que en algunos casos los trabajadores demandantes y con la potestad que

les brinda la ley pueden de primera mano conocer las actuaciones de los despachos judiciales a medida que éstos se presentan. Como también es indudable que la demanda se presentaría desde el domicilio del demandante como lo dice el Art. 5 de la ley 712 de 2001 que modificó el Art. 7 del Código procesal del trabajo y no el del contencioso administrativo Art. 134 D literal C, por lo tanto no es desde el domicilio del apoderado, que en algunos casos pertenecen a colegios o asociaciones disgregados en el territorio nacional y que cuentan con un patrimonio económico bastante alto, como en otros casos de apoderados que trabajan individualmente y que asumen la responsabilidad plena de sus demandas, no cuentan con ese capital, y por lo tanto los gastos se incrementan para un trabajador que se retiró en un sitio diferente al cual estableció su domicilio permanente al contratarlo.”

De igual manera, el ciudadano explica que no se habría configurado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, por cuanto con posterioridad a la adopción de la sentencia C- 540 de 1999 se modificó el Código Procesal del Trabajo, mediante la adopción de la Ley 712 de 2001, texto normativo frente al cual pretende plantearse el juicio de igualdad.

En cuanto a los intervinientes, las opiniones se encuentran divididas. En efecto, algunos coadyuvan la demanda; otros estiman que no se planteó un verdadero cargo de inconstitucionalidad; ciertos ciudadanos, a su vez, consideran que ha operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, merced a la adopción de la sentencia C- 540 de 1999, así como otros sostienen que la norma debe ser declarada exequible.

En este orden de ideas, la Corte precisará si el demandante ha configurado, al menos, un cargo de inconstitucionalidad, y en caso afirmativo, entrará a resolverlo.

3. Procedencia de un fallo inhibitorio por inepta demanda.

3.1. Requisitos mínimos para la configuración de un cargo de inconstitucionalidad. Reiteración de jurisprudencia.

El artículo 2 del Decreto 2067 de 1991 establece los requisitos que debe cumplir toda demanda de inconstitucionalidad, entre ellas, las razones por las cuales las disposiciones constitucionales invocadas se estiman violadas. Al respecto, la Corte ha advertido que, si bien es cierto que se trata de una acción de carácter público, y por ende, no se encuentra sometida a mayores rigorismos y formalidades¹, también lo es que es necesario cumplir con ciertos requisitos y contenidos mínimos que permitan a este Tribunal la realización satisfactoria de un estudio de constitucionalidad.

Se ha reiterado entonces, que no puede admitirse cualquier ataque indeterminado o carente de motivación razonable². Por el contrario, se demanda cierta carga mínima de argumentación susceptible de generar una verdadera controversia constitucional. La acción pública de inconstitucionalidad se materializa no sólo con una acusación de un ciudadano contra una norma legal con base en unas disposiciones constitucionales que se consideran infringidas, sino también explicando las razones por las cuales dichos textos se estiman violados, pues lo contrario implicaría, no solo estar utilizando recursos estatales inadecuadamente, para una labor que no beneficia a ninguna persona, sino que conllevaría a que la sentencia deberá ser inhibitoria por inepta demanda. El ordenamiento exige pues del ciudadano, la especial responsabilidad de ser diligente, a fin de que esta Corporación pueda

cumplir eficiente y eficazmente con el ejercicio del control de constitucionalidad.

Ahora bien, las razones a las que aluden el numeral tercero del artículo 2º del Decreto 2067, así como la jurisprudencia de manera reiterada, no son de cualquier clase, sino que se circunscriben al seguimiento de exigencias mínimas razonables, sobre las cuales esta Corporación ha insistido vigorosamente. Una sistematización sobre el tema fue desarrollada en la sentencia C-1052 de 2001, la cual expresó:

“tendrán que presentarse las razones por las cuales los textos normativos demandados violan la Constitución (artículo 2 numeral 3 del Decreto 2067 de 2000). Esta es una materia que ya ha sido objeto de análisis por parte de la Corte Constitucional y en la que se revela buena parte de la efectividad de la acción pública de inconstitucionalidad como forma de control del poder público. La efectividad del derecho político depende, como lo ha dicho esta Corporación, de que las razones presentadas por el actor sean claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes. De lo contrario, la Corte terminará inhibiéndose, circunstancia que frustra ‘la expectativa legítima de los demandantes de recibir un pronunciamiento de fondo por parte de la Corte Constitucional’.

La claridad de la demanda es un requisito indispensable para establecer la conducencia del concepto de la violación, pues aunque ‘el carácter popular de la acción de inconstitucionalidad, [por regla general], releva al ciudadano que la ejerce de hacer una exposición erudita y técnica sobre las razones de oposición entre la norma que acusa y el Estatuto Fundamental’, no lo excusa del deber de seguir un hilo conductor en la argumentación que permita al lector comprender el contenido de su demanda y las justificaciones en las que se basa.

Adicionalmente, las razones que respaldan los cargos de inconstitucionalidad sean ciertas significa que la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente “y no simplemente [sobre una] deducida por el actor, o implícita” e incluso sobre otras normas vigentes que, en todo caso, no son el objeto concreto de la demanda. Así, el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad supone la confrontación del texto constitucional con una norma legal que tiene un contenido verificable a partir de la interpretación de su propio texto; ‘esa técnica de control difiere, entonces, de aquella [otra] encaminada a establecer proposiciones inexistentes, que no han sido suministradas por el legislador, para pretender deducir la inconstitucionalidad de las mismas cuando del texto normativo no se desprenden’.

De otra parte, las razones son específicas si definen con claridad la manera como la disposición acusada desconoce o vulnera la Carta Política a través ‘de la formulación de por lo menos un cargo constitucional concreto contra la norma demandada’. El juicio de constitucionalidad se fundamenta en la necesidad de establecer si realmente existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política, resultando inadmisibles que se deba resolver sobre su inexecutable a partir de argumentos ‘vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales’ que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan. Sin duda, esta omisión de concretar la acusación impide que se desarrolle la discusión propia del juicio de constitucionalidad.

La pertinencia también es un elemento esencial de las razones que se exponen en la demanda de inconstitucionalidad. Esto quiere decir que el reproche formulado por el peticionario debe ser de naturaleza constitucional, es decir, fundado en la apreciación del contenido de una norma Superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado. En este orden de ideas, son inaceptables los argumentos que se formulan a partir de consideraciones puramente legales y doctrinarias, o aquellos otros que se limitan a expresar puntos de vista subjetivos en los que `el demandante en realidad no está acusando el contenido de la norma sino que está utilizando la acción pública para resolver un problema particular, como podría ser la indebida aplicación de la disposición en un caso específico´; tampoco prosperarán las acusaciones que fundan el reparo contra la norma demandada en un análisis de conveniencia, calificándola ´de inocua, innecesaria, o reiterativa´ a partir de una valoración parcial de sus efectos.

Finalmente, la suficiencia que se predica de las razones de la demanda de inconstitucionalidad guarda relación, en primer lugar, con la exposición de todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche; así, por ejemplo, cuando se estime que el trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado ha sido quebrantado, se tendrá que referir de qué procedimiento se trata y en qué consistió su vulneración (artículo 2 numeral 4 del Decreto 2067 de 1991), circunstancia que supone una referencia mínima a los hechos que ilustre a la Corte sobre la fundamentación de tales asertos, así no se aporten todas las pruebas y éstas sean tan sólo pedidas por el demandante. Por otra parte, la suficiencia del razonamiento apela directamente al alcance persuasivo de la demanda, esto es, a la presentación de argumentos que, aunque no logren prima facie convencer al magistrado de que la norma es contraria a la Constitución, si despiertan una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicia realmente un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional.”

No obstante lo anterior, la Corte ha insistido también, como se expresó más arriba, en que la consagración de estos requisitos mínimos no puede entenderse como una limitación a los derechos políticos del ciudadano ya referidos, pues lo que se persigue al identificar el contenido de la demanda de inconstitucionalidad es fijar unos elementos que informen adecuadamente al juez para poder proferir un pronunciamiento de fondo, y evitar un fallo inhibitorio que torna inocuo el ejercicio de este derecho político. Esto supone una carga mínima de comunicación y argumentación que ilustre a la Corte sobre la norma que se acusan los preceptos constitucionales que resultan vulnerados, el concepto de dicha violación y la razón por la cual la Corte es competente para pronunciarse sobre la materia. En este orden de ideas, “la presentación de una demanda de inconstitucionalidad ante la Corte da inicio a un diálogo entre el ciudadano, las autoridades estatales comprometidas en la expedición o aplicación de las normas demandadas y el juez competente para juzgarlas a la luz del Ordenamiento Superior. Esto supone como mínimo la exposición de razones conducentes para hacer posible el debate.”³

De otro lado, la jurisprudencia también se ha pronunciado sobre las demandas de inconstitucionalidad cuyo sentido es presentar una interpretación de la disposición acusada como contraria a la Constitución. Así, cuando la demanda surge de una determinada interpretación, se hace necesario distinguir entre enunciados normativos (disposiciones) y normas (contenidos normativos)⁴, pues de un mismo enunciado normativo se pueden desprender varios contenidos normativos autónomos que según cómo se les interprete en conjunto, pueden resultar inconstitucionales o no. Por esto, si la demanda tiene como punto de partida una determinada interpretación - la que hace el demandante - de los contenidos normativos que se derivan de las disposiciones normativas, debe resultar claro para el juez constitucional, y así fundamentarlo el demandante, que esta interpretación es la única posible, o por lo menos es razonable, mientras que las otras son poco plausibles o inconstitucionales. Lo anterior debe estar representado en el escrito de la demanda, como presupuesto necesario de la naturaleza del control abstracto de constitucionalidad de las leyes que hace la Corte Constitucional.

En este orden de ideas, se puede concluir que, en principio, el objeto de un cargo de inconstitucionalidad es lograr que el juez constitucional expulse del orden jurídico un precepto legal; luego, no puede perseguir el propósito general consistente en que se establezca una interpretación conforme a la Constitución, pues este principio obliga a los operadores jurídicos en sede de aplicación, y su vigencia implica que la Corte sólo podrá dictar una sentencia interpretativa de manera excepcional, si el precepto tiene como interpretación más razonable, una que resulta constitucional.

3.2. Examen del caso concreto.

El ciudadano Rafael Honorio Rangel Reyes demanda la inconstitucionalidad de las expresiones “por el último lugar” y “o debieron prestarse” del artículo 134 D, numeral 2, literal c) del Código Contencioso Administrativo, por la supuesta vulneración de los derechos a la igualdad (art. 13 Superior) y al acceso a la administración de justicia (art. 229 Superior).

En cuanto al derecho a la igualdad, comienza por explicar que se presentaría un tratamiento desigual entre los funcionarios públicos y los trabajadores oficiales, en punto al establecimiento de la competencia para demandar. Así, mientras que los primeros deben hacerlo en el último lugar donde prestaron sus servicios o debieron haberse prestado (art. 134 D, numeral 2, literal c) del C.C.A.); los segundos, pueden presentar sus respectivas demandas ante el juez del circuito del último lugar donde prestaron el servicio o del domicilio del demandante, “a elección de éste” (art. 7 del Código Procesal del Trabajo, modificado por la Ley 712 de 2001, art. 5). Lo anterior, en su concepto, configura una violación al derecho de acceso a la administración de justicia.

Explica que la Corte en sentencia C- 540 de 1999 declaró exequible el literal c) del artículo 134 D del Código Contencioso Administrativo, esto es, dos años antes de promulgada la ley 712 de 2001, que adiciona el artículo 7 del Código Procesal del Trabajo. Agrega que “en aras de esa idea de facilitar al trabajador su derecho de acción en contra del Estado en lo laboral, el legislador expide la ley 712 de 2001, para que ese trabajador disponga de su facultad de demandar desde el lugar donde asentó su domicilio, o desde el último lugar en donde prestó sus servicios, más no así al trabajador que depende del Decreto 01 de 1984 Art. 134 D literal

C, porque este trabajador sólo y únicamente puede demandar desde el último lugar donde prestó sus servicios, que la mayoría de las veces la labor encomendada lo hace en cualquier lugar ordenado por sus patronos, pero que al momento de cumplir con los requisitos de su retiro se asienta, en un lugar determinado del territorio nacional que no es necesariamente el último lugar en donde prestó sus servicios consagrándose de esta manera la violación al principio de igualdad”.

Con base en lo anterior, concluye afirmando que “se coartan las condiciones reales y efectivas de igualdad ante la ley entre los trabajadores que prestaron sus servicios al Estado cobijados por la ley 712 de 2001 y los trabajadores que prestaron sus servicios al Estado cobijados por el Decreto 01 de 1984. Porque se estaría de alguna manera atentando contra los derechos fundamentales de estos trabajadores, haciéndole más gravosa su situación al derecho de acción, para sus reclamaciones laborales”.

En este orden de ideas, asegura que los trabajadores que se encuentran bajo la normatividad del Código Contencioso Administrativo, que quieran hacer valer sus derechos quebrantados y que se hayan domiciliado en un sitio diferente al que prestaron sus servicios a la Nación en el territorio nacional, “se tienen que abstener de hacerlo porque también iría en detrimento de su patrimonio económico, por no poder hacerlo donde prestaron los servicios sino únicamente en la sede de la entidad, que ordinariamente son las capitales del país. Como también es cierto que en algunos casos los trabajadores demandantes y con la potestad que les brinda la ley pueden de primera mano conocer las actuaciones de los despachos judiciales a medida que éstos se presentan. Como también es indudable que la demanda se presentaría desde el domicilio del demandante como lo dice el Art. 5 de la ley 712 de 2001 que modificó el Art. 7 del Código procesal del trabajo y no el del contencioso administrativo Art. 134 D literal C, por lo tanto no es desde el domicilio del apoderado, que en algunos casos pertenecen a colegios o asociaciones disgregados en el territorio nacional y que cuentan con un patrimonio económico bastante alto, como en otros casos de apoderados que trabajan individualmente y que asumen la responsabilidad plena de sus demandas, no cuentan con ese capital, y por lo tanto los gastos se incrementan para un trabajador que se retiró en un sitio diferente al cual estableció su domicilio permanente al contratarlo.”

Culmina el texto de su demanda afirmando que “la disposición acusada vulnera los derechos a la igualdad y al acceso a la administración de justicia consagrados, respectivamente, en los artículos 13 y 229 de la Constitución Política por cuanto, excluye de las reglas establecidas en estas disposiciones a los trabajadores que prestaron sus servicios a la Nación en lo laboral cobijados por el código contencioso administrativo Art. 134 D literal C, con respecto a aquellos trabajadores que prestaron sus servicios al Estado en lo laboral cobijados por la ley 712 de 2001, Art. 5 que modifica el ART. 7 del Código procesal del trabajo”.

Ahora bien, considera la Corte que el ciudadano no planteó, al menos, un cargo de inconstitucionalidad, por las siguientes razones.

En cuanto al requisito de la claridad, esta Corporación encuentra que, tomando en consideración el carácter público que caracteriza a la acción de inconstitucionalidad, se podría afirmar que el ciudadano cumplió con tal requisito. De hecho, la totalidad de los intervinientes, al igual que el Ministerio Público, comprendieron lo que podría denominarse la

esencia o el sentido de la demanda; tanto es así que algunos de ellos la coadyuvaron, mientras que otros solicitaron declarar exequibles las expresiones legales acusadas.

No obstante lo anterior, la Corte encuentra que el ciudadano no cumplió con otros requisitos constitucionales propios de tales demandas, por las siguientes razones.

En cuanto al requisito de la suficiencia, el ciudadano se limita a afirmar la existencia de un trato diferente entre los funcionarios públicos y los trabajadores oficiales, en relación con el lugar donde pueden demandar laboralmente a la Nación. En tal sentido, a su juicio, se presenta una situación injusta, por cuanto los primeros pueden hacerlo únicamente en el lugar donde prestaron sus servicios, en tanto que los segundos gozan de la facultad de hacerlo, además, en su lugar de domicilio. Tal situación, su opinión, compromete un “patrimonio económico alto” de una clase de trabajadores.

Como puede advertirse, si bien el ciudadano plantea un trato diferente entre dos variedades de trabajadores, no termina de exponer las razones por las cuales tal tratamiento desigual configura realmente un desconocimiento del artículo 13 Superior, y mucho menos del artículo 229 de la Carta Política. En otras palabras, su exposición se limita a plantear la existencia de dos supuestos diferentes, sin demostrar las razones por las cuales aquello constituiría un acto discriminatorio; tanto menos y en cuanto, como se sabe, existen diversas e importantes diferencias entre los regímenes sustanciales y procesales que regulan a los funcionarios públicos y a los trabajadores oficiales.

Aunado a lo anterior, no se cumplió con el requisito de certeza, por cuanto la argumentación del demandante se termina soportando sobre un error. En efecto, según el ciudadano la discriminación tendría origen en la expedición de la Ley 712 de 2001, normatividad que, en su concepto, consagró un nuevo beneficio procesal a favor de los trabajadores oficiales, consistente en la alternativa de elegir para demandar entre el juez del último lugar donde prestó sus servicios, o ante aquél de su domicilio.

En relación con el anterior planteamiento, conviene precisar que la legislación anterior a la expedición de la Ley 712 de 2001 ya estipulaba tal prerrogativa, facultad que, al igual que hoy, no estaba contemplada en su momento en el Código Contencioso Administrativo para quien demandara a la Nación dentro de un proceso laboral administrativo, situación que igualmente se presentaba al momento de proferirse la sentencia C- 540 de 1999.

“ARTÍCULO 5. COMPETENCIA POR RAZON DEL LUGAR. FUERO GENERAL. La competencia se determina por el lugar en donde haya sido prestado el servicio, o por el domicilio del demandado, a elección del actor”.

A su vez, la Ley 712 de 2001, mediante la cual se reformó el Código Procesal del Trabajo, reza:

“Artículo 5o. Competencia por razón del lugar o domicilio. La competencia se determina por el último lugar donde se haya prestado el servicio, o por el domicilio del demandado, a elección del demandante.

Como puede observarse, la única modificación que introdujo la Ley 712 de 2001 consistió en

agregar la palabra “último”, respecto del lugar en el cual se prestaron los servicios, conservando el resto de la redacción original de la norma.

Así las cosas, la argumentación planteada por el ciudadano, como se puede observar, parte del equívoco de considerar que la Ley 712 de 2001 creó un nuevo beneficio o prerrogativa a favor de los trabajadores oficiales, facultad de la cual siempre han gozado en los términos del Código Procesal Laboral.

En este orden de ideas, la Corte se declarará inhibida para fallar, por inepta demanda.

VIII. DECISIÓN

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

RESUELVE

Declararse INHIBIDA para proferir un fallo de fondo en relación con las expresiones “por el último lugar” y “o debieron prestarse” del artículo 134 D, literal c) del Código Contencioso Administrativo, por inepta demanda.

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

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

JUAN CARLOS HENAO PEREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSON ELIAS PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Cfr. Corte Constitucional, Auto del 29 de julio de 1997, expediente D-1718.

2 Cfr. Sentencia C-131 de 1993

3 Sentencia C-1052 de 2001.

4 Sentencia C-1046 de 2001: "...es necesario distinguir, tal y como esta Corte lo ha hecho, entre las nociones de "disposición" y de "contenido normativo". Así, en general las expresiones normas legales, enunciados normativos, proposiciones normativas, artículos, disposiciones legales y similares se asumen como sinónimas. Sin embargo, lo cierto es que es posible distinguir entre, de una parte, los enunciados normativos o las disposiciones, esto es, los textos legales y, de otra parte, los contenidos normativos, o proposiciones jurídicas o reglas de derecho que se desprenden, por la vía de la interpretación, de esos textos. Mientras que el enunciado o el texto o la disposición es el objeto sobre el que recae la actividad interpretativa, las normas, los contenidos materiales o las proposiciones normativas son el resultado de las misma". También, en aplicación de la diferenciación entre disposición normativa y contenido normativo la Corte en la sentencia C-573 de 2004, rechazó la solicitud de inhibición de uno de los intervinientes en el proceso, que alegaba que la disposición normativa objeto de la revisión (un inciso del artículo 8º de la Ley 812 de 2003 Por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, hacia un Estado comunitario) configuraba la descripción de un programa sin efectos normativos, es decir sin contenido normativo. Frente a lo que la Corte dijo: "...la inclusión de un programa específico en el Plan de Desarrollo tiene al menos el siguiente efecto normativo concreto: permitir que en el presupuesto sean apropiadas las correspondientes partidas para desarrollar ese programa". De igual manera, a partir de la mencionada distinción en las sentencias C-207/03 y C-048/04 se ratificó lo dicho en la C-426/02, en el sentido de establecer que "[e]l hecho de que a un enunciado normativo se le atribuyan distintos contenidos o significados, consecuencia de la existencia de un presunto margen de indeterminación semántica, conlleva a que la escogencia práctica entre sus diversas lecturas trascienda el ámbito de lo estrictamente legal y adquiera relevancia constitucional, en cuanto a que sus alternativas de aplicación pueden resultar irrazonables y desconocer los mandatos superiores".