

ENTIDADES TERRITORIALES-Competencia para la liquidación de entidades públicas/ENTIDADES TERRITORIALES-Distribución de competencias entre sus órganos/ENTIDADES TERRITORIALES-Ejercicio de la competencia con sujeción a la constitución y a la ley

En el orden territorial, la competencia para adaptar a la organización y condiciones de las entidades territoriales el procedimiento de liquidación de las entidades u organismos públicos que aquellas decidan suprimir o disolver y liquidar, contenido en el Decreto ley 254 de 2000 y en la Ley 1105 de 2006, de ser necesario, puede ser ejercida por la asamblea departamental o el gobernador y por el concejo municipal o el alcalde, respectivamente, según el mecanismo que escoja la asamblea o el concejo municipal, entre los equivalentes a los del orden nacional que ha señalado esta corporación. Así, conforme a la Constitución las asambleas departamentales y los concejos municipales pueden otorgar facultades extraordinarias a los gobernadores y a los alcaldes, respectivamente, para ejercer temporalmente precisas funciones de las que corresponden a aquellos y el ejercicio de dicha competencia en el orden territorial por parte de dichos órganos estará sujeto a la Constitución y a la ley, de conformidad con lo dispuesto en el Art. 287 superior sobre el principio de autonomía territorial.

PRINCIPIO DE CONSECUTIVIDAD EN TRAMITE LEGISLATIVO-Concepto

El principio de consecutividad exige que los proyectos de ley se tramiten en cuatro debates de manera sucesiva en las comisiones y en las plenarias de las cámaras legislativas, salvo las excepciones constitucionales o legales.

PRINCIPIO DE IDENTIDAD FLEXIBLE O RELATIVA EN TRAMITE LEGISLATIVO-Concepto

El principio de identidad flexible o relativa supone que el proyecto de ley que cursa en el Congreso sea el mismo durante los cuatro debates parlamentarios, bajo el entendido que las comisiones y las plenarias de las cámaras pueden introducir modificaciones al proyecto, y que las discrepancias entre lo aprobado en una y otra Cámara se puede superar mediante un trámite especial (conciliación mediante Comisiones de Mediación), que no implica repetir todo el trámite

PRELACION DE PROCESOS-Concepto/JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA-Prelación al trámite y decisión de los procesos en que sea parte una entidad pública en liquidación/JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA-Prohibición de alterar turnos para fallar no es absoluta

La prelación consiste en que existiendo varios procesos en la misma etapa procesal, se decide primero el proceso en el cual es parte la entidad pública en liquidación, sin que los demás se paraliquen hasta que este haya sido completamente resuelto en las etapas subsiguientes; por lo tanto, la prelación no consiste en que todos los procesos se paralicen hasta que se resuelva el proceso en el cual es parte la entidad pública en liquidación. La prelación que se da a los procesos en que es parte una entidad pública en liquidación se da frente a todas las acciones judiciales ante la jurisdicción contenciosa. Esta Corporación ha reconocido que el sistema establecido por la ley, que ordena que como regla general las sentencias se profieran en el mismo orden en el que entraron los expedientes al despacho, desarrolla las garantías del debido proceso y el derecho a la igualdad, también ha señalado que dicha regla no es absoluta y admite excepciones: “(...) el respeto estricto del turno para fallar no sólo es un asunto que se ubica en el ámbito puramente legal, sino que responde al directo desarrollo de los principios constitucionales que deben impulsar los procesos, con el fin de garantizar el derecho a la igualdad y al debido proceso, y que permite, a su vez, la racionalización de la prestación del servicio de administrar justicia. Sin embargo, la prohibición de alterar los turnos por parte del juez responsable del fallo no es absoluta, (...)”.

JUEZ LABORAL Y FUERO SINDICAL-Prelación en estudio y decisión de procesos de levantamiento de fuero a trabajadores de entidades públicas en liquidación

PROCESO DE LIQUIDACION DE ENTIDAD PUBLICA-Actos del liquidador son actos administrativos/PROCESO DE LIQUIDACION DE ENTIDAD PUBLICA-Inclusión de créditos laborales/PROCESO DE LIQUIDACION DE ENTIDAD PUBLICA-Término para la presentación de las reclamaciones/PROCESO DE LIQUIDACION DE ENTIDAD PUBLICA-Prescripción de créditos laborales

PROCESO ADMINISTRATIVO DE LIQUIDACIÓN DE ENTIDAD PUBLICA-Carácter universal

El proceso administrativo de liquidación contemplado tiene como presupuesto la supresión o

disolución de entidades públicas y tiene por objeto la enajenación de sus bienes y el pago en forma ordenada de las obligaciones a su cargo, esto último conforme a la prelación legal establecida en el Art. 2495 del Código Civil y las disposiciones complementarias. Su carácter es, por tanto, universal, en cuanto comprende todos los deudores y acreedores de aquellas, así como todos los bienes y obligaciones de las mismas.

PRESCRIPCION EXTINTIVA DE LOS CREDITOS-Concepto

La prescripción extintiva de los créditos es un modo de extinción de éstos que opera cuando los mismos no se han ejercido durante un determinado tiempo, contado a partir de su exigibilidad al deudor y sus fundamentos constitucionales son la seguridad jurídica y la paz social.

Referencia: expediente D-6667

Demanda de inconstitucionalidad contra los Arts. 1 (parcial), 7 (parcial) y 12 (parcial) de la Ley 1105 de 2006

Demandante: Hernán Antonio Barrero Bravo

Magistrado Ponente:

Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA.

Bogotá, D.C., diecinueve (19) de septiembre de dos mil siete (2007).

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

SENTENCIA¹

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Hernán Antonio Barrero Bravo presentó demanda contra los Arts. 1 (parcial), 7 (parcial) y 12 (parcial) de la Ley 1105 de 2006, por medio de la cual se modifica el Decreto ley 254 de 2000, sobre procedimiento

de liquidación de entidades públicas de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional y se dictan otras disposiciones.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda de la referencia.

Presentado a consideración de la Sala el proyecto de sentencia por el magistrado Jaime Araújo Rentería, quien había sido sorteado como ponente, luego de la discusión correspondiente, en virtud de las decisiones que fueron adoptadas en la sesión de 19 de septiembre de 2007, se designó como nuevo ponente de la sentencia en este proceso al magistrado Manuel José Cepeda Espinosa.

II. NORMAS DEMANDADAS

A continuación se transcriben las disposiciones demandadas, con base en su publicación en el Diario Oficial No. 46.481 de 13 de diciembre de 2006, en las cuales se subrayan las expresiones acusadas:

LEY 1105 DE 2006

(diciembre 13)

Por medio de la cual se modifica el Decreto-ley 254 de 2000, sobre procedimiento de liquidación de entidades públicas de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional y se dictan otras disposiciones.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1o. Ámbito de aplicación. La presente ley se aplica a las entidades públicas de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, respecto de las cuales se haya ordenado su supresión o disolución. La liquidación de las Sociedades Públicas, las Sociedades de Economía Mixta en las que el Estado posea el noventa por ciento (90%) o más de su capital social y las Empresas Sociales del Estado, se sujetarán a esta ley.

Los vacíos del presente régimen de liquidación se llenarán con el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y las normas que lo desarrollan.

Aquellas que por su naturaleza tengan un régimen propio de liquidación, contenido en normas especiales, una vez decretada su supresión o disolución realizarán su liquidación con sujeción a dichas normas.

PARÁGRAFO 1o. Las entidades territoriales y sus descentralizadas, cuando decidan suprimir o disolver y liquidar una entidad pública de dicho nivel, se regirán por las disposiciones de esta ley, adaptando su procedimiento a la organización y condiciones de cada una de ellas, de ser necesario, en el acto que ordene la liquidación.

PARÁGRAFO 2o. Las entidades de orden territorial que se encuentren en proceso de liquidación a la fecha de entrada en vigencia de esta ley, podrán acogerse en lo pertinente a lo dispuesto en la presente ley.

(...)

ARTÍCULO 7o. El artículo 7o del Decreto-ley 254 de 2000 quedará así:

Artículo 7o. De los actos del liquidador. Los actos del liquidador relativos a la aceptación,

rechazo, prelación o calificación de créditos y en general, los que por su naturaleza constituyan ejercicio de funciones administrativas, constituyen actos administrativos y serán objeto de control por la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Los actos administrativos del liquidador gozan de presunción de legalidad y su impugnación ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo no suspenderá en ningún caso el procedimiento de liquidación.

Sin perjuicio del trámite preferente que debe dar a las acciones instituidas por la Constitución Política, la jurisdicción de lo contencioso administrativo dará prelación al trámite y decisión de los procesos en los cuales sea parte una entidad pública en liquidación.

Los jueces laborales deberán adelantar los procesos tendientes a obtener permiso para despedir a un trabajador amparado con fuero sindical, de las entidades que se encuentren en liquidación, dentro de los términos establecidos en la ley y con prelación a cualquier asunto de naturaleza diferente, con excepción de la acción de tutela. El incumplimiento de esta disposición será causal de mala conducta.

Contra los actos administrativos del liquidador únicamente procederá el recurso de reposición; contra los actos de trámite, preparatorios, de impulso o ejecución del procedimiento no procederá recurso alguno.

El liquidador podrá revocar directamente los actos administrativos en los términos del Código Contencioso Administrativo y demás normas legales.

(...)

ARTÍCULO 12. El artículo 23 del Decreto-ley 254 de 2000 quedará así:

Artículo 23. Emplazamiento. Dentro del término de los cuarenta y cinco (45) días siguientes a la fecha en que se inicie el proceso de liquidación, se emplazará a quienes tengan reclamaciones de cualquier índole contra la entidad en liquidación y a quienes tengan en su poder a cualquier título activos de la entidad, para los fines de su devolución y cancelación.

Para tal efecto se fijará un aviso en lugar visible de las oficinas de la entidad, tanto de su domicilio principal como de sus dependencias y seccionales, y se publicarán dos (2) avisos en un diario de amplia circulación nacional y en otro del domicilio principal de la entidad en liquidación, si fuere un municipio o distrito diferente a Bogotá, con un intervalo no inferior a ocho (8) días calendario.

a) La citación a todas las personas que se consideren con derecho a formular reclamaciones contra la entidad a fin de que se presenten indicando el motivo de su reclamación y la prueba en que se fundamenta;

b) El término para presentar todas las reclamaciones, y la advertencia de que una vez vencido este, el liquidador no tendrá facultad para aceptar ninguna reclamación.

PARÁGRAFO. En los procesos jurisdiccionales que al momento de decretarse la liquidación de la entidad se encontraren en curso y dentro de los cuales se hubieren practicado medidas cautelares sobre los bienes de la entidad en liquidación, levantada tal medida de acuerdo con lo dispuesto en el presente decreto, el o los actuantes deberán constituirse como acreedores de la masa de la liquidación.

III. DEMANDA

El demandante considera violados los Arts. 13, 157, 228, 229, 305, Num. 8, y 315, Num. 4, de

la Constitución, con los siguientes fundamentos:

Sostiene que la expresión “en el acto que ordene la liquidación” contenida en el párrafo 1° del Art. 1° de la Ley 1105 de 2006 desconoce el principio de autonomía territorial de los departamentos y los municipios, en particular las disposiciones contenidas en los Arts. 305, Num. 8, y 315, Num. 4, de la Constitución, al permitir que los gobernadores y alcaldes, en el acto que ordena la liquidación de una entidad pública del departamento o municipio, adapten el procedimiento de las disposiciones del Decreto ley 254 de 2000 y de la misma Ley 1105 de 2006 a la organización y condiciones del departamento o municipio, en lugar de efectuarse en una ordenanza expedida por la asamblea departamental o en un acuerdo expedido por el concejo municipal.

De otro lado, manifiesta que en la tramitación del inciso 3° del Art. 7° de la Ley 1105 de 2006, que establece una prelación para el estudio y decisión de los procesos laborales tendientes a obtener permiso para despedir a un trabajador amparado con fuero sindical de las entidades que se encuentren en liquidación, con excepción de la acción de tutela, y prevé que el incumplimiento será causal de mala conducta, se incurrió en vicios de forma, porque su texto no fue aprobado en la Comisión Primera del Senado ni en la sesión plenaria de la misma corporación y sólo surgió en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes. Señala que por esta razón se desconoció el principio de consecutividad en la formación del proyecto de ley.

En relación con el inciso 2° del Art. 7° de la misma ley, que dispone que sin perjuicio del trámite preferente que debe dar a las acciones instituidas por la Constitución Política, la jurisdicción de lo contencioso administrativo dará prelación al trámite y decisión de los procesos en los cuales sea parte una entidad pública en liquidación, expresa que dicha prelación viola el principio de igualdad (Art. 13 C. Pol.) y el derecho al acceso a la administración de justicia (Art. 229 C. Pol.), por no tratarse de la protección de derechos fundamentales o de acciones instituidas por la Constitución, y que en vez de dicha prelación el legislador debió establecer unos términos procesales reducidos cuando se trata de procesos en los cuales sea parte una entidad pública en liquidación.

Indica que con la mencionada prelación se ocasiona un atraso en el trámite de los demás procesos a cargo de la jurisdicción contencioso administrativa, en particular de aquellos en

los cuales son parte entidades públicas que no se encuentran en liquidación, y que dicho trato diferenciado está desprovisto de una justificación objetiva y razonable.

Afirma que, a su vez, por el aspecto de fondo, la prelación establecida en el citado inciso 3° del Art. 7° de la misma ley, para los procesos laborales sobre autorización de despido de trabajadores amparados con fuero sindical, quebranta el principio de igualdad y el derecho al acceso a la administración de justicia, por dar un trato diferenciado sin justificación razonable a las entidades públicas que no se encuentran en liquidación, a los empleadores distintos de entidades públicas y a los trabajadores que acuden a tales procesos para obtener el restablecimiento de sus derechos cuando han sido despedidos, desmejorados en sus condiciones de trabajo o trasladados sin justa causa previamente calificada por el juez laboral.

Expone que las expresiones demandadas del Art. 12 de la referida ley, al establecer que dentro del término de los 45 días siguientes a la fecha en que se inicie el proceso de liquidación se emplazará a quienes tengan reclamaciones de cualquier índole contra la entidad pública en liquidación y que el aviso de emplazamiento debe contener la advertencia en el sentido de que una vez vencido ese término para presentar reclamaciones el liquidador no tendrá facultad para aceptar ninguna reclamación, disminuye irrazonablemente el término de tres (3) años que tienen los trabajadores oficiales y los demás servidores públicos de las entidades públicas en liquidación, para efectuar sus reclamaciones de carácter laboral o social.

Señala que esta disposición reduce a cuarenta y cinco (45) días el término de tres (3) años establecido para la prescripción de las acciones que emanen de las leyes sociales, específicamente en los Arts. 488 del Código Sustantivo del Trabajo, 151 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, 41 del Decreto ley 3135 de 1968 y 102 del Decreto 1848 de 1969.

Plantea que en esta forma la norma acusada vulnera el principio de igualdad en relación con los trabajadores de otros empleadores, tanto del sector público como del sector privado, que se encuentran en una situación distinta de la de las entidades públicas en liquidación. Añade que por razón de la reducción de dicho término se vulnera también el derecho de los trabajadores de las entidades públicas en liquidación al acceso a la administración de

justicia.

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Mediante escrito presentado el 10 de Abril de 2007, la ciudadana Claudia Patricia Paz Lamir, obrando en nombre del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, solicita a la Corte que declare exequibles las normas demandadas, con los siguientes argumentos:

En primer lugar expresa que la demanda no expone en forma clara el concepto de la violación, y cita algunos apartes de sentencias de esta corporación sobre dicha exigencia.

A continuación, acerca de los vicios de forma respecto del inciso 3° del Art. 7o de la Ley 1105 de 2006, por no haber cumplido los debates exigidos en la Constitución, afirma que la Constitución de 1991 introdujo las comisiones conciliadoras (Art. 161) cuya función consiste en superar las discrepancias que se hayan suscitado respecto de un proyecto de ley, entendidas como las aprobaciones del articulado de manera distinta en las dos cámaras, incluyendo las disposiciones nuevas.

Arguye que de acuerdo con los informes de conciliación aprobados en las plenarias del Senado y de la Cámara de Representantes, el 14 de Junio de 2006, las dos corporaciones aprobaron el demandado inciso 3° del Art. 7° de la ley, por lo cual el cargo del demandante no tiene fundamento.

En el aspecto de fondo, en relación con los cargos contra el inciso 2° del Art. 7° de la ley citada, señala que la situación de una entidad pública en liquidación, cuando se cumplen los supuestos de hecho contenidos en el Art. 52 de la Ley 489 de 1998, es distinta de la de una entidad pública que no se encuentra en liquidación, en cuanto en el primer caso ya no existen razones para mantenerla vigente, de suerte que el trámite de liquidación debe realizarse en el menor tiempo posible para evitar mayores costos a la Nación. Por esta razón no se cumple el primer requisito para efectuar un juicio de igualdad y el cargo debe ser desechado.

Respecto de los cargos de fondo contra el inciso 3° del mismo Art. 7°, enuncia que a una entidad pública en liquidación le urge que se resuelva con la mayor celeridad posible el

levantamiento del fuero sindical de sus trabajadores, para poder terminar la relación laboral, teniendo en cuenta que termina la existencia de la entidad, y, por el contrario, la entidad pública que no se encuentra en liquidación tiene vocación de permanencia y no tiene esa urgencia.

Señala que según lo dispuesto en el Art. 410 del Código Sustantivo del Trabajo, la liquidación o clausura definitiva de la empresa o establecimiento es justa causa para que el juez autorice el despido de un trabajador amparado por el fuero. Agrega que en el trámite del proyecto de ley que culminó con la expedición de la Ley 1105 de 2006 el legislador manifestó su preocupación por la duración prolongada de las liquidaciones de las entidades públicas. Por tanto, considera que no se cumple el primer requisito para hacer un juicio de igualdad, por ser situaciones distintas.

En lo concerniente a los cargos contra unas expresiones del Art. 12 de la referida ley, sostiene que el proceso de liquidación es universal, lo cual significa que el liquidador debe citar a todos los acreedores, incluidos los laborales, para no vulnerar el derecho de igualdad de aquellos, y que no se quebranta este derecho en relación con los acreedores laborales, por tener prelación sus créditos conforme a las normas legales aplicables.

2. Intervención del Departamento Administrativo de la Función Pública

Mediante escrito radicado el 10 de Abril de 2007, el ciudadano Camilo Escovar Plata, actuando en representación del Departamento Administrativo de la Función Pública, solicita a la Corte que declare exequibles las normas demandadas, con las siguientes razones:

Aduce que de acuerdo con lo previsto en los Arts. 300, Num. 7, 305, Num. 8, 313, Num. 6, y 315, Num. 4, de la Constitución, respecto de la determinación de la estructura de la Administración Pública existen competencias claras de las autoridades políticas y las corporaciones públicas correspondientes, al igual que sucede en el ámbito nacional con el Congreso Nacional y el Presidente de la República, de manera que el acto de supresión o liquidación de una entidad departamental o municipal compete al gobernador o al alcalde conforme a las ordenanzas o los acuerdos, según se trate.

Afirma que, por ello, no es válido aducir, como lo hace el actor, que la norma acusada, al establecer la aplicación de la Ley 1105 de 2006 a las entidades territoriales y sus

descentralizadas, adaptando el procedimiento de aquella a la organización y condiciones de cada una de las entidades territoriales, de ser necesario, en el acto que ordene la liquidación, vulnere la autonomía de estas últimas.

Relativamente a los cargos contra los incisos 2° y 3° del Art. 7° de la ley mencionada, enuncia que la Corte Constitucional ha señalado que existe una cláusula general de competencia legislativa para la regulación de las formas propias de cada proceso, con sujeción a los valores, principios y derechos constitucionales y al criterio de razonabilidad y respetando el trámite preferente de las acciones constitucionales.

Manifiesta que, con fundamento en ello, no hay duda de que la previsión de tales incisos respecto del trámite preferente en la jurisdicción de lo contencioso administrativo para los procesos en que intervenga una entidad pública en liquidación, y en la jurisdicción ordinaria laboral para los procesos de fuero sindical – en ambos casos sin perjuicio del trámite preferente que se debe dar a las acciones constitucionales –, se encuentra acorde con la Constitución Política. Agrega que ello se justifica por la situación especial de las entidades en liquidación y por la necesidad de una definición pronta de ésta y de la terminación de las relaciones laborales, conforme a los principios que rigen la función pública, teniendo en cuenta que la lentitud en ello ocasiona elevados costos y pérdidas al Estado.

Con referencia a los cargos contra unos segmentos del Art. 12 de la ley citada, indica que de ninguna manera se puede confundir el término previsto para efectuar unas reclamaciones en el proceso de liquidación de una entidad pública, con los términos de prescripción de los derechos y de caducidad de las acciones, particularmente los derechos de carácter laboral, como erróneamente lo entiende el demandante, pues estos últimos no resultan afectados por el vencimiento del primero, y que dicha disposición no afecta tampoco el derecho de acceder a la administración de justicia para efectuar esas reclamaciones.

Respecto del cargo contra el inciso 3° del Art. 7° de la Ley 1105 de 2006 por violación del principio de consecutividad en el trámite de su expedición, sostiene que éste se ajustó en su totalidad a la Constitución y la ley; que el hecho de que el texto inicialmente propuesto y el texto finalmente aprobado no coincidan no implica la vulneración del principio de identidad, pues es de la esencia del debate en el Congreso de la República presentar reparos o adiciones a tales proyectos, siempre y cuando se conserve la identidad temática y se surtan

las etapas para que un proyecto se convierta en ley de la República.

Señala que el proyecto que dio origen a la ley abordó durante todo su trámite el tema de la dificultad y los sobrecostos que generaba la tardanza en la terminación de los procesos de levantamiento de fuero sindical, es decir, no fue un tema que se presentó en las últimas etapas del trámite legislativo, ya que fue planteado y desarrollado desde la presentación del proyecto.

Agrega que si bien en un principio se pensó en abolir el trámite judicial de levantamiento del fuero sindical en los procesos de liquidación de las entidades públicas, finalmente se aceptó su conservación, pero sujeto a un carácter preferente que armonizara los derechos de los trabajadores aforados y los principios de economía, celeridad y eficacia que deben estar ligados a tales liquidaciones.

3. Intervención del Ministerio del Interior y de Justicia

Aduce que de acuerdo con lo previsto en los Arts. 300, Num. 7, 305, Num. 8, 313, Num. 6, y 315, Num. 4, de la Constitución, respecto de la estructura de la Administración existen competencias claras de las autoridades políticas y las corporaciones públicas correspondientes, al igual que sucede en el ámbito nacional con el Congreso Nacional y el Presidente de la República, de manera que el acto de supresión o liquidación de una entidad departamental o municipal compete al gobernador o al alcalde conforme a las ordenanzas o los acuerdos, según se trate.

Afirma que, por ello, no es válido aducir, como lo hace el actor, que la norma acusada al establecer la aplicación de la Ley 1105 de 2006 a las entidades territoriales y sus descentralizadas, adaptando su procedimiento a la organización y condiciones de cada una de ellas, de ser necesario en el acto que ordene la liquidación, vulnere la autonomía de las entidades territoriales.

Relativamente a los cargos contra los incisos 2° y 3° del Art. 7° de la ley mencionada, enuncia que la Corte Constitucional ha señalado que existe una cláusula general de competencia legislativa para la regulación de las formas propias de cada proceso, con sujeción a los valores, principios y derechos constitucionales y al criterio de razonabilidad y respetando el trámite preferente de las acciones constitucionales.

Manifiesta que, con fundamento en ello, no hay duda de que la previsión de tales incisos respecto del trámite preferente en la jurisdicción de lo contencioso administrativo para los procesos en que intervenga una entidad pública en liquidación, y en la jurisdicción ordinaria laboral para los procesos de fuero sindical – en ambos casos sin perjuicio del trámite preferente que se debe dar a las acciones constitucionales – se encuentra acorde con la Constitución Política. Agrega que ello se justifica por la situación especial de las entidades en liquidación y por la necesidad de una definición pronta de ésta y de la terminación de las relaciones laborales, conforme a los principios que rigen la función pública, teniendo en cuenta que la lentitud en ello ocasiona elevados costos y pérdidas al Estado.

Con referencia a los cargos contra unos segmentos normativos del Art. 12 de la ley citada, indica que de manera alguna se puede confundir el término previsto para efectuar unas reclamaciones en el proceso de liquidación de una entidad pública, con los términos de prescripción de los derechos y caducidad de las acciones, particularmente los de carácter laboral, como erróneamente lo entiende el demandante, pues estos últimos no resultan afectados por el vencimiento del primero, y que dicha disposición no afecta tampoco el derecho de acceder a la administración de justicia para efectuar esas reclamaciones.

Respecto del cargo contra el inciso 3° del Art. 7° de la Ley 1105 de 2006 por violación del principio de consecutividad en el trámite de su expedición, sostiene que éste se ajustó en su totalidad a la Constitución y la ley; que el hecho de que el texto inicialmente propuesto y el texto finalmente aprobado no coincidan no implica la vulneración del principio de identidad, pues es de la esencia del debate en el Congreso de la República presentar reparos o adiciones a tales proyectos, siempre y cuando se conserve la identidad temática y surtan las etapas para que un proyecto se convierta en ley de la República.

Señala que el proyecto que dio origen a la ley, durante todo su trámite, abordó el tema de la dificultad y los sobrecostos que generaba la tardanza en la terminación de los procesos de levantamiento de fuero sindical, es decir, no fue un tema que se presentó en las últimas etapas del trámite legislativo, ya que fue planteado y desarrollado desde la presentación del proyecto.

Agrega que si bien en un principio se pensó en abolir el trámite judicial de levantamiento del fuero sindical en los procesos de liquidación de las entidades públicas, finalmente se aceptó

su conservación, pero sujeto a un carácter preferente que armonizara los derechos de los trabajadores aforados y los principios de economía, celeridad y eficacia que deben estar ligados a tales liquidaciones.

4. Intervenciones extemporáneas

Los escritos que se señalan a continuación fueron presentados en forma extemporánea:

- Escrito presentado el 13 de Abril de 2007 por el ciudadano José Joaquín Castro Rojas en nombre de la Facultad de Derecho de la Universidad Santo Tomás.
- Escritos presentados el 23 de Abril de 2007 y el 24 de Abril del mismo año por el ciudadano Alex Movilla Andrade en nombre de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Popular del Cesar.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

Mediante Concepto No. 4302 presentado el 8 de Mayo de 2007, el Procurador General de la Nación, Edgardo José Maya Villazón, solicita a la Corte:

- i) Que declare exequible la expresión “en el acto que ordene la liquidación” contenida en el Parágrafo 1° del Art. 1° de la Ley 1105 de 2006, por los aspectos allí analizados.
- ii) Que declare exequibles los incisos 2° y 3° del Art. 7° de dicha ley, por los aspectos allí analizados.
- iii) Que declare exequible en forma condicionada el Art. 12 de la misma ley, en el entendido de que a las reclamaciones laborales y a las que emanen de las leyes sociales que se formulen a los liquidadores de las entidades públicas se les aplicará el régimen jurídico general que regula esta clase de situaciones.

Su petición se fundamenta en lo siguiente:

En relación con el cargo contra la expresión “en el acto que ordene la liquidación” contenida en el Parágrafo 1° del Art. 1° de la Ley 1105 de 2006, arguye que conforme a lo dispuesto en los Arts. 305, Num. 8, y 315, Num. 4, de la Constitución, corresponde a las asambleas departamentales y a los concejos municipales autorizar la supresión, disolución y liquidación

de entidades del departamento o municipio, para que los gobernadores y los alcaldes materialicen dichos actos.

Señala que el cargo no tiene fundamento alguno, pues el demandante deduce un contenido que no corresponde a la norma impugnada, y que cuando ésta consagra que, de ser necesario, se debe adaptar el procedimiento de liquidación previsto en la Ley 1105 de 2006, en el acto que ordene la liquidación de la entidad, ello significa que la ordenanza departamental o el acuerdo municipal pueden señalar el procedimiento de liquidación, desde el momento en que se toma la decisión respectiva.

Asevera que si la ordenanza o el acuerdo de autorización no establecen dicho procedimiento, puede establecerlo el gobernador o el alcalde en el acto administrativo por medio del cual se inicia el proceso de disolución y liquidación de la entidad pública.

Respecto del cargo contra el inciso 3° del Art. 7° de la Ley 1105 de 2006 por vicios de trámite, sostiene que el Art. 157 de la Constitución contempla que todo proyecto de ley debe surtir cuatro (4) debates, pero ello no significa que el contenido de aquel deba ser el mismo durante todo el proceso legislativo, por tener éste un carácter discursivo y democrático.

Expone que en este caso el inciso demandado fue insertado en el tercer debate que se adelantó en la Comisión Primera (1a) de la Cámara de Representantes, por lo que cumple lo dispuesto en el Art. 160 de la Constitución y que, además, se ciñe al principio de unidad de materia, en cuanto uno de los objetivos de la Ley 1105 de 2006 fue agilizar los procesos de liquidación de las entidades públicas, y uno de los medios para lograrlo es la tramitación de los procesos laborales sobre fuero sindical con preferencia a otros.

En lo que concierne a los cargos contra los incisos 2° y 3° del Art. 7° de la citada ley, enuncia que la prelación al trámite y decisión de los procesos en los cuales sea parte una entidad pública en liquidación y a los procesos tendientes a obtener permiso para despedir a un trabajador amparado con fuero sindical de dicha entidad, es expresión de la potestad de configuración normativa del legislador en materia procesal y tiene validez constitucional en la medida en que no vulnere derechos, principios y valores constitucionales y sea razonable y proporcional al fin perseguido.

Manifiesta que no le asiste tampoco razón al demandante al plantear que el establecimiento

de trámites judiciales preferenciales es competencia de la Constitución Política, pues en innumerables ocasiones la Corte Constitucional ha señalado que por regla general la regulación de los procedimientos judiciales corresponde al legislador, siempre y cuando el constituyente no lo haya hecho de manera explícita.

Acerca de los cargos contra unos segmentos del Art. 12 de la misma ley, manifiesta que ellos sólo fijan límites a las reclamaciones, lo cual es razonable, debido a que es necesario establecer reglas claras respecto de la oportunidad para que los acreedores hagan valer sus derechos patrimoniales en el proceso de liquidación, con unas etapas definidas y buscando siempre que no se menoscabe el interés general inherente al mismo. Indica que, no obstante, la inclusión de créditos laborales podría vulnerar derechos constitucionales como la igualdad y la imprescriptibilidad de las prestaciones periódicas.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE

1. Competencia

En virtud de lo dispuesto por el artículo 241-4 la Corte Constitucional es competente para conocer de las demandas de inconstitucionalidad contra normas de rango legal, como las que se acusan en la demanda que se estudia.

2. Consideración preliminar. Ausencia de caducidad de la acción de inconstitucionalidad por vicios de forma

Debe señalarse en primer lugar que la acción de inconstitucionalidad por vicios de forma en el trámite de formación del inciso 3° del Art. 7° de la Ley 1105 de 2006 no ha caducado, de conformidad con lo dispuesto en el Art. 242, Num. 3, de la Constitución, por haber sido publicada dicha ley en el Diario Oficial No. 46.481 de 13 de diciembre de 2006 y haberse presentado la demanda el 18 de Enero de 2007.

3. Problemas jurídicos planteados

Corresponde a la Corte determinar:

i. si la adaptación en el acto que ordene la liquidación de una entidad de orden territorial a las normas de la Ley 1105 de 2006, vulnera el principio de autonomía territorial (arts. 287, 305-8 y 315-4 C.P.);

ii. si en el trámite de formación del inciso tercero del artículo 7º de la misma ley se quebrantó el principio de consecutividad (art. 157 C.P.);

iii. si la prelación que se prevé para el trámite y decisión de los procesos ante la jurisdicción contencioso administrativa en los cuales sea parte una entidad pública en liquidación, viola los derechos a la igualdad (art. 13 C.P.) y el acceso a la administración de justicia (art. 229 C.P.);

iv. si la prelación al trámite y decisión de procesos laborales tendientes a obtener permiso para despedir a trabajadores amparados con fuero sindical de las entidades públicas que se encuentren en liquidación, vulnera los derechos a la igualdad (art. 13 C.P.) y el acceso a la administración de justicia (art. 229 C.P.);

v. si la inclusión de los créditos laborales en los procesos de liquidación de las entidades públicas y la fijación de un término de cuarenta y cinco (45) días para la presentación de las reclamaciones previstas en el artículo 12 de la Ley 1105 de 2006, vulnera los derechos a la igualdad (art. 13 C.P.) y el acceso a la administración de justicia (art. 229 C.P.) de los trabajadores de las entidades públicas que se encuentren en liquidación, por reducirse el término de prescripción de dichos créditos

4. Exequibilidad de la expresión contenida en el párrafo 1º del Art. 1º de la Ley 1105 de 2006

Expresa el demandante que la expresión “en el acto que ordene la liquidación” contenida en el párrafo 1º del Art. 1º de la Ley 1105 de 2006 vulnera el principio de autonomía territorial (Arts. 287, 305, Num. 8, y 315, Num. 4, C. Pol.).

El párrafo 1º indicado establece que las entidades territoriales y sus descentralizadas, cuando decidan suprimir o disolver y liquidar una entidad pública de dicho nivel se regirán por las disposiciones de la misma ley, adaptando su procedimiento a la organización y condiciones de cada una de ellas, de ser necesario, en el acto que ordene la liquidación.

Acerca de este cargo debe señalarse en primer lugar que, conforme al texto del citado parágrafo, la competencia para adaptar el procedimiento de liquidación de entidades públicas contenido en la Ley 1105 de 2006 a la organización y condiciones de cada una de las entidades territoriales se asigna a éstas, y no a los gobernadores de los departamentos y a los alcaldes de los municipios, como lo plantea la demanda.

Por consiguiente, es visible que en relación con este punto la expresión demandada respeta la autonomía de las entidades territoriales, en cuanto expresamente les reconoce la competencia para suprimir o disolver y liquidar sus organismos y, al mismo tiempo, les atribuye la competencia para establecer el procedimiento de liquidación, mediante una adaptación del contenido en la misma ley a la organización y las condiciones particulares de aquellas.

Ello guarda completa armonía con la disposición general según la cual las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley (Art. 287 C. Pol.), como lo ha indicado muchas veces la jurisprudencia de esta corporación.

Cabe resaltar que respecto de la distribución de competencias entre los órganos de las entidades territoriales en la materia de que trata el cargo es necesario partir de la base de lo dispuesto en los Arts. 305, Num. 8, de la Constitución, en virtud del cual es atribución del gobernador del departamento “suprimir o fusionar las entidades departamentales de conformidad con las ordenanzas”, y 315, Num. 4, ibídem, según el cual es atribución del alcalde del municipio “suprimir o fusionar entidades y dependencias municipales, de conformidad con los acuerdos respectivos”.

Así, la competencia de los gobernadores y de los alcaldes en esta materia está claramente supeditada a la de las asambleas departamentales y de los concejos municipales, respectivamente, lo cual es una consecuencia lógica de la existencia de una jerarquía en el ordenamiento jurídico del Estado colombiano, que la Constitución misma señala en el ámbito que se estudia, al disponer que es atribución del gobernador cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes, los decretos del Gobierno Nacional y las ordenanzas de las asambleas departamentales (Art. 305, Num. 1, C. Pol.), y que es atribución del alcalde cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del Gobierno Nacional, las ordenanzas y los

acuerdos del concejo municipal (Art. 315, Num. 1, C. Pol.).

En esta materia de la organización de la administración pública y el ejercicio de la función de suprimir o fusionar organismos de la misma, es oportuno destacar la existencia de una simetría en la asignación constitucional de competencias en los órdenes nacional y territorial, por un lado, al Congreso de la República, las asambleas departamentales y los concejos municipales, para “determinar la estructura” (Arts. 150, Num. 7, 300, Num. 7, 313, Num. 6, C. Pol.) y, por otro lado, al Presidente de la República, el gobernador del departamento y el alcalde municipal, para suprimir o fusionar entidades u organismos, de conformidad, en su orden, con la ley, las ordenanzas departamentales y los acuerdos municipales (Arts. 189, Num. 15, 305, Num. 8, y 315, Num. 4, C. Pol.).

Por esta razón, en el orden territorial son lógicamente aplicables el criterio expuesto por esta corporación sobre el ejercicio de dichas competencias en el orden nacional, conforme al cual el Congreso de la República tiene una competencia plena, mientras que el Presidente de la República está sometido a las leyes dictadas por aquel. Por consiguiente, el Congreso de la República tiene atribuciones para: i) suprimir o fusionar entidades u organismos directamente, en forma particular o específica; ii) otorgar facultades extraordinarias al Presidente de la República para establecer las reglas generales sobre la supresión o fusión o para suprimir o fusionar en forma particular o específica una o más entidades u organismos, o iii) expedir mediante ley las normas generales con base en las cuales y por vía de reglamentación el Presidente de la República puede ordenar la supresión y liquidación de las entidades u organismos, lógicamente con sujeción a aquellas.²

A este respecto la Corte Constitucional ha expresado:

“Sin importar la naturaleza de la ley de que se trate, el ejercicio de la atribución presidencial de carácter permanente debe compaginarse con la facultad del Congreso de la República consagrada en el numeral 7 del artículo 150 de determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica³.

“Se trata sin duda de atribuciones concurrentes, pero de distinto alcance. En efecto, de una primera lectura de los preceptos constitucionales antes mencionados, pareciera que ambos

confieren la misma atribución –la de fusionar entidades u organismos del orden nacional- al Congreso y al Presidente de la República, por esa razón, para compaginar los contenidos normativos de las dos disposiciones la Corte Constitucional ha postulado la interpretación sistemática de las reglas constitucionales atinentes a la fijación de la estructura de la administración y a la creación, fusión y supresión de entidades contenidas tanto en el artículo 150 como en el 189 de la Constitución. En ese orden de ideas ha sostenido que mientras al Legislador asiste una competencia plena en esta materia (artículo 150-7), el Presidente de la República, respecto de las precisas materias señaladas en los numerales 15 (supresión y fusión de entidades administrativas del orden nacional) y 16 (modificación de la estructura de los Ministerios, Departamentos Administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales) del Artículo 189, ostenta una competencia sujeta a los condicionamientos que para tales efectos fije el Congreso⁴.”⁵

Sobre el mismo tema había indicado:

“En relación con la determinación de la estructura de la administración pública en el orden nacional, esto es la creación, fusión, escisión y supresión de entidades y organismos públicos, la Constitución Política contiene tres mecanismos para llevarla a cabo, cada uno de los cuales tiene sus propios límites materiales y de procedimiento. El primero de ellos está consagrado en el artículo 150 numeral 7 Superior, según el cual corresponde al Congreso de la República determinar directamente la estructura de la administración nacional; el segundo, opera por vía de delegación legislativa dada al Gobierno Nacional por el Congreso de la República (CP art. 150 nl. 10), y el tercero, que constituye una de las novedades introducidas por la Carta del 91 en esta materia, está plasmado en el numeral 15 del artículo 189 de la Constitución y según el cual corresponde al Presidente de la República “suprimir o fusionar entidades u organismos administrativos nacionales de conformidad con la ley”.

“De acuerdo con la distribución constitucional de competencias a la que se ha hecho referencia, la fusión de entidades y organismos administrativos nacionales bien puede llevarse a cabo por una ley común, por un decreto de facultades extraordinarias o por un decreto expedido en ejercicio de las atribuciones a las que alude el numeral 15 del artículo 189 Constitucional.

“De manera independiente a la vía que se adopte para efectuar la fusión de entidades y

organismos públicos del orden nacional, en todos los escenarios señalados deberán acatarse los principios constitucionales, los fines esenciales del Estado y los principios que rigen la función administrativa. Si las decisiones son adoptadas por el Gobierno Nacional, deberán además respetarse los límites que señale el Congreso en la ley de facultades o en la correspondiente ley señalada en el numeral 15 del artículo 189 Superior”.⁶

De lo anterior se deduce que, en el orden territorial, la competencia para adaptar a la organización y condiciones de las entidades territoriales el procedimiento de liquidación de las entidades u organismos públicos que aquellas decidan suprimir o disolver y liquidar, contenido en el Decreto ley 254 de 2000 y en la Ley 1105 de 2006, de ser necesario, puede ser ejercida por la asamblea departamental o el gobernador y por el concejo municipal o el alcalde, respectivamente, según el mecanismo que escoja la asamblea o el concejo municipal, entre los equivalentes a los del orden nacional que ha señalado esta corporación.

A este respecto es oportuno recordar que conforme a la Constitución las asambleas departamentales y los concejos municipales pueden otorgar facultades extraordinarias a los gobernadores y a los alcaldes, respectivamente, para ejercer temporalmente precisas funciones de las que corresponden a aquellos (Arts. 300, Num. 9, y 313, Num. 3).

En todo caso, el ejercicio de dicha competencia en el orden territorial por parte de dichos órganos estará sujeto a la Constitución y a la ley, de conformidad con lo dispuesto en el Art. 287 superior sobre el principio de autonomía territorial.

Por estas razones, el cargo formulado no está llamado a prosperar.⁷

5. Exequibilidad de los incisos 2° y 3° del Artículo 7° de la Ley 1105 de 2006.

El cargo por vicios de forma contra el inciso tercero del artículo 7° de la Ley 1105 de 2006 no prospera. El actor sostiene que la prelación para el estudio y decisión de los procesos laborales tendientes a obtener permiso para despedir a un trabajador amparado con fuero sindical de las entidades que se encuentren en liquidación, con excepción de la acción de tutela, y la provisión del incumplimiento de esta regla como causal de mala conducta, contenidas el inciso tercero del artículo 7° demandado, no fue aprobada en la Comisión Primera del Senado ni en la sesión plenaria de la misma corporación y sólo surgió en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes. Considera que por esta razón se incurrió

en una vulneración del principio de consecutividad en la formación del proyecto de ley.

A partir de la Constitución y de las demás las normas que regulan el proceso de formación de las leyes la Corte ha señalado, entre otros principios que rigen el proceso legislativo, (i) el principio de consecutividad y, (ii) el principio de identidad flexible. En cuanto a su contenido ha indicado la jurisprudencia: “El principio de consecutividad “exige que los proyectos de ley se tramiten en cuatro debates de manera sucesiva en las comisiones y en las plenarias de las cámaras legislativas, salvo las excepciones constitucionales o legales”.⁸ El principio de identidad flexible o relativa “supone que el proyecto de ley que cursa en el Congreso sea el mismo durante los cuatro debates parlamentarios”, bajo el entendido que las comisiones y las plenarias de las cámaras pueden introducir modificaciones al proyecto (artículo 160, CP), y que las discrepancias entre lo aprobado en una y otra Cámara se puede superar mediante un trámite especial (conciliación mediante Comisiones de Mediación), que no implica repetir todo el trámite.⁹¹⁰

En el presente caso la Corte concluye que no existe trasgresión de los principios de identidad flexible o relativa y consecutividad en la aprobación del inciso tercero del artículo 7º de la Ley 1105 de 2006. En efecto, el tema atinente a darle prelación al trámite y decisión de los procesos judiciales en los que sea parte una entidad pública en liquidación, siempre estuvo presente en los cuatro debates que se adelantaron en las cámaras legislativas. Lo que ocurre es que en virtud de las modificaciones que se pueden introducir en el curso de los debates, como lo señalan los artículos 160, 161 y 162 de la Constitución, los textos aprobados en una y otra Cámara en relación con dicho inciso fue distinto, por lo que en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 161 de la Constitución, se integró una comisión de conciliación que propuso el texto aprobado en la Cámara de Representantes, el cual finalmente fue aprobado por las plenarias de ambas cámaras.

A continuación se hace una descripción del proceso de formación de la ley demandada.

El Gobierno Nacional, por conducto del Ministro de Hacienda y Crédito Público y del Director del Departamento Administrativo de la Función Pública, presentó el 4 de Octubre de 2004 a consideración del Congreso de la República el proyecto de ley, ante la Secretaría General del Senado, el cual fue radicado con el número 136 de 2004 Senado.¹¹

* En el Proyecto de Ley, el tema objeto de debate fue incluido en los siguientes términos:

“Artículo 8°. Plazo. Dentro de los treinta (30) días siguientes a la fecha en que asuma sus funciones, el liquidador elaborará un programa de supresión de cargos, determinando el personal que por la naturaleza de las funciones desarrolladas debe acompañar el proceso de liquidación.

“No obstante, al vencimiento del término de liquidación quedarán automáticamente suprimidos los cargos existentes y terminarán las relaciones laborales de acuerdo con el respectivo régimen legal aplicable.

En la exposición de motivos se expuso en relación con el texto de este artículo:

“El artículo 8° busca superar los escollos derivados del prolongado trámite de las autorizaciones judiciales para desvincular los servidores que, por el cese de actividades de la entidad en liquidación, quedan sin ocupación. Mantener y remunerar servidores, sin que desempeñen ninguna función, es contrario a los principios que rigen la función pública”.

* Dicho artículo fue aprobado sin modificaciones en primer debate en la Comisión Primera del Senado, según consta en el Acta No. 21 de Noviembre 2 de 2004¹².

* Así mismo, el artículo fue aprobado sin modificaciones en segundo debate en la plenaria del Senado, según consta en el Acta No. 29 de Diciembre 15 de 2004¹³.

En este debate, el ponente expuso sobre el tema:

“(…) ¿cuál es el inconveniente de lo que está sucediendo en los actuales momentos honorables senadores? ¿Que están pasando 5 años, 6 años, 7 años, 10 años, y no se procede la liquidación de las entidades del estado; eso lo que está generando es unos costos inmensos para el país que ya mismo les voy a dar las cifras, pero para el caso específico que usted me ha tocado honorable Senador mire, este proyecto y específicamente el, o atinente al fuero sindical, busca superar los escollos del prolongado trámite de las autorizaciones

judiciales para desvincular los servidores que por el cese de actividad de la entidad en liquidación quedan sin ninguna ocupación honorable senador? Pero además, mantener y remunerar a esos servidores, sin que desempeñen ninguna función es absolutamente contrario a los principios que rigen la función pública en el país”.

* El proyecto de ley fue radicado en la Cámara de Representantes con el número 356 de 2005 Cámara. En la Comisión Primera se aprobó el 13 de Diciembre de 2005, según consta en el Acta N° 27 de la misma fecha.¹⁴ En ella se suprimió el último inciso del Art. 8°, cuyo texto era el siguiente:

“Para el retiro de los servidores amparados por fuero sindical, no se requerirá previa autorización judicial”.

* En el mismo debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes se introdujo el siguiente texto como inciso 3° del Art. 7° del proyecto:

“Los jueces laborales deberán adelantar los procesos tendientes a obtener permiso para despedir a un trabajador amparado con fuero sindical, de las entidades que se encuentren en liquidación, dentro de los términos establecidos en la ley y con prelación a cualquier asunto de naturaleza diferente, con excepción de la acción de tutela. El incumplimiento de esta disposición será causal de mala conducta”.

* A este respecto la ponencia para segundo debate en la plenaria de dicha cámara expresa en relación con las modificaciones introducidas al proyecto por la Comisión Primera:

“Artículo 8°. El último inciso de este artículo pretendía darle facultades al liquidador para despedir sin previa autorización judicial a los trabajadores con fuero sindical, lo que fue ampliamente discutido en el debate, decidiéndose eliminar este inciso, garantizando de esta forma el derecho constitucional de asociación”¹⁵.

* En el debate en la plenaria de la Cámara de Representantes se aprobó el nuevo texto, como consta en el Acta N° 232 del 31 de Mayo de 2006¹⁶.

* Integradas las comisiones accidentales de conciliación, éstas informaron a las plenarias de ambas cámaras respecto del proyecto de ley:

“Después de un minucioso estudio de los textos aprobados en Senado y Cámara del proyecto de ley, se pudo observar que en la Cámara específicamente en la Comisión Primera se realizaron varios cambios de fondo propuestos por todos los Representantes, por lo que decidimos acoger el texto aprobado en la Cámara de Representantes el cual representa el querer de la mayoría de los congresistas”. (Gaceta del Congreso N° 193 de 2006, Ps. 8-12).

* El informe de conciliación y el texto definitivo del proyecto de ley fueron aprobados el 30 de Mayo de 2006 por la plenaria de la Cámara de Representantes, como consta en el Acta N° 231 de la misma fecha¹⁷, y el 14 de Junio de 2006 por la plenaria del Senado, como consta en el Acta N° 55 de la misma fecha¹⁸.

* El Presidente de la República objetó parcialmente el proyecto por inconstitucionalidad. Las objeciones fueron aprobadas el 3 de Octubre de 2006 por la plenaria de la Cámara de Representantes, como consta en el Acta N° 16 de la misma fecha¹⁹, y el 30 de Octubre de 2006 por la plenaria del Senado, como consta en el Acta N° 26 de la misma fecha²⁰.

Como se puede apreciar, a partir de la descripción anterior, el tema que se debatió y aprobó en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes y en la Plenaria de la misma Corporación, y que quedó consignado en el inciso 3° del Art. 7° de la Ley 1105 de 2006, fue el mismo que se había discutido y aprobado en la Comisión Primera del Senado y en la plenaria de la misma Corporación. Dicho tema fue el siguiente: reglas procedimentales que deben aplicarse para despedir trabajadores aforados en las entidades públicas en liquidación.

El tratamiento del tema varió en la Cámara de Representantes porque en lugar de la exclusión total de la autorización judicial para el retiro de trabajadores aforados, se aprobó la prelación de los procesos de levantamiento de fuero en los casos de entidades públicas en liquidación.²¹

El problema y la materia estuvieron presentes en todos los debates, aun cuando el texto normativo no fue idéntico en todos los casos, lo cual responde a las exigencias del principio de identidad flexible. Según la Corte: “(...) bajo el actual esquema constitucional el mismo ha sido relativizado, en el sentido que por su intermedio ya no se exige que el proyecto sea aprobado de manera idéntica en todos los debates parlamentarios, es decir, que su contenido material deba guardar estricta equivalencia durante el trasegar del trámite legislativo. (...)”²²

Esta relativización del principio de identidad obedece a la necesidad de respetar las competencias del Congreso como legislador y a la importancia del principio democrático. Al respecto ha señalado esta Corporación que: “La razón de ser de esta facultad [la de introducir reformas], ha dicho la Corte, tiene relación directa con la esencia misma del debate democrático y obedece “a la idea acogida por el constituyente según la cual la formación de la ley debe estar abierta a la expresión de todas las diferentes corrientes de pensamiento representadas en las plenarias de cámaras congresionales”, así como “a la necesidad de flexibilizar el trámite a fin de que el principio democrático se haga efectivo al ejercer la actividad legislativa.””²³

Así mismo, se constata que el tema fue debatido y votado en todas y cada una de las instancias legislativas reglamentarias, cumpliendo con las exigencias del principio de consecutividad.

5.1. Derecho de igualdad y exequibilidad de los incisos 2° y 3° del Art. 7° de la Ley 1105 de 2006 por razones de fondo.

Por otra parte, el demandante plantea que la prelación dada al trámite y decisión de los procesos ante la jurisdicción contencioso administrativa en los cuales sea parte una entidad pública en liquidación, establecida en el inciso 2° del Art. 7° de la ley mencionada, viola los derechos a la igualdad (Art. 13 C. Pol.) y al acceso a la administración de justicia (Art. 229 C. Pol.) de las entidades públicas que no se encuentren en liquidación y sean parte en procesos

ante la misma jurisdicción, así como de los particulares que también sean parte en ellos, por el atraso de esos procesos, por causa de la mencionada prelación, sin una justificación objetiva y razonable.

De la misma manera considera que la prelación establecida en el inciso 3° del Art. 7° de la misma ley, para los procesos laborales relativos a autorización del despido de trabajadores amparados con fuero sindical, quebranta el principio de igualdad y el derecho al acceso a la administración de justicia, por dar un trato diferenciado sin justificación razonable a las entidades públicas que no se encuentran en liquidación, a los empleadores distintos de entidades públicas y a los trabajadores que acuden a tales procesos para obtener el restablecimiento de sus derechos cuando han sido despedidos, desmejorados en sus condiciones de trabajo o trasladados sin justa causa previamente calificada por el juez laboral.

En relación con estos cargos de inconstitucionalidad presentados por el demandante frente a los incisos 2° y 3° del Art. 7° por violación de derecho del igualdad, la Corte encuentra que el cargo puede ser entendido de diferentes maneras. Primero, como una desigualdad entre procesos judiciales. Desde esta perspectiva resulta improcedente la realización de un juicio de igualdad ya que se trata de supuestos no comparables. La Constitución no ordena que la regulación de los procesos sea igual. El derecho de igualdad se predica de personas, no de reglas procedimentales. Las normas demandadas contienen una regla especial para aplicar en los procesos contenciosos contra entidades públicas en liquidación. Así, el juicio de igualdad se plantearía entre dos procedimientos judiciales diferentes, no entre sujetos en condiciones de desigualdad, como se sugiere en la demanda.

Segundo, el cargo puede ser entendido a la luz de la desigualdad entre entidades públicas. Frente a la supuesta vulneración del derecho a la igualdad de las entidades públicas que no se encuentren en liquidación y sean parte en procesos ante la jurisdicción contencioso administrativa, si se las compara con otras que se encuentren en liquidación y sean parte en otros procesos ante la misma jurisdicción, debe señalarse que el juicio de igualdad tampoco es jurídicamente procedente, por no ser posible una comparación, teniendo en cuenta que las competencias de las entidades públicas son diversas en virtud de las regulaciones legales que las crean, definen y determinan su evolución y desaparición. Sobre el particular esta corporación ha manifestado:

“5. Como se señaló en el acápite anterior de esta sentencia, la Corte Constitucional ha considerado que las personas jurídicas, tanto privadas como públicas, pueden ser titulares de derechos fundamentales que sean compatibles con la naturaleza de las mismas, y ha señalado específicamente algunos de esos derechos.

“En lo que se refiere en particular al derecho a la igualdad, esta corporación ha considerado que las personas jurídicas públicas no pueden ser titulares de este derecho. Al respecto ha expresado:

“4.2. En lo tocante a la supuesta violación del derecho a la igualdad, según se vio en el numeral 2º de esta sentencia, el cargo resulta improcedente por cuanto las personas jurídicas de derecho público no pueden ser titulares del derecho fundamental a la igualdad. Por consiguiente, el cargo por vulneración del artículo 13 superior no está llamado a prosperar.” 24

“La razón de la indicada imposibilidad es que las personas jurídicas públicas tienen competencias y objetos distintos, que impiden la invocación de un trato igual, y, como es sabido, el primer presupuesto para la formulación de un juicio de igualdad, cuando se pretende un trato igual, es la existencia de una situación de igualdad”.25

Los citados incisos no constituyen un quebrantamiento del principio de igualdad ni de acceso a la administración de justicia, en la medida que la prelación que se da a los procesos en que es parte una entidad pública en liquidación se da frente a todas las acciones judiciales ante la jurisdicción contenciosa.

Si bien esta Corporación ha reconocido que el sistema establecido por la ley, que ordena que como regla general las sentencias se profieran en el mismo orden en el que entraron los expedientes al despacho, desarrolla las garantías del debido proceso y el derecho a la igualdad, también ha señalado que dicha regla no es absoluta y admite excepciones: “(...) el respeto estricto del turno para fallar no sólo es un asunto que se ubica en el ámbito puramente legal, sino que responde al directo desarrollo de los principios constitucionales que deben impulsar los procesos, con el fin de garantizar el derecho a la igualdad y al debido proceso, y que permite, a su vez, la racionalización de la prestación del servicio de administrar justicia. 4.2 Sin embargo, la prohibición de alterar los turnos por parte del juez responsable del fallo no es absoluta, (...)”.26

La prelación de estos procesos tampoco implica que el juez administrativo deba dejar de lado los demás procesos sometidos a su conocimiento, sujetándolos a una parálisis o indefinición sino que, en igualdad de condiciones, y después de las acciones constitucionales, debe darle prelación a las decisiones en que sea parte una entidad pública en liquidación, salvo que estén de por medio derechos fundamentales de mayor entidad que ameriten prelación en su trámite y decisión. La celeridad que se requiere en la definición de situaciones en las que están de por medio recursos públicos e intereses de orden superior, justifica de manera válida desde el punto de vista constitucional, la decisión adoptada por el legislador en este caso, en desarrollo de su potestad de configuración.

En tercer lugar, el cargo también puede ser entendido como una desigualdad entre grupos de personas, por ejemplo, entre quienes acuden a la jurisdicción contencioso administrativa mediante una acción de nulidad y restablecimiento del derecho impugnando un acto proferido por una entidad en liquidación y quienes acuden mediante una acción idéntica ante la misma jurisdicción, pero impugnando un acto proferido por una entidad que no se encuentra en liquidación. La desigualdad, según esta interpretación, radicaría en que la prelación de los procesos de los primeros retrasaría la decisión de los procesos de los segundos.

Desde esta perspectiva, tampoco encuentra que exista vulneración alguna del derecho de igualdad. Primero, la prelación no consiste en que todos los procesos se paralizan hasta que se resuelva el proceso en el cual es parte la entidad pública en liquidación. La prelación consiste en que existiendo varios procesos en la misma etapa procesal, se decide primero el proceso en el cual es parte la entidad pública en liquidación, sin que los demás se paralizen hasta que este haya sido completamente resuelto en las etapas subsiguientes.

En este escenario resulta razonable darle prelación a estos procesos para que recursos del Estado Social de Derecho se liberen para atender demandas sociales. Las demoras en la resolución de los procesos judiciales llevan a que se paralice la liquidación y los recursos se destinen a salarios de quienes han dejado de trabajar en sus funciones originales pero ante la continuación del proceso de liquidación siguen realizando actividades compatibles con la liquidación o siguen a disposición de su superior.

La norma, de suyo, no contiene ninguna discriminación o privilegio para los trabajadores ni

para ningún grupo de personas. Quién demande a una entidad pública en liquidación resulta ser un asunto completamente aleatorio. De hecho, esta norma podría eventualmente beneficiar a los trabajadores, ya que una demanda contra los actos del liquidador que afecte derechos laborales, así como cualquier otro proceso en el que sean parte, se resolvería más rápido. En cualquier caso, el cumplimiento estricto de los términos judiciales siempre debe ser considerado un beneficio para quienes son parte en un proceso y dicho cumplimiento debe ser promovido en las instancias judiciales.

En conclusión, la norma demandada tampoco vulnera el derecho a la igualdad entre personas ya que todos aquellos que demandan a una entidad pública tienen derecho de acceso a la administración de justicia en las mismas condiciones. Con todo, quienes demandan a una entidad pública que se encuentra en proceso de liquidación se enfrentan a una situación diferente – habida cuenta de la vocación de desaparecer de la entidad y la cesación de actividades en la misma – que justifica la prelación de estos procesos en las condiciones descritas anteriormente.

Por otra parte, la crítica que sugiere que en lugar de dar prelación a los procesos en los cuales es parte una entidad pública en liquidación, se debieron reducir los términos de estos procesos, tampoco es de recibo ya que el legislador cuenta con un amplio margen de configuración para diseñar las reglas de procedimiento²⁷. En el presente caso, en uso de esta facultad el legislador eligió aplicar la regla de la prelación, en lugar de reducir los términos judiciales, lo cual resulta razonable siempre y cuando la prelación sea entendida como se indicó antes.

Finalmente, aun cuando el inciso primero del artículo 7° de la Ley 1105 de 2006 no ha sido demandado, sin emitir ningún juicio al respecto, es importante aclarar que las controversias que susciten los actos del liquidador, en cuanto son actos administrativos susceptibles de ser impugnados ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, también están comprendidos en la regla que exige que sean decididos con prelación. Por otra parte, como señala la norma la impugnación de estos actos no suspende el proceso de liquidación, lo cual es diferente de la suspensión provisional del acto mismo, que según las reglas generales continúa siendo procedente.

6. Exequibilidad de las expresiones demandadas del Art. 12 de la Ley 1105 de 2006

Expone el actor que la inclusión de los créditos laborales en los procesos de liquidación de las entidades públicas y la fijación de un término de cuarenta y cinco (45) días para la presentación de las reclamaciones, reduciendo el término de prescripción de tres (3) años que consagran las normas legales pertinentes, vulnera el derecho a la igualdad (Art. 13 C. Pol.) de los trabajadores de las entidades públicas en liquidación, en relación con los trabajadores de las personas o entidades que no se encuentren en proceso de liquidación, en cuanto éstos últimos pueden acudir a la jurisdicción respectiva dentro del mencionado término de prescripción para hacer valer sus derechos y, en cambio, los primeros sólo pueden hacerlo dentro del término indicado, mucho menor, previsto en el proceso de liquidación.

Señala que, en esas condiciones, los segmentos normativos demandados vulneran también el derecho de acceso a la administración de justicia (Art. 229 C. Pol.) de los servidores de las entidades públicas en liquidación.

En virtud del Decreto ley 254 de 2000 se expidió el régimen para la liquidación de las entidades públicas del orden nacional, el cual fue modificado por la Ley 1105 de 2006, que contiene las normas parcialmente demandadas en esta oportunidad.

El proceso administrativo de liquidación contemplado en dicha normatividad tiene como presupuesto la supresión o disolución de entidades públicas y tiene por objeto la enajenación de sus bienes y el pago en forma ordenada de las obligaciones a su cargo, esto último conforme a la prelación legal establecida en el Art. 2495 del Código Civil y las disposiciones complementarias. Su carácter es, por tanto, universal, en cuanto comprende todos los deudores y acreedores de aquellas, así como todos los bienes y obligaciones de las mismas.

Ello explica que el Art. 2° (Lit. d) de dicho decreto disponga que el acto de liquidación conlleva la cancelación de los embargos decretados con anterioridad a la vigencia del decreto que ordena la disolución y liquidación de la entidad y que afecten bienes de la misma, así como también que el Art. 6° (Lit. d) ibídem establezca que es función del liquidador dar aviso a los jueces de la república sobre el inicio del proceso de liquidación, con el fin de que terminen los procesos ejecutivos en curso contra la entidad, advirtiendo que deben acumularse a aquel.

En el mismo sentido, el Art. 18 del citado decreto, modificado por el artículo 9 de la Ley 1105 de 2006, estatuye que el liquidador dispondrá la realización de un inventario físico, jurídico y contable detallado de los activos, pasivos, cuentas de orden y contingencias de la entidad, el cual deberá ser realizado dentro de un plazo no superior a seis (6) meses, contado a partir de la fecha de su posesión, prorrogable por una sola vez por un plazo no superior a seis (6) meses.

Dicho inventario deberá tener como soportes los documentos correspondientes e incluirá, entre otras informaciones, “la relación de los pasivos indicando la cuantía y naturaleza de los mismos, sus tasas de interés y sus garantías, y los nombres de los acreedores. En el caso de pasivos laborales se indicará el nombre de los trabajadores y el monto debido a cada uno. Igualmente se incluirá la relación de los pensionados y el valor del cálculo actuarial correspondiente”. (se subraya).

Igualmente, el Art. 23 del Decreto, modificado por el Art. 12 de la Ley 1105 de 2006, establece que dentro del término de los cuarenta y cinco (45) días siguientes a la fecha en que se inicie el proceso de liquidación, se emplazará a quienes tengan reclamaciones de cualquier índole contra la entidad en liquidación y a quienes tengan en su poder a cualquier título activos de la entidad, para los fines de su devolución y cancelación.

Añade que el aviso de emplazamiento contendrá el término para presentar todas las reclamaciones, y la advertencia de que, una vez vencido éste, el liquidador no tendrá facultad para aceptar ninguna reclamación.

En lo relativo al pago de las obligaciones, el Art. 32 del decreto prevé que la liquidación será progresiva y que en ella se tendrán en cuenta, entre otras, las siguientes reglas:

- i) Toda obligación a cargo de la entidad en liquidación deberá estar relacionada en un inventario de pasivos y debidamente comprobada (Num. 1);
- ii) En el pago de las obligaciones se observará la prelación de créditos establecida en las normas legales. Para el pago de las obligaciones laborales el liquidador deberá elaborar un plan de pagos, de acuerdo con las indemnizaciones a que hubiere lugar; este programa deberá ser aprobado por la Junta Liquidadora, cuando sea del caso (Num. 2);

iii) “Para el pago del pasivo se tendrá en cuenta la caducidad y la prescripción de las obligaciones, contenidas en las normas legales vigentes”. (Num. 5) (se subraya)

El párrafo de la misma disposición señala que en caso de que los recursos de la liquidación de un establecimiento público o de una empresa industrial y comercial del Estado del orden nacional no societaria sean insuficientes, las obligaciones laborales estarán a cargo de la Nación o de la entidad pública del orden nacional que se designe en el decreto que ordene la supresión y liquidación de la entidad. Para tal efecto se deberá tomar en cuenta la entidad que debía financiar la constitución de las reservas pensionales.

Esta previsión concuerda con lo dispuesto en el Art. 2° del mismo decreto, en virtud del cual el acto que ordene la supresión o liquidación de la entidad dispondrá lo relacionado con las situaciones a que se refiere el párrafo 1° del Art. 52 de la Ley 489 de 1998.

Por su parte, el Art. 52 de la Ley 489 de 1998 preceptúa que el acto que ordene la supresión, disolución y liquidación, dispondrá sobre la subrogación de obligaciones y derechos de los organismos o entidades suprimidas o disueltas, la titularidad y destinación de bienes o rentas, los ajustes presupuestales necesarios, el régimen aplicable a la liquidación y, de conformidad con las normas que rigen la materia, la situación de los servidores públicos.

Así mismo, el Art. 34 del referido decreto dispone que mediante resolución motivada el liquidador determinará el pasivo cierto no reclamado con base en las acreencias, tanto a cargo de la masa de la liquidación como de las excluidas de ella, que no fueron reclamadas pero aparezcan debidamente justificadas en los libros y comprobantes de la entidad en liquidación, así como las presentadas extemporáneamente que estén debidamente comprobadas.

Agrega esta norma que una vez constituida la provisión a que se refiere el artículo 33 ibídem, destinada al pago de los créditos a cargo de la masa de la liquidación oportunamente reclamados y aceptados, cuando sus titulares no se hubieren presentado a recibir aquel, si subsistieren recursos y con las sumas correspondientes al producto de la venta de bienes diferentes y de dinero excluidos de la masa de la liquidación cuyos titulares no se hubieren presentado a recibir, se constituirá una provisión para el pago del pasivo cierto no reclamado.

De otro lado, el decreto establece que el Acta de Liquidación deberá ser firmada por el liquidador y por el representante legal de la entidad a la cual se traspasen los bienes y obligaciones de la entidad liquidada (Art. 36).

Con base en lo anterior, se puede afirmar que:

i) Por tener jurídicamente todo proceso de liquidación un carácter universal, deben estar comprendidos los créditos laborales, y aplicárseles la prelación legal correspondiente, como expresa y claramente lo contempla la normatividad indicada.

En consecuencia, si se excluyera del proceso de liquidación a los acreedores laborales, se violaría su derecho a la igualdad dentro del mismo.

ii) El citado decreto, y la ley que lo modifica, establecen un término procesal de cuarenta y cinco (45) días para que todos los acreedores hagan valer sus derechos en el proceso de liquidación, de suerte que si no se formula oportunamente la reclamación correspondiente, se pierde, en virtud del principio procesal de preclusión, la posibilidad de invocarlos en dicho proceso.²⁸

iii) Dichos preceptos expresamente señalan que para el pago del pasivo se deberá tener en cuenta la prescripción de las obligaciones contenida en las normas legales vigentes, lo cual pone de presente que el legislador distingue, como es lógico, entre la oportunidad para ejercer un derecho sustantivo en un proceso y la extinción del mismo.

Como es conocido, la prescripción extintiva de los créditos es un modo de extinción de éstos que opera cuando los mismos no se han ejercido durante un determinado tiempo, contado a partir de su exigibilidad al deudor (Arts. 2512 y 2535 C. C., 488 C. S. T. y 151 C. P. T.)²⁹ y sus fundamentos constitucionales son la seguridad jurídica y la paz social.

iv) En caso de que el acreedor no formule reclamación, o la formule extemporáneamente, el liquidador debe efectuar una provisión para pagar los créditos que se encuentren debidamente comprobados en el proceso de liquidación.

v) Si finalmente no fuere posible el pago de un crédito determinado en el proceso de liquidación, el acreedor podrá hacerlo valer, inclusive judicialmente si fuere necesario, con posterioridad a aquel y mientras el derecho no prescriba, frente a la entidad que se subrogue

en los derechos y las obligaciones de la entidad liquidada, la cual debe ser señalada en el acto que ordene la supresión o disolución y consiguiente liquidación de la entidad pública, conforme a lo dispuesto en los Arts. 2º del citado Decreto y 52 de la Ley 489 de 1998.

De lo anterior se deduce que las expresiones acusadas no reducen el término de prescripción de los créditos laborales contra las entidades públicas en liquidación como se afirma en la demanda y, por tanto, no vulneran los derechos a la igualdad y al acceso a la administración de justicia de los trabajadores de dichas entidades. En consecuencia, serán declaradas exequibles, por tales cargos.

VII. DECISION

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.- Declarar EXEQUIBLE, por el cargo examinado, la expresión “en el acto que ordene la liquidación” contenida en el parágrafo 1º del artículo 1º de la Ley 1105 de 2006.

Segundo.- Declarar EXEQUIBLES los incisos segundo y tercero del artículo 7º de la Ley 1105 de 2006.

Tercero.- Declarar EXEQUIBLES, por los cargos examinados, las expresiones “se emplazará a quienes tengan reclamaciones de cualquier índole” “cancelación” y “y la advertencia de que una vez vencido éste, el liquidador no tendrá facultad para aceptar ninguna reclamación”, contenidas en el artículo 12 de la Ley 1105 de 2006.

RODRIGO ESCOBAR GIL

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

CON SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO

CATALINA BOTERO MARINO

Magistrada (E)

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO PARCIAL DEL MAGISTRADO JAIME ARAUJO RENTERIA A LA SENTENCIA C-735 de 2007

Salvamento parcial de voto a la Sentencia C-735/07

LEVANTAMIENTO DE FUERO A TRABAJADORES DE ENTIDADES PUBLICAS EN LIQUIDACION-Aprobación no cumplió los debates exigidos/LEVANTAMIENTO DE FUERO A TRABAJADORES DE ENTIDADES PUBLICAS EN LIQUIDACION-Aprobación vulnera principio de consecutividad y

principio de identidad flexible o relativa/LEVANTAMIENTO DE FUERO A TRABAJADORES DE ENTIDADES PUBLICAS EN LIQUIDACION-Inconstitucional por incumplimiento de principios de consecutividad e identidad flexible (Salvamento parcial de voto)

PRELACION EN PROCESOS DE LA JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA EN QUE SEA PARTE UNA ENTIDAD PUBLICA EN LIQUIDACION-No justificación del trato diferenciado/PRELACION EN PROCESOS DE LA JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA EN QUE SEA PARTE UNA ENTIDAD PUBLICA EN LIQUIDACION-No establece orden de prelación siendo el medio utilizado indefinido/PRELACION EN PROCESOS DE LA JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA EN QUE SEA PARTE UNA ENTIDAD PUBLICA EN LIQUIDACION-Inconstitucional por carecer de razonabilidad la justificación del trato diferenciado en el examen de igualdad (Salvamento parcial de voto)

REF.: EXPEDIENTE D-6667

Demanda de inconstitucionalidad contra los Arts. 1 (parcial), 7 (parcial) y 12 (parcial) de la Ley 1105 de 2006

Demandante: Hernán Antonio Barrero Bravo

Magistrado Sustanciador : MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Con el respeto acostumbrado por las decisiones de esta corporación, me permito salvar el voto parcialmente a la Sentencia C-735 de 2007, en relación con la declaración de exequibilidad de los incisos 2° y 3° del Art. 7° de la Ley 1105 de 2006, por las siguientes razones:

El mencionado inciso estatuye que los jueces laborales deberán adelantar los procesos tendientes a obtener permiso para despedir a un trabajador amparado con fuero sindical, de las entidades que se encuentren en liquidación, dentro de los términos establecidos en la ley y con prelación a cualquier asunto de naturaleza diferente, con excepción de la acción de tutela. Señala que el incumplimiento de esta disposición será causal de mala conducta.

2. Conforme a lo dispuesto en el Art. 157 de la Constitución, para que un proyecto de ley se convierta en ley es necesario, entre otros requisitos, que haya sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada cámara y haya sido aprobado en

cada cámara en segundo debate, o sea, que por regla general se hayan surtido cuatro (4) debates sucesivos³⁰.

Esta exigencia corresponde al denominado principio de consecutividad en la tramitación de las leyes, el cual está estrechamente vinculado con el principio de identidad, en virtud del cual el proyecto considerado y aprobado en cada uno de los debates en el Congreso de la República debe ser el mismo.

La Corte Constitucional ha considerado que el examen sobre el cumplimiento de estos principios debe efectuarse en relación con los temas o asuntos que contiene el proyecto de ley, y no respecto de cada uno de los artículos del mismo en particular. Sobre este punto ha señalado:

“Igualmente, la Constitución establece un principio de consecutividad ³¹, que determina que todo proyecto de ley debe tener cuatro debates consecutivos en el Congreso de la República (art. 157). Al respecto, esta Corporación ha indicado que dicho principio de consecutividad está referido al proyecto de ley en general y a los temas que forman parte del mismo y no a cada artículo en particular, ya que de lo contrario se impediría el trabajo eficiente del órgano legislativo y se dejarían sin efecto las normas de la misma Carta Política que permiten la introducción de modificaciones o adiciones por parte de las comisiones permanentes y las plenarios (art.160), así como aquéllas que se refieren a las funciones de las comisiones conciliadoras para la solución de las discrepancias que se presentan entre una y otra cámara (...)” ³².

Cabe anotar que la Constitución anterior contemplaba un principio de identidad rígido, en virtud del cual el texto aprobado en cada uno de los debates debía ser exactamente el mismo, de suerte que cualquier modificación aun menor implicaba repetir todo el trámite.

En cambio, en la Constitución actualmente vigente se adoptó un principio de identidad flexible o relativa, según el cual durante el segundo debate cada cámara podrá introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias (Art. 160 C. Pol.). En desarrollo del mismo, los Arts. 160, 161 y 162 de la ley orgánica que contiene el Reglamento del Congreso (Ley 5a de 1992) establecen que los congresistas podrán presentar

enmiendas a los proyectos de ley en las comisiones constitucionales respectivas y que dichas enmiendas pueden referirse a la totalidad del proyecto o a su articulado.

Dicho carácter flexible o relativo del principio de identidad permite lógicamente un mayor desarrollo del principio democrático (Art. 3º C. Pol.) y una más amplia confrontación de las diversas concepciones políticas o ideológicas en el seno del Congreso de la República en la adopción de las leyes, y se complementa con el mecanismo previsto en el Art. 161 superior, según el cual cuando surgieren discrepancias en las cámaras respecto de un proyecto, ambas integrarán comisiones de conciliadores conformadas por un mismo número de senadores y representantes, quienes reunidos conjuntamente procurarán conciliar los textos y, en caso de no ser posible, definirán por mayoría.

El texto escogido debe someterse a debate y aprobación de las respectivas plenarias. Si después de la repetición del segundo debate persiste la diferencia, se considerará negado el proyecto.

3. En relación con el trámite del inciso 3º del Art. 7º de la Ley 1105 de 2006 se observa lo siguiente:

El Gobierno Nacional, por conducto del Ministro de Hacienda y Crédito Público y del Director del Departamento Administrativo de la Función Pública, presentó el 4 de Octubre de 2004 a consideración del Congreso de la República el proyecto de ley, ante la Secretaría General del Senado, el cual fue radicado con el número 136 de 2004 Senado (Gaceta del Congreso No. 592 de 2004, P. 6, Fl. 170 Cuad. de Pruebas 3).

El tema a que se refiere el cargo fue considerado en el Art. 8º del proyecto de ley, cuyo texto fue el siguiente:

“Artículo 8º. Plazo. Dentro de los treinta (30) días siguientes a la fecha en que asuma sus funciones, el liquidador elaborará un programa de supresión de cargos, determinando el personal que por la naturaleza de las funciones desarrolladas debe acompañar el proceso de liquidación.

“No obstante, al vencimiento del término de liquidación quedarán automáticamente

suprimidos los cargos existentes y terminarán las relaciones laborales de acuerdo con el respectivo régimen legal aplicable.

“Para el retiro de los servidores amparados por fuero sindical, no se requerirá previa autorización judicial” (se subraya)

En la exposición de motivos se expuso en relación con el texto de este artículo:

“El artículo 8° busca superar los escollos derivados del prolongado trámite de las autorizaciones judiciales para desvincular los servidores que, por el cese de actividades de la entidad en liquidación, quedan sin ocupación. Mantener y remunerar servidores, sin que desempeñen ninguna función, es contrario a los principios que rigen la función pública”.

Dicho artículo fue aprobado sin modificaciones en primer debate en la Comisión Primera del Senado, según consta en el Acta No. 21 de Noviembre 2 de 2004 (Gaceta del Congreso N° 786 de 2004, Ps. 7-10, Fls. 23-26, Cuad. de Pruebas 4).

Así mismo, el artículo fue aprobado sin modificaciones en segundo debate en la plenaria del Senado, según consta en el Acta No. 29 de Diciembre 15 de 2004 (Gaceta del Congreso No. 36 de 2005, Ps. 21- 26, Fls. 86-90, Cuad. de Pruebas 3).

En este debate, el ponente expuso sobre el tema:

“(…) ¿cuál es el inconveniente de lo que está sucediendo en los actuales momentos honorables senadores? ¿Que están pasando 5 años, 6 años, 7 años, 10 años, y no se procede la liquidación de las entidades del estado; eso lo que está generando es unos costos inmensos para el país que ya mismo les voy a dar las cifras, pero para el caso específico que usted me ha tocado honorable Senador mire, este proyecto y específicamente el, o atinente al fuero sindical, busca superar los escollos del prolongado trámite de las autorizaciones judiciales para desvincular los servidores que por el cese de actividad de la entidad en liquidación quedan sin ninguna ocupación honorable senador? Pero además, mantener y remunerar a esos servidores, sin que desempeñen ninguna función es absolutamente contrario a los principios que rigen la función pública en el país”.

El proyecto de ley fue radicado en la Cámara de Representantes con el número 356 de 2005 Cámara. En la Comisión Primera se aprobó el 13 de Diciembre de 2005, según consta en el

Acta N° 27 de la misma fecha (Gaceta del Congreso No. 39 de 2006, Ps. 14-18, Fls. 107-111). En ella se suprimió el último inciso del Art. 8°, cuyo texto era el siguiente:

“Para el retiro de los servidores amparados por fuero sindical, no se requerirá previa autorización judicial”.

A este respecto la ponencia para segundo debate en la plenaria de dicha cámara expresa en relación con las modificaciones introducidas al proyecto por la Comisión Primera:

“Artículo 8°. El último inciso de este artículo pretendía darle facultades al liquidador para despedir sin previa autorización judicial a los trabajadores con fuero sindical, lo que fue ampliamente discutido en el debate, decidiéndose eliminar este inciso, garantizando de esta forma el derecho constitucional de asociación”. (Gaceta del Congreso No 110 de 2006, Ps. 23-31, Fls. 146-154 Cuad. de Pruebas 1)

En el mismo debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes se introdujo el siguiente texto como inciso 3° del Art. 7° del proyecto:

“Los jueces laborales deberán adelantar los procesos tendientes a obtener permiso para despedir a un trabajador amparado con fuero sindical, de las entidades que se encuentren en liquidación, dentro de los términos establecidos en la ley y con prelación a cualquier asunto de naturaleza diferente, con excepción de la acción de tutela. El incumplimiento de esta disposición será causal de mala conducta”.

En el debate en la plenaria de la Cámara de Representantes se aprobó este nuevo texto, como consta en el Acta N° 232 del 31 de Mayo de 2006, publicada en la Gaceta del Congreso N° 219 de 2006, Ps. 20-21, Fls. 98-100, Cuad. de Pruebas 1).

Integradas las comisiones accidentales de conciliación, éstas informaron a las plenarias de ambas cámaras respecto del proyecto de ley:

“Después de un minucioso estudio de los textos aprobados en Senado y Cámara del proyecto de ley, se pudo observar que en la Cámara específicamente en la Comisión Primera se realizaron varios cambios de fondo propuestos por todos los Representantes, por lo que decidimos acoger el texto aprobado en la Cámara de Representantes el cual representa el querer de la mayoría de los congresistas”. (Gaceta del Congreso N° 193 de 2006, Ps. 8-12).

Dicho informe de conciliación y el texto definitivo del proyecto de ley fueron aprobados el 30 de Mayo de 2006 por la plenaria de la Cámara de Representantes, como consta en el Acta N° 231 de la misma fecha (Gaceta del Congreso N° 230 de 2006, Ps. 13-14, Fl. 52, Cuad. de Pruebas 1), y el 14 de Junio de 2006 por la plenaria del Senado, como consta en el Acta N° 55 de la misma fecha (Gaceta del Congreso N° 232 de 2006, Ps. 5- 9).

El Presidente de la República objetó por inconstitucionalidad el proyecto.

Tales objeciones fueron aprobadas el 3 de Octubre de 2006 por la plenaria de la Cámara de Representantes, como consta en el Acta N° 16 de la misma fecha (Gaceta del Congreso N° 554 de 2006, P. 9), y el 30 de Octubre de 2006 por la plenaria del Senado, como consta en el Acta N° 26 de la misma fecha ((Gaceta del Congreso N° 02 de 2007, Ps. 6-10).

4. Con base en el recuento anterior, se observa que el texto definitivo del inciso 3° del Art. 7° de la Ley 1105 de 2006 es el mismo introducido en el debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes y que el tema de que trata, esto es, la prelación de los procesos laborales tendientes a obtener permiso para despedir a los trabajadores amparados con fuero sindical, de las entidades que se encuentren en liquidación, es totalmente distinto del tema a que se refería el inciso 3° del Art. 8° del texto inicial del proyecto de ley presentado por el Gobierno Nacional, es decir, la eliminación de la autorización judicial previa para despedir a dichos trabajadores.

De ello se deduce que respecto del citado aparte normativo sólo se cumplieron dos (2) de los cuatro (4) debates sucesivos exigidos por el Art. 157 de la Constitución y que, por consiguiente, en el trámite de su formación se desconoció el principio de consecutividad, como lo afirma la demanda.

Ello significa que, así mismo, el tema que se debatió y aprobó en la Comisión Primera y en la plenaria de la Cámara de Representantes, y que quedó consignado en el inciso 3° del Art. 7° de la Ley 1105 de 2006, no fue el mismo que se había discutido y aprobado en la Comisión Primera y en la plenaria del Senado de la República, por lo cual se violó también el principio de identidad flexible o relativa.

Por estas razones, la Sala Plena debió declarar inexecutable dicho segmento normativo.

5. Por otra parte, el demandante plantea que la prelación al trámite y decisión de los procesos ante la jurisdicción contencioso administrativa en los cuales sea parte una entidad pública en liquidación, establecida en el inciso 2° del Art. 7° de la Ley 1105 de 2006, viola los derechos a la igualdad (Art. 13 C. Pol.) y al acceso a la administración de justicia (Art. 229 C. Pol.) de las entidades públicas que no se encuentren en liquidación y sean partes en procesos ante la misma jurisdicción, así como de los particulares que también sean partes en ellos, por el atraso de esos procesos, por causa de la mencionada prelación, sin una justificación objetiva y razonable.

6. En este caso se trata de relaciones jurídicas procesales entre dos partes que son generalmente una entidad pública o estatal y un particular³³. En consecuencia, la supuesta vulneración del derecho a la igualdad planteada en la demanda debe considerarse, de un lado, de las entidades públicas que no se encuentren en liquidación y sean partes en unos procesos ante la jurisdicción contencioso administrativa, frente a otras que se encuentren en liquidación y sean partes en otros procesos ante la misma jurisdicción, y, de otro lado, de los particulares que sean contrapartes de las primeras entidades, frente a los que sean contrapartes de las segundas entidades en tales procesos.

En relación con el primer aspecto, debe señalarse que el juicio de igualdad no es jurídicamente procedente, por no ser posible una comparación, teniendo en cuenta que las competencias de las entidades públicas son diversas. Sobre el particular esta corporación ha manifestado:

“5. Como se señaló en el acápite anterior de esta sentencia, la Corte Constitucional ha considerado que las personas jurídicas, tanto privadas como públicas, pueden ser titulares de derechos fundamentales que sean compatibles con la naturaleza de las mismas, y ha señalado específicamente algunos de esos derechos.

“En lo que se refiere en particular al derecho a la igualdad, esta corporación ha considerado

que las personas jurídicas públicas no pueden ser titulares de este derecho. Al respecto ha expresado:

“El actor demandó el tercer inciso de este artículo, por considerarlo contrario a los artículos 1, 13, 268 y 272 de la Constitución Política.

“4.2. En lo tocante a la supuesta violación del derecho a la igualdad, según se vio en el numeral 2º de esta sentencia, el cargo resulta improcedente por cuanto las personas jurídicas de derecho público no pueden ser titulares del derecho fundamental a la igualdad.

Por consiguiente, el cargo por vulneración del artículo 13 superior no está llamado a prosperar.” 34

“La razón de la indicada imposibilidad es que las personas jurídicas públicas tienen competencias y objetos distintos, que impiden la invocación de un trato igual, y, como es sabido, el primer presupuesto para la formulación de un juicio de igualdad, cuando se pretende un trato igual, es la existencia de una situación de igualdad”.35

7. En relación con el segundo aspecto, esto es, la supuesta vulneración del derecho a la igualdad de los particulares, cabe destacar que el criterio de comparación es la condición de partes de procesos judiciales, y no otras calidades o factores como, por ejemplo, la situación económica próspera o adversa de los mismos, que resulta claramente ajena a la primera condición.

Con base en el contenido de la exposición de motivos, de las ponencias y de los debates del proyecto de ley, se observa que en este caso el fin u objetivo perseguido por el legislador al establecer la mencionada prelación es permitido por la Constitución y es también válido a la luz de la misma, en cuanto consiste en agilizar los procesos de liquidación de entidades públicas suprimidas o disueltas, evitando costos adicionales al Estado y cumpliendo los principios de economía, celeridad y eficacia de la función administrativa contemplados en el Art. 209 de la Constitución, con lo cual se protege el interés general (Art. 1º ibídem).

Sobre este tema se expresó en la Exposición de Motivos:

“El Gobierno Nacional y diversos sectores de opinión, observan con preocupación la lentitud con que avanza la mayoría de los procedimientos de liquidación de las entidades públicas y

los elevados costos y pérdidas que por ese fenómeno debe asumir el Estado.

“Al indagar la causa de esa situación se obtienen diversas respuestas, entre ellas, problemas en la interpretación y aplicación de las normas que regulan el procedimiento de liquidación o vacíos en dicho procedimiento; dificultades derivadas del tamaño de la respectiva entidad en liquidación, tanto por su número de sedes como por la cantidad de servidores a su servicio y de bienes y obligaciones que forman su patrimonio; la inexistencia o deficiencia de sistemas contables e inventario de bienes en algunas entidades; la demora en el trámite de procesos judiciales anteriores a la liquidación o surgidos con ocasión de ésta; el escaso interés por adquirir los bienes que la entidad ofrece en subasta, entre otras razones por las características de los mismos, por los avalúos que no corresponden a los precios del mercado y por la obligación para el adquirente de pagar el precio de contado, ante la inexistencia de esquemas de financiación para pagarlo”. (Se subraya) (Gaceta del Congreso N° 592 de 2004, P. 4, Fl. 168, Cuad. de Pruebas 3).

No obstante, el medio utilizado por el legislador para lograr dicho fin u objetivo no es necesario, ya que existen otros medios que permiten lograrlo sin afectar el trato igual a las partes de los procesos ante la jurisdicción contencioso administrativa, como son la asignación oportuna y suficiente de recursos presupuestales y, en general, la adopción de medidas para reorganizar dicha jurisdicción, de modo que pueda adelantar y resolver todos los procesos a su cargo con prontitud y eficacia y en condiciones de igualdad para todos los gobernados.

Adicionalmente, aunque dicho medio fuera necesario, resulta desproporcionado, en cuanto, en aras de proteger recursos patrimoniales del Estado, sacrifica el mencionado derecho fundamental a la igualdad, cuando los derechos fundamentales tienen primacía sobre otros derechos en virtud de lo dispuesto en el Art. 5° superior, y sacrifica también la dignidad humana, que constituye el sustento de aquellos, así como la vigencia de un orden justo, consagrados en los Arts. 1° y 2° de la Constitución como uno de los principios fundantes y uno de los fines esenciales del Estado, respectivamente.

De otro lado, el inciso 2° del Art. 7° de la Ley 1105 de 2006 no establece el orden de prelación que debe otorgar la citada jurisdicción a las diversas entidades públicas en liquidación, lo que significa que el medio utilizado es indefinido y no se ciñe por tanto al criterio de razonabilidad exigido por la jurisprudencia y la doctrina constitucionales respecto

de la justificación del trato diferenciado en el examen de igualdad.

En estas condiciones, el cargo resulta fundado y, por ende, la Corte debió declarar inexecutable ese aparte normativo.

Fecha ut supra,

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

1 La elaboración de la presente providencia parte del proyecto original sometido por el Magistrado Jaime Araujo Rentería, a la Sala Plena, salvo el apartado cinco (5).

2 Ejemplos de la aplicación de dicho mecanismo son el Art. 52 de la Ley 489 de 1998, en virtud del cual el Presidente de la República podrá suprimir o disponer la disolución y la consiguiente liquidación de entidades y organismos administrativos del orden nacional cuando se configuren las causales previstas en la misma disposición, y el Art. 2° de Ley 790 de 2002, según el cual la citada autoridad podrá disponer la fusión de entidades u organismos administrativos del orden nacional, con objetos afines, creados, organizados o autorizados por la ley, cuando se presente al menos una de las causales contempladas en la misma norma.

3 La citada disposición constitucional consigna:

ARTICULO 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

7. Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica; reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen de autonomía; así mismo, crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del estado y sociedades de economía mixta.

4 Ver sentencia C-262 de 1995.

5 Sentencia C-044 de 2006, M. P. Humberto Antonio Sierra Porto; Aclaración de Voto de Álvaro Tafur Gálvis.

6 Sentencia C-880 de 2003, MM. PP. Alfredo Beltrán Sierra y Jaime Córdoba Triviño; Salvamento Parcial de Voto de Alfredo Beltrán Sierra, Jaime Araújo Rentería y Clara Inés Vargas Hernández; Salvamento y Aclaración de Voto de Álvaro Tafur Gálvis.

7 Hasta aquí la sentencia corresponde al texto de la ponencia presentada por el Magistrado Sustanciado Jaime Araújo Rentería.

8 Corte Constitucional, Sentencia C-940 de 2003 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra).

9 Corte Constitucional, Sentencia C-940 de 2003 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra). En la sentencia, la Corte consideró que el principio de identidad “(...) adquiere en la Constitución de 1991 una connotación distinta a la que tenía en el régimen constitucional anterior, (...) si en la Carta de 1886 se exigía que el texto aprobado en cada uno de los debates fuera exactamente el mismo, por lo cual cualquier modificación aun menor implicaba repetir todo el trámite, hoy en día se ha abandonado el principio de identidad rígido, para permitir que las comisiones y las plenarias de las cámaras puedan introducir modificaciones al proyecto (CP art. 160), y que las discrepancias entre lo aprobado en una y otra Cámara no obliguen a repetir todo el trámite, sino que las comisiones accidentales preparen un texto unificado que supere las diferencias, texto que es entonces sometido a la aprobación de las plenarias.”

10 Sentencia C-453 de 2006 (MP Manuel José Cepeda Espinosa), en la cual se revisó la constitucionalidad de algunas disposiciones de la Ley 974 de 2005 “Por la cual se reglamenta la actuación en bancadas de los miembros de las corporaciones públicas y se adecua el Reglamento del Congreso al régimen de bancadas”.

11 Gaceta del Congreso No. 592 de 2004, P. 6, Fl. 170 Cuad. de Pruebas 3.

12 Gaceta del Congreso N° 786 de 2004, Ps. 7-10, Fls. 23-26, Cuad. de Pruebas 4.

13 Gaceta del Congreso No. 36 de 2005, Ps. 21- 26, Fls. 86-90, Cuad. de Pruebas 3.

14 Gaceta del Congreso No. 39 de 2006, Ps. 14-18, Fls. 107-111. En esta Acta se señala que se integró una subcomisión que trabajó en las proposiciones y modificaciones presentadas por los miembros de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes en relación con diferentes artículos del proyecto de ley, en la cual se incluyeron los artículos 7° y 8°. Posteriormente, durante la votación, fueron leídos con la redacción propuesta por esta comisión accidental, se abrió y cerró la discusión y finalmente fueron votados.

15 Gaceta del Congreso No 110 de 2006, Ps. 23-31, Fls. 146-154 Cuad. de Pruebas 1.

16 Gaceta del Congreso N° 219 de 2006, Ps. 20-21, Fls. 98-100, Cuad. de Pruebas 1.

17 Gaceta del Congreso N° 230 de 2006, Ps. 13-14, Fl. 52, del Cuad. de Pruebas 1.

18 Gaceta del Congreso N° 232 de 2006, Ps. 5- 9.

19 Gaceta del Congreso N° 554 de 2006, P. 9.

20 Gaceta del Congreso N° 02 de 2007, Ps. 6-10.

21 En lugar del texto original presentado en el proyecto como inciso tercero del artículo 8°: “Para el retiro de los servidores amparados por fuero sindical, no se requerirá previa autorización judicial”, se aprobó el siguiente texto como inciso tercero del artículo 7°: “Los jueces laborales deberán adelantar los procesos tendientes a obtener permiso para despedir a un trabajador amparado con fuero sindical, de las entidades que se encuentren en liquidación, dentro de los términos establecidos en la ley y con prelación a cualquier asunto de naturaleza diferente, con excepción de la acción de tutela. El incumplimiento de esta disposición será causal de mala conducta”.

22 Corte Constitucional, sentencia C-1040 de 2005 (MMPP Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández).

23 Sentencia C-138 de 2007 (MP Álvaro Tafur Galvis).

24 Sentencia C-105 de 2004, M. P. Jaime Araújo Rentería; Aclaración de Voto de Jaime Araújo Rentería y Alfredo Beltrán Sierra.

25 Sentencia C-019 de 2007, M. P. Jaime Araújo Rentería.

26 Sentencia T-492 de 2005 (MP Alfredo Beltrán Sierra) en la que se estudió el caso de una persona de bajos recursos en situación de discapacidad que adelantaba un proceso de responsabilidad contra la administración por los hechos que habían generado la discapacidad. En dos oportunidades había solicitado al Consejo de Estado darle prelación a la decisión de su proceso en razón de que su salud desmejoraba y no tenía ninguna alternativa económica para subsistir. El Consejo de Estado respondió dicha petición señalando que no podía darle prelación al proceso porque debía ceñirse a los turnos establecidos y había muchas personas en una situación como la suya esperando un fallo. La Corte Constitucional consideró que el tutelante efectivamente se encontraba en una situación de vulnerabilidad y que sus derechos fundamentales estaban en juego, lo que justificaba darle prelación a dicho proceso. En esta sentencia se reconoció la posibilidad de establecer excepciones a la regla general de turnos y estudió los casos en los que se permite la prelación en las diferentes jurisdicciones.

27 En la sentencia C-1232 de 2005 (MP Alfredo Beltrán Sierra), la Corte recogió los fundamentos del margen de configuración del legislador para diseñar los procedimientos, entre otros, señaló: “Las normas procesales, además de hacer pronta y efectiva una administración de justicia, aseguran la protección de todos los derechos. Entre otras en Sentencia C-662 de 2004 se dijo al respecto: “...mientras el legislador, no ignore, obstruya o contraríe las garantías básicas previstas por la Constitución, goza de discreción para establecer las formas propias de cada juicio, entendidas éstas como “el conjunto de reglas señaladas en la ley que, según la naturaleza del proceso, determinan los trámites que deben surtirse ante las diversas instancias judiciales o administrativas”. Todo esto conduce a precisar que resulta extendida la doctrina constitucional que ha reiterado que acorde a lo establecido en los artículos 29, 150 y 228 de la Constitución, las amplias facultades del legislador precisamente, para fijar tales formalidades procesales.”

28 Es oportuno indicar que el Decreto Reglamentario 2211 de 2004, por medio del cual se determina el procedimiento aplicable a las entidades financieras sujetas a toma de posesión y liquidación forzosa administrativa, establece que “el término que se establezca para presentar las reclamaciones no podrá ser superior a un (1) mes contado a partir de la fecha de publicación del último aviso de emplazamiento” (Art. 24).

Por su parte, el Art. 158 de la Ley 222 de 1995, respecto de la liquidación obligatoria de sociedades comerciales, dispone que “a partir de la providencia de apertura del trámite liquidatorio y hasta el vigésimo día siguiente al vencimiento del término de fijación del edicto, los acreedores deberán hacerse parte personalmente o por medio de apoderado, presentando prueba siquiera sumaria de la existencia de sus créditos”.

29 De conformidad con lo dispuesto en el Art. 488 del C. S. T. “las acciones correspondientes a los derechos regulados en este Código prescriben en tres (3) años, que se cuentan desde que la respectiva obligación se haya hecho exigible, salvo en los casos de prescripciones especiales establecidas en el Código Procesal del Trabajo o en el presente estatuto”.

A su vez, el Art. 151 del C. P. T. establece que “las acciones que emanen de las leyes sociales prescribirán en tres años, que se contarán desde que la respectiva obligación se haya hecho exigible. El simple reclamo escrito del trabajador, recibido por el patrono, sobre un derecho o prestación debidamente determinado, interrumpirá la prescripción pero sólo por un lapso igual”.

30 La norma señala que el reglamento del Congreso determinará los casos en los cuales el primer debate se surtirá en sesión conjunta de las comisiones permanentes de ambas cámaras. Dicha determinación está contenida en el Art. 169 de la Ley 5ª de 1992, por la cual se expidió el reglamento del Congreso, el Senado y la Cámara de Representantes.

31 Cfr. Sentencia C-839 de 2003, M.P. Jaime Córdoba Triviño. Aclaración de voto del Magistrado Jaime Araújo Rentería.

32 Sentencia C-138 de 2007, M. P. Alvaro Tafur Gálvis.

33 Conforme a lo dispuesto en el Art. 82 del C. C. A., subrogado por el Art. 1º de la Ley 1107 de 2006, “la jurisdicción de lo contencioso administrativo está instituida para juzgar las controversias y litigios originados en la actividad de las entidades públicas incluidas las sociedades de economía mixta con capital público superior al 50% y de las personas privadas que desempeñen funciones propias de los distintos órganos del Estado (...)”.

34 Sentencia C-105 de 2004, M. P. Jaime Araújo Rentería; Aclaración de Voto de Jaime Araújo Rentería y Alfredo Beltrán Sierra.

35 Sentencia C-019 de 2007, M. P. Jaime Araújo Rentería.