Sentencia C-671/08

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Ineptitud sustantiva de la demanda por incumplimiento de requisitos de claridad, certeza y pertinencia

Referencia: expediente D- 7103

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 134 D (parcial) del Código Contencioso Administrativo , adicionado por el artículo 43 de la ley 446 de 1998.

Demandante: José Antonio Molina Torres.

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME ARAÚJO RENTERÍA

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, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano José Antonio Molina Torres presentó demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 134 D (parcial) del Código Contencioso Administrativo , adicionado por el artículo 43 de la ley 446 de 1998, por la supuesta violación de los artículo 13 y 229 de la Constitución.

Mediante auto de catorce (14) de diciembre de 2007 , se admitió la demanda y se corrió traslado del expediente al Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto correspondiente.

Así las cosas, cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda de la

referencia.

II. NORMA ACUSADA

A continuación se transcribe el texto de la disposición demandada, acorde con su publicación en el Diario Oficial No 43.335 de 8 de julio de 1998 y se subraya la parte acusada:

" LEY 446 DE 1998

Por la cual se adoptan como legislación permanente algunas normas del Decreto 2651 de 1991, se modifican algunas 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.

(…)

ARTICULO 43. DETERMINACION DE COMPETENCIAS. Adiciónase el Título 14 del Libro 3o. del Código Contencioso Administrativo con un Capítulo IV del siguiente tenor:

CAPITULO 4.

DETERMINACION DE COMPETENCIAS

" ART. 134D.—Adicionado. L. 446/98, art. 43. Competencia por 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) (…)

b) (…)

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) (…)”

III. DEMANDA.

Señala el demandante que el numeral indicado determina al ámbito nacional como el único destinatario de las reglas que se fijan en los literales subsiguientes. Como consecuencia inmediata de ello, los asuntos del orden territorial quedan tajantemente marginados de dichas reglas.

En este sentido, de la hipótesis contenida en el literal c) del numeral 2° del artículo 43 de la ley 446 de 1998, quedan excluidos los asuntos de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral del orden territorial, lo cual comporta una vulneración de los artículos 13 y 229 de la Constitución. En efecto, en los conflictos laborales de estirpe nacional o territorial , el último lugar donde se prestó o debió prestarse el servicio constituye – por antonomasia- el sitio geográfico que guarda y conserva los elementos que facilitan la resolución de tales conflictos con arreglo al preámbulo de la Carta y los fines esenciales del Estado, en tanto ese “ último lugar” le dispensa a los extremos del proceso una valiosa oportunidad para disponer de unos medios probatorios amparados por los principios de eficacia, la celeridad y la economía procesal, que de suyo se apoyan en el contacto práctico e inmediato que tiene la administración con los documentos y archivos pertinentes.

Se agrega, que tanto en lo nacional como en lo territorial, quien formule una demanda laboral debe hacerlo a través de apoderado, sin que importe el lugar de su domicilio, y será su apoderado el que tenga el deber judicial de estar pendiente del desarrollo del proceso.

Se manifiesta por parte del demandante, que teniendo en cuenta que entre los propósitos fundamentales de la ley 446 de 1998 está la descongestión judicial, lógico es entender que a ella contribuye eficazmente (tanto en los asuntos del orden nacional como en los del orden territorial) la desconcentración de los proceso laborales en los que es demandado el Estado, a lugares diferentes de la sede de la entidad correspondiente- sede principal- que usualmente es bogotá u otras capitales de departamento. Además, la desconcentración territorial de los procesos laborales en los que es demandado el Estado, se encuentra garantizada en la práctica por la presencia territorial de los juzgados administrativos que

actualmente operan en el país.

Se indica, que teniendo en cuenta que de acuerdo con el artículo 13 superior, la igualdad se predica entre iguales, es de registrar que en el presente caso existen características relevantes que ponen en pie de igualdad a los conflictos laborales de linaje nacional con los conflictos laborales de linaje territorial. Sin embargo, de cara a la expresión impugnada, el derecho a la igualdad resulta quebrantado en cabeza de las personas que en el plano territorial tengan interés jurídico para presentar demandas laborales en acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Así entonces, como el segmento combatido sólo cobija los literales que a continuación relaciona, en tanto comprendan asuntos del orden nacional, por contera excluye los asuntos del orden territorial relativos a conflictos laborales. Lo cual, sin duda, engendra una manifiesta discriminación contra quienes – en el ámbito territorial- tienen legitimación en causa para formular demandas laborales en acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Afirma el demandante, que la regla acusada viola el derecho de acceso a la justicia que estipula el artículo 229 del ordenamiento superior, conforme al cual, le corresponde al Estado adoptar todas las medidas necesarias para garantizarle a las personas el acceso a la administración de justicia en condiciones de igualdad. En efecto, la norma impugnada limita desproporcionadamente este derecho- por el actor territorial- a las personas que tengan interés jurídico para presentar demandas laborales del orden territorial, en cuanto no les permite hacerlo en el último lugar donde se prestaron o debieron prestarse los servicios.

Acorde con lo anterior, se solicita declarar inconstitucional la expresión " ... del orden nacional " contenida en la norma acusada.

IV. INTERVENCIONES

1. Ministerio de Protección Social.

La ciudadana Mónica Andrea Ulloa Ruíz actuando como apoderada del Ministerio de Protección Social , interviene en el presente proceso con el propósito de solicitar la constitucionalidad condicionada de la norma acusada con base en los siguientes argumentos:

Luego de citar una jurisprudencia de la Corte Constitucional, se afirma que en efecto la interpretación del precepto acusado excluye los asuntos de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral de entidades territoriales , pero no sería viable declarar la inexequibilidad de la expresión , toda vez que este numeral contiene otras reglas que se verían afectadas con tal decisión .

Por tal razón , la interviniente solicita declarar la exequibilidad condicionada de la norma acusada en el entendido que esta regla se aplicará al orden territorial.

2. Ministerio del Interior y de Justicia.

El ciudadano Fernando Gómez Mejía , actuado en su calidad de director del ordenamiento jurídico del Ministerio del Interior y de Justicia, interviene en el presente proceso para solicitar la exequibilidad de la norma demandada con base en los siguientes razonamientos:

Se afirma que si bien el legislador es competente para fijar los criterios de competencia y señalar los ámbitos que corresponden a los distintos órganos y funcionarios que administran justicia, dicha atribución no es absoluta, en la medida en que no puede desconocer principios y mandatos constitucionales. Las competencias de los jueces deben ser distribuidas en sitios diferentes de la república , de manera que todos los habitantes independientemente de la zona en que residan , puedan acudir en condiciones similares a los estrados judiciales y el acceso a la justicia no se convierta en un privilegio.

Se señala que los artículos 131-6 y 132 – 6 del Código Contencioso administrativo , sobre la competencia territorial de los tribunales administrativos, cuyo ámbito de actuación es departamental, prevén respecto de aquellos asuntos que la competencia por razón del territorio en todo caso se determinará por el último lugar donde se prestaron o debieron prestarse los servicios personales. A su turno el artículo 134 D , sobre competencia territorial de los jueces administrativos, con competencia en el ámbito municipal y todo el territorio nacional, señala que en dichos asuntos de carácter laboral, la competencia se determinará por el último lugar donde se prestaron o debieron prestarse los servicios.

Así las cosas, indica el interviniente, resulta inexacto que el demandante afirme respeto de la

competencia territorial para los asuntos de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral, que no se tiene en cuenta el último lugar de prestación de los servicios, pues por el contrario, éste es el que legalmente establece la norma acusada para efectos de fijar la competencia correspondiente.

En el presente asunto , se expresa, no se vulneraron los derecho a la igualdad ni el acceso a la administración de justicia, de quienes se encuentran legitimados para demandar en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral en el ámbito territorial, en primer lugar, porque como se desprende de la misma norma acusada, así como de las demás disposiciones aludidas del Código contencioso administrativo , la regla de competencia territorial para estos asuntos , es la misma en diferentes disposiciones , de suerte que bajo una interpretación sistemática de aquellas, se puede establecer que de manera alguna se excluye la aplicación de la norma de competencia territorial a los asuntos del orden territorial.

No tendría sentido, que habiendo un juzgado administrativo con competencia en el ámbito municipal correspondiente para conocer de acciones de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral, se deba acudir al tribunal administrativo del departamento para instaurar la acción correspondiente. Adicionalmente, la norma de competencia en tal sentido es clara al indicar que los jueces administrativos " conocen en primera instancia de las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho de conflictos de carácter laboral que no excedan de 100 salarios mínimos mensuales , de aquellos de la misma naturaleza laboral derivados de una relación legal y reglamentaria o de actos de carácter legal expedidos por autoridades del orden nacional, excepto la declaratoria de unidad de empresa y calificación de huelga" y que en estos asuntos la competencia " se determinará por el último lugar donde se prestaron o debieron prestarse los servicios " .

En la misma línea , debe tenerse presente, que según la prelación de competencia , las reglas de competencia por razón del territorio , se subordinan a las establecidas por materia y por el valor.

3. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El ciudadano Juan Manuel Vega Heredia, actuando en representación del ministerio de hacienda y crédito público, interviene en el presente proceso para solicitar la

constitucionalidad de la norma acusada con base en los siguientes parámetros:

Se manifiesta que no se vulnera el derecho a la igualdad en la medida que se está garantizando el debido proceso no solo para el actor, sino también para el demandado , en este caso las entidades del orden nacional, entonces, si en los casos de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral, se tiene como regla que la competencia territorial en el último lugar donde se presentaron o debieron presentarse los servicios , hace a alusión con el hecho simple que ante la generación de incumplimiento o rompimiento de las reglas jurídicas que sustentaban una determinada relación , ella debe responderse de la manera más inmediata y para el efecto, se acude como criterio de competencia el lugar donde se debía dar cumplimiento a la obligación.

Tampoco se vulnera el acceso a la administración de justicia, puesto que no existe una barrera real, física o incluso jurídica que predetermine la imposibilidad de interponer acciones pertinentes, incluso para interponer la acción de nulidad y restablecimiento del derecho se requiere de la asistencia técnica de un experto en el área del derecho , hecho que no prueba la existencia de una barrera para interponer acciones legales correspondientes, en la medida que el profesional del derecho esta en obligación de realizar todas las acciones pertinentes para la atención de su cliente, incluso movilizarse , sin que ello signifique que es una barrera para el acceso a la justicia.

Si un actor, se somete a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra una entidad territorial se parte del hecho, que ese actor o sujeto presto sus servicios para la entidad demandada, y estos servicios solo podrían haberse desarrollado dentro del espacio geográfico que ocupa la entidad territorial, por ende existe identidad entre el lugar donde debe adelantarse el proceso y el lugar del domicilio del la entidad territorial.

4. Intervenciones Extemporáneas

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

El Procurador General de la Nación, Edgardo José Maya Villazón, en Concepto No. 4494 presentado el 27 de febrero del presente año, solicita a la Corte se declare la exequibilidad de la expresión “del orden nacional”, contenida en el numeral segundo del artículo 134-D del Código Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 43 de la Ley 446 de 1998, bajo

la condición de que las reglas contenidas en este numeral, en materia laboral, sean aplicables a las demandas ante las entidades territoriales, cuando coincidan con las competencias asignadas por la ley a los tribunales y los jueces contencioso administrativos en razón a la materia y la cuantía.

Lo anterior con base en los siguientes argumentos:

“

(…)

5. Lectura sistemática de la disposición acusada.

5.1. La regla general de la presentación de la demanda en el domicilio del demandado y la excepción aplicable a las entidades del orden nacional.

El artículo 134D del Código Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 43 de la Ley 446 de 1998, establece en su numeral primero una regla general de competencia territorial que debe ser interpretada en forma armónica con la competencia en razón de la cuantía y de la materia. Según esta regla general de la jurisdicción contencioso administrativa, la competencia territorial se fija por el lugar de ubicación de la sede de la entidad demandada o por el domicilio del particular demandado.

Pero teniendo en cuenta que en los procesos en que esté involucrada la administración nacional, esta regla implicaría la concentración y la congestión de la administración de justicia, el numeral 2 del artículo 134 D establece los criterios para desconcentrar la competencia en los diferentes tipos de procesos para garantizar los principios consagrados en los artículos 228 y 229 de la Constitución, al permitir adelantar estos procesos ante las diferentes autoridades contencioso administrativas del país.

En relación con la disposición de competencia territorial para los asuntos de orden nacional consagrada en la disposición que se estudia, este Despacho señaló en anteriores conceptos que resulta razonable y justificado que se determine la competencia en los asuntos de nulidad y restablecimiento del derecho en materia laboral, en el lugar donde se prestó o

debió prestarse el servicio, pues de esta manera se permite a la autoridad judicial una relación más inmediata con la prueba, garantizando la eficacia, celeridad y eficiencia en la administración de justicia. En este mismo sentido, respecto a la regla establecida para los asuntos de orden nacional en materia laboral señaló la Corte Constitucional:

“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.

(Sentencia C-540 de 1999).

5.2. La competencia de los jueces y los tribunales contencioso administrativos en razón a la materia y a la cuantía.

De otra parte debe tenerse en cuenta que el Código Contencioso Administrativo, en el capítulo IV del libro tercero del título XVI (adicionado por el artículo 43 de la ley 446 de 1998), establece la competencia para los tribunales y los jueces administrativos en razón a la materia y a la cuantía, así:

“ARTICULO 132. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN PRIMERA INSTANCIA. (Subrogado por el artículo 40 de la Ley 446 de 1998), Los Tribunales

Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:

2. De los de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral que no provengan de un contrato de trabajo, en los cuales se controviertan Actos Administrativos de cualquier autoridad, cuando la cuantía exceda de cien (100) salarios mínimos legales mensuales."

ARTICULO 134-B. COMPETENCIA DE LOS JUECES ADMINISTRATIVOS EN PRIMERA INSTANCIA. <adicionado por el artículo 42 de la Ley 446 de 1998.> Los Jueces Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:

1. De los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral, que no provengan de un contrato de trabajo, en los cuales se controviertan Actos Administrativos de cualquier autoridad, cuando la cuantía no exceda de cien (100) salarios mínimos legales mensuales.

2. De los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho que carezcan de cuantía, cuando se trate de controversias que se originen en una relación laboral legal y reglamentaria o cuando se controviertan Actos Administrativos de carácter laboral expedidos por autoridades del orden nacional, con excepción de los actos referentes a la declaratoria de unidad de empresa y a la calificación de huelga, cuya competencia corresponde al Consejo de Estado en única instancia.

ARTICULO 134-E. COMPETENCIA POR RAZÓN DE LA CUANTÍA. <adicionado por el artículo 43 de la Ley 446 de 1998.> Para efectos de competencia, cuando sea del caso, la cuantía se determinará por el valor de la multa impuesta o de los perjuicios causados, según la estimación razonada hecha por el actor en la demanda. Sin embargo, en asuntos de carácter tributario, la cuantía se establecerá por el valor de la suma discutida por concepto de impuestos, tasas, contribuciones y sanciones. Para los efectos aquí contemplados, se aplicarán las reglas de los numerales 1 y 2 del artículo 20 del Código de Procedimiento Civil.

En las acciones de nulidad y restablecimiento no podrá prescindirse de la estimación razonada de la cuantía, so pretexto de renunciar al restablecimiento.

Para efectos laborales, la cuantía se determinará por el valor de las pretensiones al tiempo

de la demanda, sin tomar en cuenta los frutos, intereses, multa o perjuicios reclamados, excepto cuando se reclame el pago de prestaciones periódicas de término indefinido, como pensiones, en cuyo caso se determinará por el valor de lo que se pretenda por tal concepto desde cuando se causaron y hasta la presentación de la demanda, sin pasar de tres (3) años.

Al complementar estas reglas con la disposición general en materia de competencia territorial, se concluiría que únicamente podrían llevar los casos de nulidad y restablecimiento del derecho en materia laboral, los jueces y tribunales del lugar de ubicación de las sedes de las entidades demandada con excepción de los asuntos de orden nacional, en los cuales sí se podrá demandar en el lugar donde se prestó o se debió prestar el servicio.

Esto nos lleva a que muchos jueces administrativos y tribunales que ejercen jurisdicción "en el lugar donde se prestó o debió prestarse el servicio" pueden conocer de los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho en materia laboral cuando se trate de entidades nacionales pero no así, cuando se trate de demandas contra entidades territoriales, aun cuando tengan la competencia sobre estos procesos en atención a la materia y la cuantía.

(…)

Si bien, es claro que en los casos de la jurisdicción ordinaria y en la contencioso administrativa se trata de patronos diferentes y de trabajadores con regímenes diferentes, lo que podría llevar a pensar que no puede compararse la situación de unos demandantes frente a otros; considera el Ministerio Público que en este caso la situación sí es equiparable, pues se trata en los tres eventos, de trabajadores que buscan la protección judicial de sus derechos laborales y por tanto, el Estado debe garantizarles iguales facilidades en el acceso a la justicia, en cuanto sea razonablemente posible.

Antes de la puesta en marcha de los juzgados administrativos en todo el país, el tratamiento diferente podría ser comprensible, Pero la activación de más de doscientos cincuenta juzgados administrativos precisamente tiene como fin evitar esta concentración y descongestionar los diferentes procesos ante esta jurisdicción, garantizando a los ciudadanos un más fácil acceso a la justicia.

Obsérvese que en el caso de las demandas de nulidad y restablecimiento del derecho en materia laboral, los jueces y tribunales contencioso administrativos del lugar donde se prestaron o debieron prestarse los servicios tendrían competencia para administrar justicia en los procesos contra las entidades del orden nacional pero, aunque tengan la misma competencia por materia y por cuantía no podrían conocer de las demandas contra las entidades territoriales, sin que exista una justificación objetiva y razonable, para que trabajadores que prestaron sus servicios a entidades públicas en un mismo lugar, no tengan igual posibilidad de acceder a la justicia en esa jurisdicción, aun cuando los jueces sean competentes por materia y por cuantía.

Por tal razón, en este caso debe aplicarse, lo que ha señalado la Corte, "El principio de igualdad exige que no se consagren excepciones o privilegios que excluyan a unos de lo que se concede a otros en idénticas circunstancias, salvo que exista una justificación objetiva y razonable." A este respecto, cabe recordar lo que señaló la Corte a propósito de la libertad del legislador al establecer las competencias en materia laboral de la justicia ordinaria:

"Que el legislador esté facultado para fijar la competencia de los jueces tomando como base factores objetivos como la cuantía o el territorio, es un hecho incontrovertible, pero lo que no se puede olvidar es que dicha potestad debe ejercerse dentro de los lineamientos y parámetros señalados por el constituyente y el total respeto y acatamiento de los cánones constitucionales, entre los que se encuentra el de garantizar los derechos fundamentales de todas las personas, en este caso el derecho a la igualdad.

Sobre este mismo tema la Corte se pronunció en sentencia reciente, expresando:

"En particular, lo que concierne al aspecto territorial, las competencias de los jueces y corporaciones deben ser distribuidas en sitios diversos de la República, de tal modo que todos los habitantes, independientemente de la zona en que residan, pueden acudir, en condiciones similares, a los estrados judiciales. Ello evita que la sede territorial del único tribunal competente para determinado asunto convierta el acceso a la justicia en un privilegio solamente reservado a quienes viven en ese lugar.

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

Eso mismo ocasiona la discriminación entre personas, carente de todo fundamento real y jurídico y sólo con apoyo en un factor territorial que no puede ser más importante, a los ojos del Estado, que el adecuado y oportuno uso, por parte de todas las personas, de los instrumentos institucionales para ejercer los derechos que la administración de justicia está llamada a garantizar." Sent. C-594/98 M.P. José Gregorio Hernández Galindo" (Sentencia C-1541 de 2000)

Si bien no siempre se pueden garantizar al trabajador las facilidades para la presentación de las demandas, por cuanto median razones de interés general relativas a la racionalidad en la distribución del trabajo al interior de la jurisdicción y a la eficiencia del proceso, considera el Ministerio Público que es obligación del Estado hacerlo, siempre que sea posible y razonable. Lo anterior por cuanto el derecho a que se refiere el artículo 228 de la Carta Política no se limita a poder acceder a la justicia, en abstracto, sino a poder acceder, en concreto, sin obstáculos injustificables, a la administración de justicia.

Uno de los fines esenciales del Estado es lograr "un orden justo" y ello solamente se realiza cuando se hacen efectivos principios como los enunciados de desconcentración, eficacia, eficiencia e igualdad, especialmente cuando se trata de facilitar el acceso a la justicia de los trabajadores, los cuales, se reitera, tienen especial protección del Estado de conformidad con los artículos 25 y 53 de la Carta política. Aun teniendo en cuenta los avances en las comunicaciones y el hecho de que en estos procesos se actúa a través de apoderado, es obvio que los costos de los procesos que se llevan en un lugar lejano al domicilio son mayores, pues es el demandante quien tiene a su cargo el pago de los traslado suyos y de su abogado, de tal manera que, siempre será más favorable para el trabajador, hacer el

seguimiento inmediato de su proceso.

En atención a lo anteriormente expuesto, el Ministerio Público considera que la expresión "del orden nacional", demandada, no vulnera los principios constitucionales de desconcentración (art. 229), igualdad (art. 13) y acceso a la justicia (art. 229), en sí mismo considerada, sino que, por el contrario, responde a estos principios. Sin embargo el limitar la regla de que trata el literal c) del numeral 2 del artículo 134D, del Código Contencioso Administrativo, sin ninguna justificación razonable, a los asuntos relativos a las entidades del orden nacional, establece una discriminación innecesaria, teniendo en cuenta las actuales condiciones de la jurisdicción contencioso administrativa. De tal manera que la interpretación constitucional de la disposición debe corresponder a los principios de desconcentración, eficiencia, igualdad y acceso a la administración de justicia y debe armonizarse con las competencias que por materia y cuantía, en los asuntos laborales, han sido asignadas a los tribunales y jueces administrativos, por la misma Ley 446 de 1998, competencia que sería inoperante para muchos jueces, al aplicarse la regla general de competencia territorial consagrada en el numeral primero del artículo 134D del Código Contencioso Administrativo.

Por estas razones, el Procurador General de la Nación solicitará a la Corte Constitucional que, declare la exequibilidad de la expresión "orden nacional", bajo el entendido de que en los procesos en materia laboral administrativa, en que estén involucradas entidades del nivel territorial, pueda presentarse la demanda en la sede de la entidad demandada o en el lugar donde se prestaron o se debieron prestar los servicios."

Por las razones expuestas la Procuraduría General de la Nación solicita se declare la exequibilidad de la expresión " del orden nacional " , contenida en el numeral segundo del artículo 134- D del Código Contencioso administrativo , modificado por el artículo 43 de la ley 446 de 1998, bajo la condición de que las reglas contenidas en este numeral, en materia laboral, sean aplicadas a las demandas ante las entidades territoriales , cuando coincidan con las competencias asignadas por la ley a los tribunales y los jueces contencioso administrativos en razón a la materia y a la cuantía.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

Competencia

1. 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. Los cargos presentados en la demanda no reúnen los requisitos mínimos señalados por la ley y la jurisprudencia de ésta corporación para emitir un juicio de constitucionalidad.

Como resultado del análisis efectuado en el trámite de constitucionalidad que precede a la presente sentencia, este Corte evidencia que la demanda presentada por el actor no reúne los requisitos mínimos exigidos por la ley y por la jurisprudencia de ésta corporación para emitir un juicio de constitucionalidad.

Con el propósito de evidenciar la ineptitud sustantiva de la demanda se describirán, en primer lugar, los fundamentos legales y jurisprudenciales respecto a los requisitos mínimos que deben cumplir las demandas de inconstitucionalidad; y en segundo lugar, se confrontarán los parámetros expuestos con las argumentaciones esbozadas en la demanda.

i. Fundamentos legales y jurisprudenciales respecto a los requisitos mínimos que deben cumplir las demandas de inconstitucionalidad.

3. El decreto ley 2067 "por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional " señala en su artículo 2° lo siguiente:

"ARTICULO 2o. Las demandas en las acciones públicas de inconstitucional se presentarán por escrito, en duplicado, y contendrán:

1. El señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, su transcripción literal por cualquier medio o un ejemplar de la publicación oficial de las mimas;

2. El señalamiento de las normas constitucionales que se consideren infringidas;

3. Las razones por las cuales dichos textos se estiman violados;

4. Cuando fuere el caso, el señalamiento del trámite impuesto por la constitución para expedición del acto demandado y la forma en fue quebrantado; y

5. La razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda."

4. Por su parte, esta Corporación mediante Auto No 32 de 2005, Sala Plena, afirmó lo siguiente:

"En reiteradas jurisprudencias, esta Corporación ha insistido en la necesidad que las demandas de inconstitucionalidad sujetas a estudio, cuenten con cargos contra las normas acusadas.

Es decir, para que realmente exista en la demanda una imputación o un cargo de inconstitucionalidad, es indispensable que estos permitan efectuar a la Corte Constitucional una verdadera confrontación entre la norma acusada, los argumentos expuestos por el demandante y la disposición constitucional supuestamente vulnerada.

En este orden de ideas, no cualquier tipo de argumentación sirve de sustento al análisis que debe realizar el juez de constitucionalidad. En efecto, es necesario que los razonamientos alegados contengan unos parámetros mínimos que puedan llevar a esta Corporación a desconfiar de la constitucionalidad de la norma acusada. Así las cosas, para que la acción pública de inconstitucionalidad sea efectiva como forma de control del poder político, los razonamientos en ella expuestos deben contener unos parámetros mínimos con el fin de que no se malogre la posibilidad constitucional de obtener de parte de esta Corporación un fallo de fondo respecto del asunto planteado . Y no por el contrario, que se presente la posibilidad de que la Corte Constitucional se abstenga de pronunciarse sobre el asunto planteado debido a " razonamientos " que no permiten tomar una decisión de fondo.

En este orden de ideas, esta Corporación ha entendido que los cargos de inconstitucionalidad deben ser claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes.1

Pues bien, los cargos serán claros si permiten comprender el concepto de violación que se pretende alegar. Para que dicha comprensión se presente por parte del juez de constitucionalidad , no solo es forzoso que la argumentación tenga un hilo conductor , sino que quien la lea – en este caso la Corte Constitucional- distinga con facilidad las ideas expuestas y que los razonamientos sean sencillamente comprensibles.

En cuanto a la certeza, los cargos gozarán de esta siempre y cuando se realicen sobre una

proposición jurídica presente en el ordenamiento jurídico , que ataquen la norma acusada y no otra no mencionada en la demanda; así entonces, los cargos no pueden inferir consecuencias subjetivas de las disposiciones demandadas , ni extraer de estas efectos que ellas no contemplan objetivamente. En últimas, los cargos serán ciertos si las proposiciones jurídicas acusadas devienen objetivamente del " texto normativo ". Los supuestos , las conjeturas, las presunciones, las sospechas y las creencias del demandante respecto de la norma demandada no podrán constituir un cargo cierto.

La especificidad como parámetro de los cargos y razonamientos de la demanda, indica que estos deben mostrar sencillamente una acusación de inconstitucionalidad contra la disposición atacada. Así las cosas, los cargos de inconstitucionalidad deben relacionarse directamente con la norma demandada y no pueden sustentarse en exposiciones " vagas, indeterminadas, indirectas , abstractas y globales " que no permitan directamente realizar un juicio de constitucionalidad. En resumen, este parámetro pretende que el cargo realizado sea efectivamente de inconstitucionalidad y que sus fundamentos sean específicos, determinados, concretos , precisos y particulares en relación a la norma acusada.

En igual forma, los cargos deben ser pertinentes. A parte de que los cargos no pueden ser vagos, abstractos e indeterminados , es necesarios que estos efectivamente tengan una naturaleza constitucional. Es decir, que los cargos contrapongan normas de inferior categoría a las normas constitucionales. Por ende, es indispensable que los razonamientos sean del orden constitucional , razón por la cual no podrán ser aceptados cargos basados en argumentos legales o doctrinarios. De igual manera, no aparejan pertinencia aquellos cargos que pretenden sustentar la inconstitucionalidad de la norma acusada basado en ejemplos, acaecimientos particulares, hechos personales, vivencias propias, sucesos y ocurrencias reales o imaginarias , en las que supuestamente se aplicó o será aplicada la norma demandada.

Por último, los cargos deben ser suficientes, esto consiste en que "despierten 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 "2

ii. Razones de la Ineptitud Sustancial de la demanda.

. Las demandas en las acciones públicas de

5. Falta de claridad en la exposición del cargo.

El actor en la presente demanda pretende efectuar una comparación entre los conceptos de orden nacional y orden territorial, para sustentar sus razones de violación de la constitución.

No obstante lo anterior, el demandante en momento alguno explica en que sentido jurídico entiende el concepto de orden territorial. A la luz de la Constitución3 las entidades territoriales son los departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas. Así entonces, para esta Corte es imposible establecer la compresión del demandante por el concepto de orden territorial y más aún cuando la misma constitución y de manera diversa utiliza el concepto territorial.

Así las cosas, el demandante no logró distinguir con facilidad las ideas expuestas entorno al concepto de orden territorial, lo que produjo que los razonamientos no fueran comprensibles para ésta corporación.

6. Falta de certeza en la exposición del cargo.

Afirma el demandante que " ...como el segmento combatido sólo cobija los literales que a continuación relaciona, en tanto comprendan asuntos del orden nacional, por contera excluye los asuntos del orden territorial relativos a conflictos laborales. Lo cual, sin duda, engendra una manifiesta discriminación contra quienes – en el ámbito territorial- tienen legitimación en causa para formular demandas laborales en acción de nulidad y restablecimiento del derecho. "4

En otras palabras, el demandante parte de la base que la expresión acusada excluye, por contera como lo afirma, los asuntos del orden territorial relativos a conflictos laborales.

La situación anterior no es cierta vista de manera sistemática la norma demandada. En efecto, la norma acusada no está dejando sin competencia aquellos asuntos del orden territorial relativos a conflictos laborales. Por el contrario , el numeral 1° establece que "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"

Así las cosas, el demandante extrajo unos efectos jurídicos que de la norma no se desprenden de manera objetiva. Por ende, la proposición jurídica atacada no deviene objetivamente del " texto normativo " contenido en el artículo 134 D del Código Contencioso Administrativo.

7. Falta de pertinencia en la exposición del cargo.

En el escrito presentado por el actor se afirma que la expresión acusada, presenta una supuesta discriminación de los asuntos del orden territorial relativos a conflictos laborales.

Sin embargo, no recuerda el demandante que el "olvido del legislador " para que sea entendido como omisión se refiere a derechos de los seres humanos y no a competencias. Ciertamente, no se le pueden atribuir calidades humanas a la cosas para no entrar en los terrenos de la hipóstasis. Por consiguiente, no se puede encarnar en el concepto de competencia los derechos de un ser humano para hacerlo valer como un olvido del legislador.

En otras palabras, se puede no estar de acuerdo con una competencia atribuida por el legislador , como es la regla general del numeral 1° referenciada , no obstante lo que no se puede es basar una supuesta discriminación en una competencia atribuida por el propio legislador.

Así entonces, no aparejan pertinencia aquellos cargos que pretenden sustentar la inconstitucionalidad de la norma acusada basado en ejemplos, acaecimientos particulares, hechos personales, vivencias propias, sucesos y ocurrencias reales o imaginarias , en las que supuestamente se aplicó o será aplicada la norma demandada. Lo anterior, porque claramente la situación planteada por el demandante tiene la competencia del numeral 1° ya referido.

8. En este orden de ideas, y por no reunir los requisitos mínimos que permitan pronunciarse de fondo mediante un juicio de constitucionalidad, esta Corte se declarará inhibida para pronunciarse respecto de la expresión " del orden nacional " contenida en el numeral 2° del

artículo 134 D del Código Contencioso administrativo, por ineptitud sustantiva de la demanda.

VII. 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

Primero. Declararse INHIBIDA para pronunciarse respecto de la expresión " del orden nacional " contenida en el numeral 2° del artículo 134 D del Código Contencioso administrativo, por ineptitud sustantiva de la demanda.

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

HUMBERTO SIERRA PORTO

Presidente

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Sentencia C- 1052 de 2001 Corte Constitucional

2 ibídem. Respecto de los requisitos mínimos que deben tener los cargos véase las siguientes Sentencias de esta Corporación: C- 918 de 2002, C- 150 , C- 332 y C- 569 , estas últimas de 2003.

3 ART. 286.—Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas.

La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley.

4 Folio 5 de la demanda.