NOTA DE LA RELATORIA: ESTA SENTENCIA FUE CORREGIDA EN SU PARTE RESOLUTIVA MEDIANTE AUTO 271 DE 2006.

Sentencia C-738/06

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN MATERIA PROCESAL-Límites

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

SANCION POR ACCION DE TUTELA TEMERARIA-Necesidad de garantizar derecho de defensa

MULTA POR TEMERIDAD EN ACOSO LABORAL-Procedimiento para la imposición

MULTA POR TEMERIDAD EN ACOSO LABORAL-Existencia de procedimiento en la ley

El cargo de la demanda en cuanto a ausencia de elementos que garanticen el derecho de defensa no prospera pues tanto en la Ley 1010 de 2006, como en la Ley Estatutaria de Administración de Justicia y en el Código Disciplinario Único sí se establece el procedimiento aplicable para la imposición de multas por conducta temeraria, incluso la de temeridad en la queja de acoso laboral.

MULTA POR TEMERIDAD EN ACOSO LABORAL-Proporcionalidad de la sanción/MULTA POR TEMERIDAD EN ACOSO LABORAL-Criterios para la tasación

La Sala coincide con lo señalado por la Vista Fiscal en cuanto a la proporcionalidad de la sanción por temeridad. Considera que la tasación de la multa no ofrece visos de desproporción, pues la misma es claramente más grave para el responsable de acoso laboral que para el quejoso temerario, independientemente de que el máximo de la multa por temeridad pueda ser superior, según el caso, al mínimo de la multa por acoso laboral. En este escenario, la Corte reitera que el monto de las sanciones corresponde determinarlo al legislador, en ejercicio de su libre potestad de configuración, y que más allá de la tasación que en este caso ha dispuesto, la Corporación no observa una vulneración evidente de las

proporciones entre lo que ha sido fijado para una y otra conducta. No obstante, en cuanto a la falta de criterios establecidos para la tasación de la multa, la Corte discrepa de la posición jurídica de la Procuraduría. Ciertamente, la Vista Fiscal indica que si bien se establece que la multa oscilará entre medio y tres salarios mínimos, no hay criterios para la tasación de la multa que tengan en cuenta la conducta. Para la Corte es claro que, aunque la norma no lo indique expresamente, la tasación de la multa por temeridad debe hacerse de acuerdo con los principios de proporcionalidad, necesidad y razonabilidad, todos ellos aplicables a la valoración que sobre la conducta haga el funcionario correspondiente, y respecto de la cual, además, caben los respectivos recursos.

MULTA POR TEMERIDAD EN ACOSO LABORAL-Vulneración del principio de igualdad al establecer método de cobro más drástico que el señalado para sanción por acoso laboral/MULTA POR TEMERIDAD EN ACOSO LABORAL-Descuento del salario del quejoso es inconstitucional/SANCION POR ACOSO LABORAL-Cobro por jurisdicción coactiva

Esta Sala considera que la forma en que debe hacerse el descuento de la multa por temeridad es contraria al principio de igualdad, por no ser necesaria en términos de protección del derecho y por establecer un tratamiento más drástico en contra de quien comete una conducta de menor envergadura. Lo anterior porque la Ley 1010 prescribe en su artículo 10 que la sanción por acoso laboral podrá ser cobrada mediante la jurisdicción coactiva, pero para la acusación temeraria, la ley ha dispuesto un procedimiento de ejecución directa, desprovisto de las garantías propias de la jurisdicción coactiva. La informalidad a que se somete el cobro de la multa a quien presenta una queja temeraria contrasta con la preservación de las garantías del debido proceso que se ofrecen al sancionado por acoso laboral, al permitirle someterse al proceso de jurisdicción coactiva. La circunstancia de que la multa por temeridad no siempre es inferior a la multa por acoso laboral, aunada al hecho de que la disposición acusada habría conferido un trato más garantista al sancionado por acoso laboral que al multado por temerario, obliga a la Corte a considerar que el método de descuento para el quejoso temerario no encuentra justificación alguna y, por el contrario, dispensa consecuencias más severas para quien incurre en la falta menor. La drasticidad de la medida para quien temerariamente presenta una queja se evidencia, además, en el hecho de que la sanción imponible debe ser descontada directamente de su salario, mientras que al sancionado por acoso laboral puede serlo de bienes de distinta procedencia, dado que la jurisdicción coactiva permite a la autoridad ejecutante perseguir recursos patrimoniales del ejecutado que no necesariamente están vinculados con su salario.

MULTA POR TEMERIDAD EN ACOSO LABORAL-Cobro por jurisdicción coactiva

La declaratoria de inexequibilidad de la expresión en comento habilita adelantar el cobro de

la multa por queja temeraria mediante el mecanismo de la jurisdicción coactiva, promovida según el caso por el Ministerio Público o por el Consejo Superior de la Judicatura, en donde el sancionado tendrá los mismos derechos y garantías de oposición que el sancionado por acoso laboral, contando siempre con la garantía adicional de inembargabilidad de los salarios en las proporciones establecidas en la ley.

Referencia: expediente D-6194

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 14 de la Ley 1010 de 2006

Actor: Franky Urrego Ortiz

Magistrado Ponente:

Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA

Bogotá, D.C., treinta (30) de agosto de dos mil seis (2006)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados Jaime Córdoba Triviño – quien la preside -, Jaime Araujo Rentería, Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Nilson Pinilla Pinilla, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la presente Sentencia con base en los siguientes

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, Franky Urrego Ortiz, actuando en su calidad de ciudadano, haciendo uso de los derechos consagrados en el artículo 40,

numeral 6 y 95, numeral 7, de la Constitución Política, demandó la inconstitucionalidad del artículo 14 de la Ley 1010 de 2006.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Se transcribe el texto del artículo demandado:

“ LEY 1010 DE 2006

(enero 23)

Diario Oficial No. 46.160, de 23 de enero de 2006

CONGRESO DE COLOMBIA

Por medio de la cual se adoptan medidas para prevenir, corregir y sancionar el acoso laboral y otros hostigamientos en el marco de las relaciones de trabajo.

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,

DECRETA:

(…)

ARTÍCULO 14. TEMERIDAD DE LA QUEJA DE ACOSO LABORAL. Cuando, a juicio del Ministerio Público o del juez laboral competente, la queja de acoso laboral carezca de todo fundamento fáctico o razonable, se impondrá a quien la formuló una sanción de multa entre medio y tres salarios mínimos legales mensuales, los cuales se descontarán sucesivamente de la remuneración que el quejoso devengue, durante los seis (6) meses siguientes a su imposición.

Igual sanción se impondrá a quien formule más de una denuncia o queja de acoso laboral con base en los mismos hechos.

Los dineros recaudados por tales multas se destinarán a la entidad pública a que pertenece la autoridad que la impuso."

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Señala el ciudadano Franky Urrego Ortiz que el artículo 14 trascrito establece la posibilidad de fijar una multa al demandante cuando, a juicio del Ministerio Público o del juez laboral competente, la queja de acoso laboral carezca de todo fundamento fáctico razonable. Igualmente, la disposición acusada señala que la multa se descontará de la remuneración devengada por el quejoso durante los 6 meses siguientes a su imposición.

Según el actor, a pesar de que la autoridad competente para imponer la multa y el límite de ésta están establecidos en la ley la disposición no fija el procedimiento a seguir para la imposición de la sanción. Al ser esto así, se desconoce el debido proceso (artículo 29 C.P. y artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos) , en particular en lo referente al derecho de defensa de los cuestionados por temeridad. En efecto, el sancionado no puede presentar pruebas ni controvertir las allegadas y la multa se descuenta de manera automática de su salario sin que esta decisión pueda ser impugnada.

El no establecimiento de un procedimiento desconoce, además, la jurisprudencia de la Corte Constitucional según la cual toda sanción pecuniaria debe estar precedida por la existencia de una audiencia bilateral y contradicción y no de actuaciones difusas sin definición jurídica, posición sostenida, según el demandante, en la Sentencia SU-219 de 2003.

A la conclusión de que la actuación fue temeraria, indica el demandante, no se puede llegar sólo con el "juicio" del Ministerio Público, sin que para esto sea necesario presentar prueba que sustente la conclusión.

De otra parte, indica que la inconstitucionalidad de la disposición se agrava si se observa que

hay una desproporción en la autorización de imponer la multa de forma automática sobre la remuneración del quejoso. A juicio del demandante, si bien la recolección automática de la multa puede tener un fin legítimo, a saber, la celeridad en recaudar el dinero a favor de la entidad pública afectada con la temeridad, el mecanismo no es necesario. El no cumplimiento del requisito de la necesidad se evidencia a través de la posibilidad de la iniciación de un proceso de jurisdicción coactiva por parte de la entidad afectada con la demanda.

Por otra parte, asegura el actor, se afecta el mínimo vital del demandante y su familia pues la disposición no fija un límite respecto del monto del descuento.

Por último, indica que la falta de debido proceso deriva en una afectación de la dignidad humana del afectado con la multa. Si bien la conducta puede ser reprochable, el demandante no pierde su dignidad humana, indica el actor.

En consecuencia, el demandante pide se declare la inexequibilidad del artículo acusado.

IV. LAS INTERVENCIONES

1. Intervención de la Academia Colombiana de Jurisprudencia

Rafael Forero Rodríguez y Rafael Forero Contreras, como académicos de número de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, solicitan se declare la exequibilidad de la disposición acusada.

En criterio de los intervinientes, la sanción no se impone de manera arbitraria, pues la multa sólo se impone si está probado que la queja carece de “todo” fundamento fáctico o razonable. La carencia de fundamento fáctico implica que el hecho no existió y sólo estuvo en la mente del quejoso. Por su parte, la falta de razón implica que ninguno de los argumentos presentados por el querellante haya prosperado.

Indican los intervinentes que no se requeriría de un trámite incidental pues únicamente se

debe dar un acto de reflexión del quejoso antes de interponer la acción temeraria. Si no se prueba el acoso si no la temeridad, no es razonable abrir otro proceso paralelo para "demostrar lo que ya se sabe y se demostró", afirman quienes presentan concepto.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Por otra parte, indican que el descuento automático de la multa se justifica porque es consecuencia de la conducta impensada del demandante. En lo relativo a la afectación del mínimo vital, juzgan que no se da, pues el monto de la multa y el tiempo de pago son razonables.

Terminan por señalar que la sanción por temeridad se justifica pues con una demanda basada en hechos falsos se puede afectar el buen nombre del demandado y se desgasta injustificadamente la administración de justicia.

2. Intervención del Colegio de Abogados del Trabajo

En nombre del Colegio de Abogados del Trabajo, intervino Shirley Bolívar Gutiérrez, en cuyo concepto la disposición acusada debe ser declarada inexequible. Afirma la interviniente que, debido a que la sanción debe ser impuesta en la decisión de fondo (en la misma en la que se absuelve al demandado) tiene el recurso de apelación, "por estar establecida en el Código Único Disciplinario [,] en el inciso 3º del artículo 13 de la Ley 1010 de 2006 o en el Código Procesal del Trabajo."

De otra parte, recuerda la demandante que en la legislación colombiana existen otras disposiciones que imponen sanciones a quienes actúan temerariamente. Así, por ejemplo, el artículo 50 del Decreto 196 de 1971 que establece como falta al respeto debido a la administración de justicia las actuaciones temerarias, el artículo 52, numeral 1, del Decreto 196 de 1971 que fija como falta contra la lealtad a la administración de justicia la interposición de recursos tendentes a entorpecer el proceso, el numeral 127 del artículo 1 del Decreto Especial 2289 del 89 que condena a quien haya tachado de falso un documento que no lo era, el artículo 392 del Código de Procedimiento Civil que establece la condena en costas y el artículo 38 del Decreto 2591 de 1991 que establece el rechazo o la decisión desfavorable para el demandante cuando se ha interpuesto una tutela idéntica con anterioridad.

A esto se añade que los artículos 71, 73 y 74 del Código de Procedimiento Civil indican que las partes deben obrar con lealtad, condenan por actuación temeraria aparte de las costas y establecen las causales de actuar de mala fe, respectivamente.

Por último, indica que no se afecta el mínimo vital con el descuento automático pues éste se da por cuotas.

3. Intervención del Ministerio de la Protección Social

En representación del Ministerio de la Protección Social, intervino Fanny Suárez Higuera en cuyo parecer en la Ley 1010 de 2006 sí se fija la competencia y se determina el debido proceso para la imposición de la sanción.

En relación con la competencia se remite a los artículos 12 y 13 de la Ley según los cuales será el juez del trabajo quien imponga la sanción en caso de que se trate de un empleador particular y el Ministerio Público o las Salas Disciplinarias de los consejos superiores cuando se trate de una falta disciplinaria de un funcionario público. Indica la interviniente que después de que el funcionario competente ha adelantado todo el proceso por acoso laboral, dentro del cual se encuentra una etapa probatoria, éste ya puede tener certeza sobre lo que ocurrió. Agrega que habiendo existido un procedimiento es exagerado que se pida que se fije uno nuevo para la imposición de la multa.

Por último, señala que así como al servidor público se le califica la actuación de acoso como falta gravísima y a quien en el sector privado realice acoso laboral se le impone multa entre 2 y 10 salarios mínimos, es reflejo del derecho a la igualdad que a quien actuó temerariamente se le imponga una multa.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El señor Procurador General de la Nación, Edgardo José Maya Villazón, considera que la Corte debe declarar exequible condicionadamente el artículo demandado.

La Vista Fiscal inicia por indicar que la Ley de acoso laboral es resultado de una tendencia global en la cual se ha demostrado que existe relación entre motivación y productividad, relaciones laborales y dignidad humana y ambiente laboral y salud mental y física del empleado. Como respuesta a lo anterior, Suecia, en los años 80, y España, con posterioridad,

calificaron el acoso laboral como conducta penal.

Indica el Procurador que el objeto de la Ley es “prevenir, corregir y sancionar las conductas reprochables que tiene (sic) lugar en las relaciones laborales que afectan a los trabajadores y al proceso productivo, en tanto que tienden a disminuir o anular, personal o profesionalmente, a uno de los actores de la relación laboral”

Entrando al análisis de la temeridad en la presentación de la demanda de acoso laboral, afirma que el artículo 7º establece las conductas que no representan acoso laboral por corresponder al giro normal de las relaciones laborales, al poder de la dirección de las empresas y a sus tareas de supervisión del recurso humano. Las conductas mencionadas en ese artículo, en parecer de la Procuraduría, son parámetros para juzgar la temeridad de la queja.

Al analizar si los elementos necesarios para el respeto del debido proceso están consagrados en la disposición acusada, indica la Vista Fiscal que están establecidos tanto los sujetos activo y pasivo, los bienes jurídicamente protegidos, la conducta y la sanción. Por otra parte, señala que el hecho de que la multa por queja temeraria pueda cobrarse directamente se justifica por el hecho de que si bien la multa por acoso laboral va de 2 a 10 salarios mínimos y puede estar acompañada de despido, la de la queja sólo oscila entre medio y 3 salarios mínimos.

A lo anterior se añade el hecho de que la Ley prevé varios mecanismos de prevención y corrección del acoso como el replanteamiento de los reglamentos internos a la luz de la nueva regulación legal y establecimiento de instancias para la prevención y corrección del acoso laboral y el señalamiento de un procedimiento para el trámite de las quejas. Además, los inspectores del trabajo, los inspectores municipales de Policía, los personeros municipales o la Defensoría del Pueblo reciben las denuncias de la persona afectada para que, preventivamente, se tomen medidas. Estas medidas de prevención y corrección educan en relación con las situaciones que efectivamente constituyen acoso laboral, aspecto que evitará la presentación infundada de quejas.

De otro lado, indica el Procurador que si bien el legislador cuenta con una amplia libertad de configuración de los procedimientos en materia sancionatoria, tal libertad se limita por el respeto del debido proceso. En el caso de la temeridad se sanciona al quejoso por abusar de su derecho. El abuso del derecho implica una actitud dolosa; es decir que la temeridad implica conciencia de la falta de razón o de la actuación injusta, elemento que no es sencillo de establecer en el caso de acoso laboral por implicar un alto componente de subjetividad. El factor subjetivo de la temeridad se demuestra con el hecho de que tenga un tratamiento

separado al cobro de las costas procesales. Al existir la presunción de buena fe en la Constitución (art. 83), el dolo en el actuar debe estar debidamente probado.

Con el anterior marco, indica el Procurador que “la multa por temeridad en la queja de acoso laboral no contiene todos los elementos que garanticen el debido proceso, pero en atención al principio de conservación del derecho, ello puede ser corregido a través de una interpretación sistemática.”

Acto seguido, afirma la Vista Fiscal que la punición de la temeridad se fundamenta en el artículo 6º constitucional (responsabilidad de particulares y servidores públicos), lo que se refuerza en el caso de los particulares por el artículo 95 C.P. que fija el deber de colaborar con la administración de justicia y en el de los funcionarios con el hecho de que de incumplirse en deber de garantizar la buena marcha del Estado el legislador está facultado para fijar la responsabilidad de éstos (art. 124 C.P.).

Posteriormente, el Procurador entra a señalar qué elementos existen en el artículo 14 acusado para garantizar el debido proceso. Así, indica que se consagra:

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

a. La conducta sancionada (“presentación de queja de acoso laboral sin fundamento fáctico o razonable o formulación de más de una queja con base en los mismos hechos”)

b. La autoridad competente para imponerla (“el juez laboral en el caso de trabajadores particulares, el Ministerio Público frente a los funcionarios públicos y el Consejo Superior de la Judicatura respecto de los funcionarios judiciales.”)

c. La cuantía de la multa (“entre medio y tres salarios mínimos legales mensuales.”)

d. La forma de cobro (“descuento por nómina durante los seis meses siguientes a su imposición”)

e. Y la destinación de la multa (“entidad a que pertenece la autoridad que la impuso.”)

No obstante, advierte las siguientes falencias:

a. No se fija mecanismo para la defensa del sancionado.

b. No se establece ningún recurso contra la decisión administrativa o judicial

c. No hay criterios para la tasación de la multa teniendo en cuenta la conducta, la situación del servidor o a la posibilidad de descontarla por nómina.

Las mencionadas deficiencias derivarían en la inconstitucionalidad del artículo. No obstante, en desarrollo del principio de la conservación del derecho y la guarda de un interés legítimo como es evitar el abuso de las quejas por acoso laboral, la Procuraduría estima que se debe proferir una sentencia interpretativa.

Pide la Procuraduría que se declare la exequibilidad "bajo el entendido de que en estos aspectos, para garantizar el debido proceso, debe aplicarse por remisión lo dispuesto en el Código Disciplinario Único o en el Código de Procedimiento Laboral y Civil y en la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, según el caso, para imponer la sanción por temeridad de la queja." Tal afirmación la hace con base en la remisión que se hace en la Ley a lo Códigos Disciplinario Único y Procesal del trabajo frente a los no previsto por ésta.

En lo relativo al monto de la sanción, indica el Procurador que se deben aplicar los criterios generales de medición de la sanción observando las circunstancias de las conductas y la situación económica del quejoso, para que la multa sea proporcionada.

Para llenar el vacío procedimental de la Ley, la Vista Fiscal sugiere tener en cuenta el artículo 74 del Código de Procedimiento Civil que señala los casos en que puede haber temeridad o mala fe, causales que fueron adoptadas por el Código de Procedimiento Penal, artículo 146. De igual manera señala que se deberían aplicar los artículos 40 y 72 del Código de Procedimiento Civil que establecen el deber de las partes de actuar sin temeridad y fijan la sanción por temeridad, independientemente de las costas.

Para los servidores públicos, en lo no regulado por el Código Disciplinario Único, por remisión de éste al Código de Procedimiento Civil (art. 21), se aplicarán las normas generales del C.P.C.. En caso de que aún queden vacíos se deben aplicar los principios constitucionales y generales del derecho procesal.

En lo relativo a la aplicación del Código Disciplinario Único, la Vista Fiscal indica en particular la necesidad de regirse por los parámetros generales del artículo 150, parágrafo 2, de la Ley 734 de 2002. Para aplicar lo ahí dispuesto, según el Procurador, deberá haberse proferido un acto debidamente ejecutoriado en el que se reconozca la temeridad de la queja.

Cuando se trate de conflictos del sector privado, el juez deberá aplicar, además de lo señalado en el Código de Procedimiento Civil y el de Procedimiento Laboral, lo indicado en la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, artículos 58, 59 y 60.

En conclusión la disposición acusada debe ser declarada exequible teniendo en cuenta los condicionamientos de integración normativa anteriormente indicados.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para resolver sobre la constitucionalidad del artículo demandado, ya que éste hace parte de una ley de la República.

2. Problemas jurídicos

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

En la presente ocasión corresponde a la Sala determinar:

(i) Si la imposición de la multa por temeridad en la presentación de queja de acoso laboral en la forma establecida en el artículo 14 no reúne los elementos necesarios para el respeto al debido proceso y, por tanto, vulnera tal derecho fundamental.

(ii) Si la imposición de la mencionada multa, al descontarse de manera automática del salario y no tener límite prefijado respecto del monto del descuento, es desproporcionada y llega a vulnerar el mínimo vital del sancionado

Para resolver los cuestionamientos planteados, la Sala desarrollará un recuento jurisprudencial relativo al a libertad de configuración del legislador en materia procesal y los límites de ésta y, posteriormente, profundizará en la necesidad del respeto al derecho a la defensa como elemento del debido proceso, particularizando en el respeto al debido proceso en la imposición de multas. Por último, determinará si el pago de multas, según lo

establecido por la Corte, puede llegar a ser desproporcionado por vulnerar el mínimo vital de los sancionados.

Antes de abordar los problemas jurídicos, la Sala estima necesario aclarar que, a pesar de que varios intervinientes centran sus escritos en la legitimidad de la imposición de una sanción por actuar temerario, la Corte no abordará este aspecto pues la demanda no pretende cuestionar la legitimidad de la imposición o no de la multa por temeridad sino el respeto del debido proceso para imponerla. Igualmente, se estima oportuno presentar un marco general de la Ley 1010 que aborda el acoso laboral.

3. Marco general de la Ley 1010 de 2006 "Por medio de la cual se adoptan medidas para prevenir, corregir y sancionar el acoso laboral y otros hostigamientos en el marco de las relaciones de trabajo."

Como se indica en el artículo 1º de la Ley 1010, ésta tiene como propósito "definir, prevenir, corregir y sancionar las diversas formas de agresión, maltrato, vejámenes, trato desconsiderado y ofensivo y en general todo ultraje a la dignidad humana que se ejercen sobre quienes realizan sus actividades económicas en el contexto de una relación laboral privada o pública." para proteger así "el trabajo en condiciones dignas y justas, la libertad, la intimidad, la honra y la salud mental de los trabajadores, empleados, la armonía entre quienes comparten un mismo ambiente laboral y el buen ambiente en la empresa."

Para el cumplimiento de tal propósito, la Ley 1010 desarrolla, la definición y modalidades de acoso laboral, sus conductas atenuantes, las circunstancias agravantes, la graduación de la conducta, los sujetos y ámbito de aplicación de la ley, las conductas que constituyen y no constituyen acoso laboral, las medidas preventivas y correctivas del acoso laboral, el tratamiento sancionatorio al acoso laboral, las garantías contra las actitudes retaliatorias, el procedimiento sancionatorio aplicable y las facultades correccionales del juez dentro del proceso en el cual se conozca de la queja laboral.

En relación con este último punto desarrollado por la ley es que el demandante presenta sus objeciones en el marco señalado en el acápite del problema jurídico el cual pasa la Corte a desarrollar.

4. Libertad de configuración del legislador en aspectos procedimentales –límites a la regla general-

4.1. La jurisprudencia de esta Corporación ha sido uniforme en señalar que el legislador tiene un amplio margen de libertad de configuración en la forma de establecer procedimientos. Sin embargo, la Corte ha sido clara en señalar que no está dentro de la competencia del legislador el omitir elementos esenciales para la garantía al debido proceso. A continuación se hará un recuento jurisprudencial en el cual se puede corroborar la anterior afirmación.

Así, en la Sentencia C-927/001 se dijo en relación a la libertad de configuración del legislador en materia procesal:

"de conformidad con lo preceptuado por el artículo 150-2 del Ordenamiento Constitucional, le corresponde al Congreso de la República "Expedir los códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones", es decir, goza el Legislador, por mandato constitucional, de amplia libertad para definir el procedimiento en los procesos, actuaciones y acciones originadas en el derecho sustancial.

Por lo tanto, como lo tiene establecido la doctrina constitucional, el órgano legislativo tiene una importante "libertad de configuración legislativa", que le permite desarrollar plenamente su función constitucional y, en ese orden de ideas, le corresponde evaluar y definir las etapas, características, términos y demás elementos que integran cada procedimiento judicial."2

Posteriormente, en la Sentencia C-1104/013 se hizo énfasis en que si bien existía un amplio margen de libertad de configuración del legislador en lo relativo a la fijación del procedimiento, esta facultad debía ser ejercida con respeto a los principios y valores constitucionales y debía ser razonable y proporcional. Dijo la Corporación:

"La jurisprudencia de esta Corporación ha sido constante en manifestar que conforme a lo dispuesto en los artículos 29, 150 y 228 de la Carta Política, el legislador se haya investido de amplias facultades para configurar los procedimientos judiciales, siempre y cuando al hacerlo respete los principios y valores constitucionales y obre conforme a los principios de razonabilidad y proporcionalidad. 4

En desarrollo de esta competencia, el legislador está habilitado para regular los siguientes aspectos:

- El legislador goza de libertad de configuración en lo referente al establecimiento de los recursos y medios de defensa que pueden intentar los administrados contra los actos que profieren las autoridades. Es la ley, no la Constitución, la que señala si determinado recurso -reposición, apelación, u otro- tiene o no cabida respecto de cierta decisión, y es la ley, por tanto, la encargada de diseñar en todos sus pormenores las reglas dentro de las cuales tal recurso puede ser interpuesto, ante quién, en qué oportunidad, cuándo no es procedente y cuáles son los requisitos -positivos y negativos- que deben darse para su ejercicio. 5

- Corresponde al Congreso fijar las etapas de los diferentes procesos y establecer los términos y las formalidades que deben cumplir. Sin embargo, en esta labor el legislador tiene ciertos límites, representados fundamentalmente en su obligación de atender los principios y fines del Estado y de velar por la vigencia de los derechos fundamentales de los ciudadanos.6

- La radicación de una competencia en una determinada autoridad judicial, no configura una decisión de índole exclusivamente constitucional sino que pertenece al resorte ordinario del legislador, siempre y cuando el constituyente no se haya ocupado de asignarla de manera explícita entre los distintos entes u órganos del Estado.7

- Compete al legislador regular lo concerniente a los medios de prueba. Como algo consustancial al derecho de defensa, debe el legislador prever que en los procesos judiciales se reconozcan a las partes los siguientes derechos: i) el derecho para presentarlas y solicitarlas; ii) el derecho para controvertir las pruebas que se presenten en su contra; iii) el derecho a la publicidad de la prueba, pues de esta manera se asegura el derecho de contradicción; iv) el derecho a la regularidad de la prueba, esto es, observando las reglas del debido proceso, siendo nula de pleno derecho la obtenida con violación de éste; v) el derecho a que de oficio se practiquen las pruebas que resulten necesarias para asegurar el principio de realización y efectividad de los derechos; y vi) el derecho a que se evalúen por el juzgador las pruebas incorporadas al proceso.8

Especialmente, al legislador también se le reconoce competencia para establecer dentro de los distintos trámites judiciales imperativos jurídicos de conducta consistentes en deberes, obligaciones y cargas procesales a las partes, al juez y aún a terceros intervinientes, ya sea para asegurar la celeridad y eficacia del trámite procesal, proteger a las mismas partes e

intervinientes o bien para prevenir situaciones que impliquen daño o perjuicio injustificado a todos o algunos de ellos.”9

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

“si bien Legislador, por mandato constitucional, tiene una amplia potestad de configuración legislativa para evaluar y definir las etapas, características, términos y demás elementos que integran cada procedimiento judicial11, éste no puede desconocer las garantías fundamentales consagradas en la Constitución, y debe proceder de acuerdo con criterios de proporcionalidad y razonabilidad con el fin de asegurar precisamante la primacía del derecho substancial (art. 228 C.P.) así como el ejercicio pleno del derecho de acceso a la administración de justicia (art. 229 C.P.).”

Con posterioridad, en la Sentencia C-736/0212 la Corporación en relación con la amplia facultad de configuración legislativa en lo procedimental13 dijo:

“3.1. Con fundamento en la cláusula de competencia general del Congreso de la República para la expedición de las leyes, consagrada en el Art. 150 de la Constitución Política, en concordancia con lo dispuesto en los Arts. 29 y 228 ibídem, y específicamente con base en lo previsto en el Num. 2 del primer artículo, en virtud del cual corresponde a aquella corporación “expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones”, la Corte Constitucional ha expresado numerosas veces que el legislador tiene libertad de configuración para crear y modificar los procesos y actuaciones judiciales, en sus diversos aspectos, siempre y cuando respete los derechos, garantías, principios y valores contemplados en la misma Constitución y obre conforme a los principios de razonabilidad y proporcionalidad.”

A la luz del principio de libertad de configuración del legislador en materia procesal, la Corte ha llegado a sostener, incluso, que la ley puede no consagrar recursos contra algunas decisiones judiciales. Así, en la Sentencia C-788/0214 se dijo:

“Por regla general, la regulación de los diversos procedimientos judiciales en la medida en que no haya sido efectuada directamente por el constituyente, corresponde al legislador en ejercicio de su libertad de configuración. De conformidad con la jurisprudencia de esta Corporación, “la doble instancia, cuya especial trascendencia en el campo penal es evidente, no es sin embargo, forzosa en todos los asuntos que son materia de decisión judicial, pues el legislador, dentro de la facultad que tiene de regular su trámite, bien puede decidir en cuáles procede la segunda instancia y en cuáles no, siempre y cuando con esa determinación no vulnere normas constitucionales, especialmente, las que consagran derechos fundamentales de las partes procesales”.15

En virtud de este principio, el legislador puede también instituir recursos diferentes al de apelación para la impugnación de las decisiones judiciales o establecer, por razones de economía procesal, las circunstancias y condiciones en las que proceden y la oportunidad procesal para incoarlos y decidirlos, e incluso definir cuándo no procede ningún recurso, tal como lo ha reconocido esta Corporación en la sentencia C-005 de 1994, 16 donde expresó lo siguiente:

“Así, pues, si el legislador decide consagrar un recurso en relación con ciertas decisiones y excluye del mismo otras, puede hacerlo según su evaluación acerca de la necesidad y conveniencia de plasmar tal distinción, pues ello corresponde a la función que ejerce, siempre que no rompa o desconozca principios constitucionales de obligatoria observancia. Más todavía, puede, con la misma limitación, suprimir los recursos que haya venido consagrando sin que, por el sólo hecho de hacerlo, vulnere la Constitución Política.”

En esta materia es amplia la potestad configurativa del legislador para regular los medios de impugnación y defensa. Por lo anterior, corresponde a la Corte determinar si la disposición del artículo 392 que señala la improcedencia de recursos contra la decisión sobre el control de legalidad formal y material de la medida de aseguramiento o de las medidas relativas a bienes, resulta una limitación irrazonable a los derechos del procesado o de la parte civil. La Corte estima que ello no es así por las siguientes razones.” (subrayas ajenas al texto)

De igual manera, la Corte ha encontrado que algunas manifestaciones de la libertad de configuración del legislador son contrarias a la Constitución. En la Sentencia C-316/01, en la cual se analizaba si un monto mínimo exigido como caución prendaria para obtener la libertad condicional, sumado a la eliminación de la caución juratoria, vulneraba el derecho a

la igualdad por el hecho de que había personas que si bien reunían los requisitos para poder pedir la libertad condicional no tenían dinero para cubrir la caución mínima, la Sala Plena recordó que "la imposición de un requisito económico rígido como criterio para permitir el acceso de los particulares a la administración de justicia va en contra de las preceptivas constitucionales". En esa medida, declaró inexequible la disposición relativa a la cuantía mínima acusada. Como consideración general sobre el alcance de la libertad de configuración del legislador y sus límites constitucionales dijo la Corte:

"la eliminación de una estructura procedimental no quebranta per se los derechos sustanciales que con ella se vinculan. Es sabido que las normas y las instituciones procesales son entidades que sirven de instrumentos para garantizar la realización del derecho. En ese sentido, como las instituciones del procedimiento no son fines en sí mismas, sino vías a través de las cuales se realiza la justicia, su desaparición no afecta automáticamente ningún derecho sustancial.

Aunque en principio –como se ha dicho- las decisiones legislativas que determinan la estructura y diseño de los procedimientos son autónomas, por lo que su cuestionamiento no le está permitido hacerlo al juez constitucional, aquellas resultan susceptibles de reproche jurisdiccional cuando por su conducto se quebrantan principios y garantías constitucionales. Es así como la eliminación de una institución procesal puede generar el desamparo de un derecho, cuando quiera que el ordenamiento jurídico no ofrezca alternativas diferentes para protegerlo.

Es precisamente en este escenario en el que el control jurisdiccional de la Corte resulta definitivo: excluida del debate acerca de la pertinencia o impertinencia de los modelos procedimentales, la Corte reclama su competencia cuando se trata de definir si el legislador ha hecho uso ilegítimo de la autonomía de configuración que le confiere el constituyente. En esos términos, el Tribunal determina si la potestad configurativa se ejerció respetando los principios constitucionales y las garantías protegidas por el constituyente o si éstas han quedado desamparadas por la decisión legislativa que se estudia."

A manera de ejemplo de los requisitos que debe cumplir un procedimiento sancionatorio para estar acorde con la Carta, vale la pena citar la Sentencia T-457/05, en la cual se analizó la vulneración del debido proceso por parte de una universidad. En relación con los requisitos dijo la Corte:

“En particular, el derecho al debido proceso, en los procedimientos sancionadores aplicados por las instituciones educativas, sólo queda garantizado si el mencionado procedimiento comporta, como mínimo, las siguientes actuaciones:

(1) la comunicación formal de la apertura del proceso disciplinario a la persona a quien se imputan las conductas pasibles de sanción;

(2) la formulación de los cargos imputados, que puede ser verbal o escrita, siempre y cuando en ella consten de manera clara y precisa las conductas, las faltas disciplinarias a que esas conductas dan lugar (con la indicación de las normas reglamentarias que consagran las faltas) y la calificación provisional de las conductas como faltas disciplinarias;

(3) el traslado al imputado de todas y cada una de las pruebas que fundamentan los cargos formulados;

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

(5) el pronunciamiento definitivo de las autoridades competentes mediante un acto motivado y congruente;

(6) la imposición de una sanción proporcional a los hechos que la motivaron, y

(7) la posibilidad de que el encartado pueda controvertir, mediante los recursos pertinentes, todas y cada una de las decisiones de las autoridades competentes 17.”18

4.1.2. Uno de los elementos indisponibles por el legislador para la garantía del debido proceso es el señalamiento de mecanismos para el ejercicio del derecho de defensa. Como se expondrá a continuación, la jurisprudencia de esta Corporación ha sido uniforme en velar por la garantía de tal derecho en todo procedimiento.

Así, en la Sentencia C-561/04, la Corte analizó la constitucionalidad de una disposición del Código de Procedimiento Civil que señalaba que la nulidad de las decisiones del juez comisionado por exceso en el ejercicio de las facultades, primero, sólo era susceptible del recurso de reposición y, segundo, sólo podía ser alegada en el momento de iniciarse la práctica de la diligencia. El actor señalaba que con la disposición acusada se desconocía el principio de doble instancia y que el término para solicitar la nulidad era demasiado breve. Para analizar la constitucionalidad de las disposiciones acusadas a la luz de los cargos presentados, la Corte consideró:

"(…) las excepciones introducidas por el Legislador al principio de doble instancia deben respetar en cualquier caso el derecho constitucional de defensa. Así, en la sentencia C-040 de 2002 se precisó que "aunque el Legislador puede establecer excepciones a la doble instancia y tiene una amplia libertad de configuración para establecer los distintos procesos y recursos, sin embargo es claro que debe garantizar en todos los casos el derecho de defensa y la plenitud de las formas de cada juicio… un proceso de única instancia no viola el debido proceso, siempre y cuando, a pesar de la eliminación de la posibilidad de impugnar la sentencia adversa, las partes cuenten con una regulación que les asegure un adecuado y oportuno derecho de defensa19". (subrayas ajenas al texto)

Para la Sala Plena, a pesar de que no se consagraba el recurso de apelación sí se garantizaba el derecho de defensa.

Para analizar la validez del término dado para solicitar la nulidad consideró la Corte:

"Ahora bien, el respeto por el derecho de defensa no precluye que el Legislador, al regular la procedencia y el momento para alegar las nulidades procesales, disponga que corresponde a las partes una determinada carga procesal con miras a hacer uso del derecho de invocar, en cierto momento del proceso, una causal de nulidad determinada. Es decir, bien puede el Legislador disponer que una determinada causal de nulidad sólo podrá ser alegada en una determinada etapa del proceso, sin que por ello se entienda que se desconoce el derecho de defensa de quienes deben cumplir con la carga procesal de hacer uso oportuno de la posibilidad otorgada por la ley.

(…)

En consecuencia, bien puede el Legislador señalar que una determinada causal de nulidad sólo puede ser alegada en una determinada etapa procesal; sin embargo, tal disposición legal debe ser interpretada y aplicada razonablemente, en forma tal que, entre otros, (i) se respete plenamente el derecho de defensa en el curso del proceso como tal sin someter su ejercicio a cargas irrazonables, (ii) no se afecte la facultad del juez del proceso de declarar de oficio las nulidades que vicien lo actuado en cualquier momento del trámite, y (iii) se respete, en cualquier caso, la disposición constitucional según la cual "es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso" – puesto que éste mandato expreso del constituyente no puede ser restringido en ningún caso por la ley."20 (subrayas ajenas al texto)

En el mismo sentido, en la Sentencia C-670/0421 en relación con el respeto al derecho de defensa se dijo:

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

(…)

La norma acusada le restringe a las partes de manera absoluta, la posibilidad de invocar faltas o irregularidades de carácter sustancial o procesal que pudieren hacer ineficaces o indebidos los actos de notificación, y que bien podrían dar lugar a la nulidad total o parcial del proceso.(…)

Así las cosas, en el caso concreto, la medida perseguiría un fin constitucionalmente legítimo, cual es, imprimirle una mayor celeridad a los procesos judiciales de restitución de tenencia del inmueble arrendado. Sin embargo, el medio seleccionado por el legislador para la consecución del mencionado propósito, consistente en hacer nugatorio el ejercicio del derecho de defensa del demandado, en el sentido de despojarlo de toda posibilidad de invocar, en el curso del proceso, cualquier clase de nulidad por ineficacia o indebida notificación sustancial o procesal, resulta ser injustificado, por cuanto bien hubiera podido el legislador elegir un medio igualmente eficaz y que ocasionase un menor traumatismo al ejercicio del derecho fundamental al debido proceso. Así pues, la grave afectación que sufre el ejercicio del derecho de defensa del demandado no se compadece con la consecución de

una mayor celeridad procesal.” (subrayas ajenas al texto)

En la Sentencia T-287/0323 se hizo énfasis en la relación inescindible entre debido proceso y garantía del derecho a la defensa. Como consideraciones generales que enmarcaron el estudio del caso dijo la Corte:

“Como parte integrante del debido proceso encontramos el derecho de defensa. Derecho que implica necesariamente que el Estado, en ejercicio de su poder punitivo debe dar la posibilidad al procesado de aportar pruebas, contradecir las que se alleguen en su contra, interponer los recursos y sustentarlos dentro del término legal, etc, lo que significa que, antes de imponer una sanción se debe dar al sindicado la posibilidad de ser oído y vencido en juicio, en cumplimiento de las garantías y siguiendo en estricto sentido los procedimientos establecidos para cada caso.”

4.1.2.1 Dentro del respeto del derecho a la defensa como elemento esencial del debido proceso se ha hecho énfasis en la necesidad de notificar la decisión que afecta alguna de las partes del proceso.

En efecto, el conocimiento del adelantamiento de la actuación -es decir, la notificación- es indispensable para poder ejercer el derecho de defensa y así garantizar plenamente el debido proceso. En este orden de ideas, en la Sentencia T-1263/0124 dijo la Corte:

“La relación existente entre el derecho al debido proceso y el derecho a la defensa es inescindible. Las formas propias del juicio que garantizan el derecho a la igualdad al prescribir las normas para que todos, sin excepción, sean juzgados bajo las mismas reglas, tiene en el derecho a la defensa el complemento necesario que le permite al interesado controvertir, aportar o solicitar las pruebas que conduzcan al real esclarecimiento de los hechos sobre los que ha de fundarse la decisión de la autoridad. Conforme a ello, el garantizar que la persona interesada esté debidamente enterada de las decisiones que en particular comprometen sus derechos, es un deber indeclinable de las autoridades. Es mediante el acto de la notificación que la administración cumple con el principio de

publicidad y garantiza con ello, que la persona pueda ejercer el derecho a la defensa. En un Estado de derecho no se pueden considerar como válidas las decisiones que se tomen a espaldas de los interesados. (…)

El debido y oportuno conocimiento que deben tener las personas de los actos de la administración es un principio rector del derecho administrativo, en virtud de éste las autoridades están obligadas a poner en conocimiento de sus destinatarios los actos administrativos y esta no es una actividad que se pueda desarrollar de manera discrecional sino por el contrario se trata de un acto reglado en su totalidad. La debida notificación de los actos administrativos no sólo persigue la legitimidad y eficacia de la acción del Estado sino que también garantiza el debido proceso y el derecho a la defensa."

En la Sentencia C-555/01, la Corte conoció de una demanda que cuestionaba que, dentro de un proceso disciplinario sólo se ordenara comunicar la apertura de la investigación y no notificarla personalmente. Después de reiterar que en materia procedimental el legislador tiene un margen amplio de libertad de configuración, sólo restringido por el respeto al debido proceso, la Corte consideró que el artículo 29 constitucional no se veía garantizado con la mera comunicación. Dijo la Sala Plena:

"(…) se pregunta la Corte si la disposición que ahora analiza, cuando prescribe que "iniciada la investigación preliminar o la investigación disciplinaria se comunicará al interesado para que para que ejerza sus derechos de contradicción y de defensa", resulta ser suficiente garantía de los derechos que pretende proteger. Y al anterior interrogante responde negativamente, si se entiende que la expresión comunicará, se refiere a cualquier medio apto para hacer saber la decisión al interesado, y no a la notificación personal como medio específico de comunicación de las decisiones adoptadas dentro del proceso disciplinario. En efecto, resulta evidente que la simple comunicación del auto que inicia la investigación preliminar, cuando ésta tiene lugar, o de lo contrario del auto que inicia la investigación disciplinaria, en manera alguna garantiza al disciplinado la posibilidad de concurrir al trámite para solicitar pruebas, controvertir las aducidas, y en general ejercer su derecho de defensa en estos estadios procesales, toda vez que, como se dijo claramente en la Sentencia anteriormente citada, las normas del Código Disciplinario Único no señalan de manera precisa la forma en la cual deben realizarse las "simples comunicaciones", por lo cual no se asegura que sean efectivamente conocidas, ni que el contenido de las decisiones que pretenden "comunicar" pueda ser controvertido. Tampoco dichas normas indican cuándo han de producirse dichas comunicaciones, ni a partir de qué fecha deben entenderse surtidas.

Tratándose además, de hacer saber a los interesados el contenido de providencias que son las primeras que se dictan dentro del proceso disciplinario (la que inicia la investigación preliminar cuando la hay, o la que inicia la investigación disciplinaria en caso contrario), resulta imprescindible que las mismas sean comunicadas a través del principal mecanismo de publicidad de la decisiones que se adoptan dentro de este procedimiento, cual es la notificación personal"

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

En la Sentencia C-640/0225, con relación a la trascendencia de la notificación para el respeto al debido proceso –y en particular el derecho de defensa- dentro del procedimiento administrativo dijo la Corte:

"Así, a partir de una concepción del procedimiento administrativo que lo entiende con un conjunto de actos independientes pero concatenados con miras a la obtención de un resultado final que es la decisión administrativa definitiva, cada acto, ya sea el que desencadena la actuación, los instrumentales o intermedios, el que le pone fin, el que comunica este último y los destinados a resolver los recursos procedentes por la vía gubernativa, deben responder al principio del debido proceso. Pero como mediante el procedimiento administrativo se logra el cumplimiento de la función administrativa, el mismo, adicionalmente a las garantías estrictamente procesales que debe contemplar, debe estar presidido por los principios constitucionales que gobiernan la función publica y que enuncia el canon 209 superior. Estos principios son los de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

De esta manera hay una doble categoría de principios rectores de rango constitucional que el legislador debe tener en cuenta a la hora de diseñar los procedimientos administrativos: de un lado el principio del debido proceso con todas las garantías que de él se derivan y de otro los que se refieren al recto ejercicio de la función pública.

9. Dentro del contexto de las actuaciones administrativas como etapas del proceso administrativo que culminan con decisiones de carácter particular, la notificación, entendida como la diligencia mediante el cual se pone en conocimiento de los interesados el contenido de los actos que en ellas se produzcan, tiene como finalidad garantizar los derechos de defensa y de contradicción como nociones integrantes del concepto de debido proceso a que

se refiere el artículo 29 de la Constitución Política. En efecto, la notificación permite que la persona a quien concierne el contenido de una determinación administrativa la conozca, y con base en ese conocimiento pueda utilizar los medios jurídicos a su alcance para la defensa de sus intereses. Pero más allá de este propósito básico, la notificación también determina el momento exacto en el cual la persona interesada ha conocido la decisión, y el correlativo inicio del término preclusivo dentro del cual puede interponer los recursos para oponerse a ella. De esta manera, la notificación cumple dentro de cualquier actuación administrativa un doble propósito: de un lado, garantiza el debido proceso permitiendo la posibilidad de ejercer los derechos de defensa y de contradicción, y de otro, asegura los principios superiores de celeridad y eficacia de la función pública al establecer el momento en que empiezan a correr los términos de los recursos y acciones que procedan en cada caso. También la notificación da cumplimiento al principio de publicidad de la función pública."

4.1.2.2 Descendiendo al tema de la referencia, la Corte ha dicho que el debido proceso debe ser respetado en la imposición de sanciones correccionales y, en particular, en la imposición de multas por temeridad.

Así, en la Sentencia C-620/01, la Corte tuvo la oportunidad de precisar que las sanciones correccionales impuestas por el juez también deben enmarcarse en el debido proceso. Al respecto indicó esta Corporación:

"Las sanciones correccionales, por su parte, son impuestas por el juez en virtud del poder disciplinario de que está investido como director y responsable del proceso, de manera que no tienen el carácter de "condena", sino que son medidas que adopta excepcionalmente el funcionario, con el objeto de garantizar el cumplimiento de sus deberes esenciales. En este sentido,

"…durante el desarrollo de un determinado proceso, las partes actúan, no frente a la persona del juez, la cual amerita respeto, sino ante el pueblo soberano que ha depositado en aquel la facultad que le es propia de impartir justicia, lo que hace que la relación no sea simétrica, entre ciudadanos, sino asimétrica, entre éstos y la majestad misma de la justicia, a la cual se someten y le deben el máximo respeto y consideración; de ahí la gravedad de aquellos comportamientos que impliquen irrespeto, pues no sólo se están desconociendo los derechos del juez como individuo, sino los del pueblo soberano representado en él; ello, por sí solo, justificaría la constitucionalidad del poder disciplinario que se le otorga al funcionario a través de las normas impugnadas, poder cuestionado por el actor, para quien dicha facultad atenta, en el marco de un Estado Social de Derecho, contra el derecho fundamental al debido

proceso.”26

Ahora bien, es importante resaltar que este poder disciplinario del juez no es absoluto, pues a la luz de la Constitución de 1991, dichas actuaciones deben enmarcarse dentro del ámbito del derecho fundamental al debido proceso, consagrado en el artículo 29 superior. Así las cosas, el poder disciplinario del juez, consistente en la facultad de imponer sanciones correccionales a quienes pretendan obstaculizar o irrespetar la administración de justicia, debe sujetarse al desarrollo previo de un proceso, no obstante éste sea sumario, que garantice al presunto infractor el derecho a la defensa, sin que con ello se desconozca la suprema autoridad de que esta investido el Juez, ni su capacidad y calificación.

Así, deben cumplirse unos presupuestos esenciales en la imposición de las medidas correccionales, a saber: que el comportamiento que origina la sanción correctiva constituya, por acción u omisión, una falta al respeto que se le debe al juez como depositario que es del poder de jurisdicción; que exista una relación de causalidad entre los hechos constitutivos de la falta y la actividad del funcionario judicial que impone la sanción; que con anterioridad a la expedición del acto a través del cual se impone la sanción, y con el fin de garantizar el debido proceso, el infractor tenga la posibilidad de ser oído y la oportunidad de aportar pruebas o solicitar la práctica de las mismas.”

Después de considerar lo anterior, la Sala estimó que señalar el ejercicio de facultades sancionatorias judiciales dentro del proceso no era incompatible con señalar que éstas no serían óbice para adelantar las investigaciones disciplinarias o penales a que hubiere lugar por conducta cuestionada por el juez.

Dentro de las facultades sancionatorias del juez, la multa por actuación temeraria dentro de un proceso se ha encontrado legítima siempre y cuando se haya respetado el derecho a la defensa. Teniendo en cuenta que en la imposición de una multa por temeridad debía observarse el debido proceso y, por tanto, respetar el derecho de defensa, en la Sentencia T-721/03 no se condenó por temeridad a una mujer desplazada que había interpuesto una tutela dos veces por el mismo hecho, en virtud de que el juez no había escuchado en breve incidente las razones por las cuales se había presentado tal conducta. Al respecto del ejercicio del derecho defensa en materia de imposición de multas dijo la Corte:

“[La tutela habrá de concederse] aunque la accionante haya presentado dos demandas, con

igual contenido ante dos autoridades judiciales competentes, porque, así el artículo 38 del Decreto 2591 de 1991 prevea el rechazo de las dos peticiones, y el Código de Procedimiento Civil la imposición de sanciones pecuniarias para repeler la deslealtad procesal, la actora no fue oída respecto de la acusación de temeridad que se le imputa, y no pudo, en consecuencia, ejercer su derecho a la defensa.

Ahora bien, tanto el artículo 38 en cita, como los artículos 72 y 73 del Código en mención permiten imponer las sanciones por temeridad dentro del mismo asunto, pero, en este caso, como en todas las actuaciones judiciales y administrativas, deberán respetarse la audiencia y contradicción del imputado; aspectos de especial significación y cuidado, cuando quien acude en demanda de protección constitucional lo hace sin asesoría de un profesional del derecho.

Por ello el Código en mención, si bien prevé la sanción, asimismo regula un trámite incidental para imponerla, amén que, de ordinario, en los asuntos civiles las partes y los terceros acceden a la justicia debidamente representados.

De suerte que el Fallador de instancia conculcó las garantías constitucionales de la actora al sancionarla, sin permitirle ejercer su derecho a la defensa, de modo que la sanción tendrá que ser revocada."

Posteriormente, en la Sentencia T-184/05 se revocó una multa impuesta por haber interpuesto tutela con triple identidad (en atención a los artículos 72 y 73 del C.P.C) puesto que a pesar de que ésta estaba probada no se le había dado oportunidad a la parte para justificar el hecho de haber interpuesto una nueva tutela con idénticos supuestos. Tal decisión se tomó en procura del derecho al debido proceso y del respeto al principio de la presunción de buena fe. Se dijo en esa oportunidad:

"7. Acudiendo a lo previsto en los artículos 72 y 73 del Código de Procedimiento Civil, se ha reconocido en materia de tutela, las sanciones susceptibles de ser interpuestas cuando se ejerce de forma temeraria la acción de amparo constitucional. Para dichos fines sancionatorios, se ha dicho que es posible establecer una multa de entre 10 y 20 salarios mínimos27, sin perjuicio de la responsabilidad civil atribuible al actor por los daños que se ocasionen a la contraparte por el actuar temerario o de mala fe28.

En todo caso, y en aras de hacer efectivos los principios constitucionales de buena fe y de presunción de inocencia previstos en los artículos 29 y 83 del Texto Superior, esta Corporación ha determinado que la imposición de cualquier sanción pecuniaria debe someterse al respeto del derecho de audiencia bilateral y contradicción. Así las cosas, es imprescindible otorgar al imputado, en el mismo proceso en que supuestamente se incurrió en la actuación temeraria, la oportunidad de ser oído respecto del comportamiento desleal que se le endilga, de ejercer cabalmente su derecho de defensa y de presentar las pruebas que corroboren su punto de vista.

(…)

8. Para deducir que una misma demanda de tutela se ha interpuesto varias veces, con infracción de la prohibición prevista en el artículo 38 del Decreto 2591 de 1991, es indispensable acreditar: [identidad de partes, de causa petindi, e identidad de objeto.]

(iv) Por último, y como se dijo anteriormente, a pesar de concurrir en un caso en concreto los tres (3) primeros elementos que conducirían a rechazar la solicitud de tutela, el juez constitucional tiene la obligación a través del desarrollo de un incidente dentro del mismo proceso tutelar, de excluir la existencia de un argumento válido que permita convalidar la duplicidad en el ejercicio del derecho de acción. Esta ha sido la posición reiterada y uniforme de esta Corporación, a partir de la interpretación del tenor literal de la parte inicial del artículo 38 del Decreto 2591 de 1991, conforme al cual: “Cuando sin motivo expresamente justificado la misma acción de tutela sea presentada por la misma persona o su representante ante varios jueces o tribunales, se rechazarán o decidirán desfavorablemte todas las solicitudes”29. (subrayas ajenas al texto)

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

La Corporación recordó, no obstante, que la carga de la prueba sobre el motivo para presentar la nueva tutela recaía en cabeza del accionante.

Una vez analizada la importancia del respeto al derecho a la defensa para una plena garantía del debido proceso, pasa la Sala a analizar los parámetros que debe respetar una multa para no desconocer el debido proceso.

5. Posible afectación del mínimo vital por la forma desproporcionada en el cobro de las multas

En la Sentencia C-799/03, la Corte señaló que si bien el legislador puede establecer formas para materializar el pago de multas, éstas deben atender el principio de proporcionalidad y, en consecuencia, respetar el contenido mínimo de los derechos fundamentales. En esa ocasión, la Corte conoció de la demanda de una disposición que preveía como forma de garantizar el efectivo pago por infracciones de tránsito la retención del pase. Para la Corporación al percibir ciertos conductores un ingreso cercano al salario mínimo el retenerles el pase como forma de hacer efectiva la sanción podía llegar a afectar su mínimo vital, pues, so pena de limitar considerablemente su libertad de circulación o, en ocasiones, el derecho al trabajo si se tratase de conductores de transporte público, se los dejaba sin ingreso para su subsistencia. Tal vulneración se constituía más aún existiendo, paralelamente, la jurisdicción coactiva para el cobro de la multa. Dijo la Corte:

"La Corte aprecia que por su cuantía las multas previstas en el Código Nacional de Tránsito Terrestre son, en ciertos casos, sanciones rigurosas. Las multas más cuantiosas corresponden al equivalente de treinta (30) salarios mínimos legales diarios vigentes, es decir a un salario mínimo legal mensual.30 Si se tiene en cuenta que al tenor del artículo 145 del Código Sustantivo del Trabajo, el salario mínimo "es el que todo trabajador tiene derecho a percibir para subvenir a sus necesidades normales y a las de su familia, en el orden material, moral y cultural", respecto del cual la Corte ha dicho que es "la contraprestación menor aceptable para la jornada legalmente establecida, de las labores que no requieren calificación alguna"31, debe concluirse que para aquellos conductores de vehículos automotores que sólo alcanzan este nivel de ingresos, las multas previstas por la comisión de las infracciones más graves son ciertamente sanciones severas, y que su pago, en esos casos, sólo puede lograrse afectando el mínimo vital de subsistencia del conductor sancionado y de su familia.

(…)

Este grupo de conductores se ve ante la siguiente disyuntiva: o pagar inmediatamente la multa con afectación de su mínimo vital de subsistencia, o verse expuesto a la limitación indefinida de su libertad de circulación y, en ciertos casos, privado de su elemento de trabajo.

(…)

[P]ara el caso de los conductores de servicio público las facultades concedidas a la Administración para lograr el pago forzado de las multas incluyen las siguientes atribuciones: (i) acudir al proceso de ejecución coactiva; (ii) imponer, "en todo caso" o la retención de la licencia o la inmovilización del vehículo; (iii) no renovar la licencia de conducción si no se han cancelado las multas pendientes.

Todo lo anterior lleva a concluir que el legislador, al disponer que en todo caso será procedente la inmovilización del vehículo o preferiblemente la retención de la licencia de conducción si pasados treinta días de la imposición de la multa ésta no ha sido debidamente cancelada, concedió a las autoridades de tránsito facultades exorbitantes y desproporcionadas que, dado su carácter general, al ser ejercidas pueden implicar el sacrificio desproporcionado de derechos fundamentales. En tal virtud declarará la inexequibilidad de la expresión acusada, debido a la desproporción de dichas facultades.

Lo anterior, sin embargo, no quiere decir que de manera general no sea posible al legislador consagrar medidas coactivas para lograr el pago de las multas y la efectividad de las sanciones, con miras a asegurar la obligatoriedad del orden jurídico, ni que esas medidas legislativas no puedan ser diferentes al proceso de ejecución coactiva. Dentro de su libertad de configuración puede diseñar medios para lograr el pago forzado de las sanciones de multa, que bien pueden ser de la naturaleza de los que en la norma acusada se describían. Empero, en el diseño de estos mecanismos coactivos debe respetar parámetros de proporcionalidad que ponderen adecuadamente los fines de interés general perseguidos, frente a la limitación de derechos fundamentales a través de la cual pretenden conseguirse. Estos últimos derechos no pueden verse excesivamente limitados, con afectación de su núcleo esencial, so pretexto de proteger el interés colectivo." (subrayas ajenas al texto)

Atendiendo los límites que debe tener el medio del cobro de la multa para ser proporcionado y no llegar a desconocer el mínimo vital, entra la Corte a analizar el caso de la referencia.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

El ciudadano Franky Urrego Ortiz acusa el artículo 14 de la Ley 1010 de 2006 por considerar que desconoce el debido proceso al no señalar un procedimiento a través de cual se pueda determinar la existencia de temeridad en la denuncia por acoso laboral. Además, por juzgar que la forma en que se establece el cobro de la multa vulnera el mínimo vital y constituye una acción desproporcionada pues se da un descuento automático del salario del denunciante y no se establece un límite para tal forma de deducción.

La mayoría de intervinientes enfocan sus escritos a señalar que es válido que se castigue la conducta temeraria y de tal validez derivan la exequibilidad de la disposición acusada. Algunos intervinientes señalan que a la validez se añade la inexistencia de vulneración al debido proceso pues la disposición sí reúne los elementos necesarios para el respeto de tal derecho fundamental.

No obstante, el Procurador General encuentra que, a pesar de la legitimidad en la sanción por temeridad –derivada de los artículos 6, 95 y 124 constitucionales-, el artículo acusado presenta un vacío procedimental que podría derivar en la inconstitucionalidad de la disposición acusada. Indica la Vista Fiscal que, a pesar de que el artículo reúne varios elementos del debido proceso -a saber, el sujeto activo, el sujeto pasivo, la conducta sancionable y la sanción imponible – no consagra la forma en que se podrá ejercer el derecho de defensa por parte del sancionado, qué recursos podrá ejercer contra la imposición de la sanción ni de qué manera se tasará la multa.

La Vista Fiscal, sin embargo, afirma que, en aplicación del principio de conservación del derecho, la disposición debe permanecer, aplicando el proceso establecido en la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, el Código Disciplinario Único, el Código Procesal del Trabajo y el Código de Procedimiento Civil para la imposición de sanción por temeridad. A lo anterior agrega que las conductas que están consagradas en la Ley 1010 como no constitutivas de acoso laboral, sumadas a la pedagogía que se ha desarrollado en aplicación de la Ley a nivel interno en las empresas servirán como parámetro para el juez al momento de determinar qué conductas carecen de todo fundamento para haber iniciado una demanda por acoso laboral.

Por otra parte, en lo relativo a la presunta desproporción en la forma en que se permite cobrar la multa, indica el Procurador que se debe observar las circunstancias de las conductas y la situación económica del quejoso, para que la multa sea proporcionada.

A la luz de los criterios jurisprudenciales establecidos y atendiendo, principalmente, las observaciones realizadas por la Procuraduría, la Sala analizará si el artículo 14 presenta un vacío procedimental en lo relativo al ejercicio del derecho de defensa y a la forma de tasación de la multa.

En precedente fijado tanto por sentencias de constitucionalidad como de tutela la Corte ha sido unánime en establecer que no se puede obviar la garantía del derecho de defensa como elemento del debido proceso. Como se observó en la parte considerativa general, la libertad de configuración del legislador protege la forma en que el Congreso regule el ejercicio del derecho de defensa mas no le da la potestad de garantizarlo o no. Establecer espacios procesales para que el sujeto pasivo pueda controvertir pruebas y presentar las que él estime favorables es, por tanto, indisponible por la ley.

En particular, como se observó en las sentencias T-721/03 y T-184/05, al imponer multas por

actuación temeraria es indispensable que se garantice el derecho de defensa.

El artículo 14 señala de la Ley 1010 de 2006 señala:

“Cuando, a juicio del Ministerio Público o del juez laboral competente, la queja de acoso laboral carezca de todo fundamento fáctico o razonable, se impondrá a quien la formuló una sanción de multa entre medio y tres salarios mínimos legales mensuales, los cuales se descontarán sucesivamente de la remuneración que el quejoso devengue, durante los seis (6) meses siguientes a su imposición.

Igual sanción se impondrá a quien formule más de una denuncia o queja de acoso laboral con base en los mismos hechos.

Los dineros recaudados por tales multas se destinarán a la entidad pública a que pertenece la autoridad que la impuso.”

Como indicaron el Procurador y ciertos intervinientes, la disposición acusada consagra varios elementos que garantizan el debido proceso, a saber:

a. La conducta sancionada: presentar una queja que carezca de todo fundamento fáctico o razonable o formular más de una denuncia o queja de acoso con base en los mismos hechos. Al señalamiento de la conducta sancionada se añade el hecho de que, como indica el Procurador, determinar cuándo se presenta tal conducta se facilita al observar las actuaciones que están consagradas en la Ley 1010 como no constitutivas de acoso laboral, sumadas a la pedagogía que se ha desarrollado en aplicación de la Ley a nivel interno en las empresas.

b. La autoridad competente para imponerla. El artículo 14 establece que la sanción se impondrá a juicio del Ministerio Público o el juez laboral competente. Es decir que impondrá la multa quien esté juzgando la existencia de acoso laboral. Tales funcionarios se pueden determinar atendiendo el artículo 13 y 17 de la Ley. Con fundamento en el artículo 13 de la Ley 1010, será competente el Ministerio Público, si se trata de funcionarios públicos, el juez

laboral si quien presentó la demanda es un trabajador particular; y de acuerdo al artículo 17 de la Ley, tendrá competencia el Consejo Seccional o Superior de la Judicatura cuando se trate de un funcionario judicial y el Congreso cuando se trate de los funcionarios a los que se refiere el artículo 174 constitucional.

c. La cuantía de la multa: “entre medio y tres salarios mínimos legales mensuales.”

d. La forma de cobro: descuento sucesivo “de la remuneración que el quejoso devengue, durante los seis (6) meses siguientes a su imposición.”

e. La destinación de la multa:“entidad pública a que pertenece la autoridad que la impuso.”

No obstante, la Sala observa que el artículo 14 no contiene los elementos para garantizar el derecho de defensa.

Antes de analizar el punto enunciado, la Corte estima preciso señalar que las remisiones normativas han sido consideradas válidas para respetar el derecho al debido proceso. Así, en la Sentencia C-107/04, la Corte conoció de una demanda contra el numeral 8 del artículo 92 del Código Disciplinario Único, dado que si bien se consagraba el derecho a presentar alegatos de conclusión no se fijaba una etapa procesal para que el investigado fuera notificado en debida forma sobre el término de traslado para alegar, dejando en manos del operador disciplinario la determinación de los topes relativos a dicha oportunidad procesal. Como preámbulo del estudio del caso concreto, la Corte estimó que:

“La cabal realización del debido proceso implica la previa existencia de un régimen normativo que contemple todos los extremos de las potenciales actuaciones y procedimientos; esto es, un estatuto rector que establezca y regule los principios, las hipótesis jurídicas y sus consecuencias; los actos y etapas, los medios probatorios, los recursos e instancias correspondientes, y por supuesto, la autoridad competente para conocer y decidir sobre los pedimentos y excepciones que se puedan concretar al tenor de las hipótesis jurídicas allí contempladas. El debido proceso debe comprender todos estos aspectos, independientemente de que su integración normativa se realice en una sola ley o merced a la conjunción de varias leyes.”

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

“Ahora bien, según se expuso en el numeral 3º de esta sentencia, el debido proceso debe comprender todos sus elementos estructurantes, independientemente de que su integración normativa se realice en una sola ley o merced a la conjunción de varias leyes.

(…)

Pues bien, de acuerdo con el artículo 21 de la ley 734 de 2002 el Código Disciplinario Único debe aplicarse privilegiando los principios establecidos en esta ley y en la Constitución Política. En lo no previsto se aplicarán los tratados internacionales sobre derechos humanos y los convenios internacionales de la OIT ratificados por Colombia32, y lo dispuesto en los códigos Contencioso Administrativo, Penal, de Procedimiento Penal y de Procedimiento Civil en lo que no contravengan la naturaleza del derecho disciplinario.

En desarrollo de esta norma de reenvío, tal y como lo expresó la Vista Fiscal, la solución al caso planteado por el actor se consigue mediante la aplicación del artículo 165 del Código de Procedimiento Penal, esto es, entendiendo que el término de traslado para alegar es de cinco (5) días contados a partir de la ejecutoria de la notificación del auto pertinente.”

La Sala observa que el presupuesto que determinó la exequibilidad de la disposición fue la existencia de remisión normativa.

Considerando lo anterior, entra la Corte a estudiar si el vacío del artículo 14 acusado se podría llenar con una lectura sistemática de la Ley 1010 de 2006. Para el efecto, es preciso atender a lo dispuesto por el artículo 13 de la Ley que indica:

“ARTÍCULO 13. PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO. Para la imposición de las sanciones de que trata la presente Ley se seguirá el siguiente procedimiento:

Cuando la competencia para la sanción correspondiere al Ministerio Público se aplicará el procedimiento previsto en el Código Disciplinario único.

Cuando la sanción fuere de competencia de los Jueces del Trabajo se citará a audiencia, la cual tendrá lugar dentro de los treinta (30) días siguientes a la presentación de la solicitud o queja. De la iniciación del procedimiento se notificará personalmente al acusado de acoso laboral y al empleador que lo haya tolerado, dentro de los cinco (5) días siguientes al recibo de la solicitud o queja. Las pruebas se practicarán antes de la audiencia o dentro de ella. La decisión se proferirá al finalizar la audiencia, a la cual solo podrán asistir las partes y los testigos o peritos. Contra la sentencia que ponga fin a esta actuación procederá el recurso de apelación, que se decidirá en los treinta (30) días siguientes a su interposición. En todo lo no previsto en este artículo se aplicará el Código Procesal del Trabajo."

Como se observa, el inciso primero del artículo extiende el procedimiento en él consagrado a "la imposición de las sanciones de que trata la presente Ley". La principal sanción imponible es aquella derivada del acoso laboral, objeto central de la ley. No obstante, esta no es la única sanción prevista. En el artículo 14 analizado en la presente sentencia se consagra la sanción de multa cuando se incurra en temeridad al presentar la queja por acoso laboral. Así las cosas, atendiendo al tenor literal del artículo 13 para imponer la multa existirían dos alternativas:

a. Aplicar el Código Disciplinario Único cuando la competencia para la sanción correspondiere al Ministerio Público. En relación con el procedimiento para la imposición de sanciones por actuaciones temerarias, indica el artículo 150, parágrafo 2:

"ARTÍCULO 150. PROCEDENCIA, FINES Y TRÁMITE DE LA INDAGACIÓN PRELIMINAR. En caso de duda sobre la procedencia de la investigación disciplinaria se ordenará una indagación preliminar.

(…)

PARÁGRAFO 2o. Advertida la falsedad o temeridad de la queja, el investigador podrá imponer una multa hasta de 180 salarios mínimos legales diarios vigentes. La Procuraduría General de la Nación, o quienes ejerzan funciones disciplinarias, en los casos que se advierta la temeridad de la queja, podrá imponer sanciones de multa, previa audiencia del quejoso, por

medio de resolución motivada contra la cual procede únicamente el recurso de apelación que puede ser interpuesto dentro de los dos días siguientes a su notificación.” (subrayas ajenas al texto)

a. Si bien se enuncia un procedimiento a seguir cuando la competencia radique en los jueces del trabajo, por la extensión de los términos, éste es claramente predicable del proceso de la queja misma y no de la temeridad por la presentación de la queja. Por tanto, por no estar expresamente previsto en la Ley 1010 al juzgar la temeridad se acudiría al Código Procesal del Trabajo para llenar el vacío, como lo prevé el artículo 13 trascrito.

Sin embargo, al acudir al Código Procesal del Trabajo se observa que éste tampoco prevé trámite aplicable por presunta actuación temeraria. En efecto, la normatividad relativa a actuación de acuerdo a la lealtad procesal indica:

“Artículo 49. Las partes deberán comportarse con lealtad y probidad durante el proceso y el juez hará uso de sus poderes para rechazar cualquier solicitud o acto que implique una dilación manifiesta o ineficaz del litigio, o cuando se convenza de que cualquiera de las partes o ambas se sirven del proceso para realizar un acto simulado o para perseguir un fin prohibido por la ley.”

No obstante, nada se dice acerca del trámite para juzgar el desarrollo de la lealtad. Se podría pensar que con la remisión que hace el Código Procesal del Trabajo al Código de Procedimiento Civil se llena el vacío del trámite para determinar la efectiva existencia de conducta temeraria e imponer la respectiva sanción. Tal remisión normativa se sustenta en el artículo 145 del Código de Procedimiento Laboral que indica:

“Artículo 145. Aplicación analógica. A falta de disposiciones especiales en el procedimiento de trabajo se aplicarán las normas análogas de este decreto y, en su defecto, las del Código Judicial.”

La Sala observa, sin embargo, que al acudir al Código de Procedimiento Civil (antiguo Código Judicial), tampoco es posible llenar el vacío procedimental. Lo anterior, pues en lo relativo a actuación temeraria y lealtad procesal lo único dispuesto por el C.P.C. es lo indicado en los artículos 71, 72 y 74 que, respectivamente, señalan:

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

1. Proceder con lealtad y buena fe en todos sus actos.

2. Obrar sin temeridad en sus pretensiones o defensas y en el ejercicio de sus derechos procesales.

(…)

Artículo 72. Responsabilidad patrimonial de las partes. Cada una de las partes responderá por los perjuicios que con sus actuaciones procesales, temerarias o de mala fe, cause a la otra o a terceros intervinientes. Cuando en el proceso o incidente aparezca la prueba de tal conducta, el juez, sin perjuicio de las costas a que haya lugar, impondrá la correspondiente condena en la sentencia o en el auto que las decida. Si no le fuere posible fijar allí su monto, ordenará que se liquide en la forma prevista en el inciso cuarto del artículo 307, y si el proceso no hubiere concluido, los liquidará en proceso verbal separado.

(…)

Artículo 74. Temeridad o mala fe. Se considera que ha existido temeridad o mala fe, en los siguientes casos:

1. Cuando sea manifiesta la carencia de fundamento legal de la demanda, excepción, recurso, oposición, incidente o trámite especial que haya sustituido a éste.

2. Cuando a sabiendas se aleguen hechos contrarios a la realidad.

3. Cuando se utilice el proceso, incidente, trámite especial que haya sustituido a éste o recurso, para fines claramente ilegales o con propósitos dolosos o fraudulentos.”

Como se observa, si bien se aborda el tema de la lealtad procesal, la temeridad o mala fe y la sanción por actuar de mala fe, no se fija un procedimiento a través del cual se pueda establecer que efectivamente se actuó contrariando la buena fe y, por tanto, es pertinente imponer sanción.

A pesar de que con acudir al Código Procesal del Trabajo y al Código de Procedimiento Civil no se llena el vacío denunciado por el demandante, la Sala observa que al ir a la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, aplicable a todos los jueces que, según su competencia33, conozcan de quejas de acoso laboral, tal vacío es llenado parcialmente. En efecto, la LEAJ establece en sus artículos 58, 59 y 60.

“ARTÍCULO 58. MEDIDAS CORRECCIONALES. Los Magistrados, los Fiscales y los Jueces tienen la facultad correccional, en virtud de la cual pueden sancionar a los particulares, en los siguientes casos:

(…)

4. <Numeral adicionado por el artículo 8 del Decreto 2637 de 2004. El nuevo texto es el siguiente:> Cuando se presentan escritos o recursos manifiestamente improcedentes o con fines dilatorios, como en los casos de recursos inexistentes, o de asuntos ya resueltos en la causa o proceso, o de aquellos que de conformidad con la jurisprudencia reiterada del superior son material o procesalmente improcedentes. La decisión se adoptará mediante resolución motivada contra la cual solamente procede el re curso de reposición..

(…)

ARTÍCULO 59. PROCEDIMIENTO. El magistrado o juez hará saber al infractor que su conducta acarrea la correspondiente sanción y de inmediato oirá las explicaciones que éste quiera suministrar en su defensa. Si éstas no fueren satisfactorias, procederá a señalar la sanción en resolución motivada contra la cual solamente procede el recurso de reposición interpuesto en el momento de la notificación. El sancionado dispone de veinticuatro horas para sustentar y el funcionario de un tiempo igual para resolverlo.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Contra las sanciones correccionales sólo procede el recurso de reposición, que se resolverá de plano.”

Ahora bien, con la Ley Estatutaria y el procedimiento establecido en el artículo 59 se observa que no existe vacío frente al trámite que debe adelantar el juez sólo cuando conozca de quejas de acoso laboral presentadas por particulares, es decir cuando las conozcan los jueces laborales.

En caso de que la queja la presente un funcionario público contra quien presuntamente está acosándolo laboralmente tampoco existe vacío. En efecto, el artículo 195 del Código Disciplinario Único extiende el procedimiento en él establecido al régimen disciplinario de los funcionarios de la rama judicial. Señala el artículo 195:

"ARTÍCULO 195. INTEGRACIÓN NORMATIVA. En la aplicación del régimen disciplinario para los funcionarios judiciales prevalecerán los principios rectores de la Constitución Política, los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia, la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, las normas aquí contenidas y las consagradas en el Código Penal y de Procedimiento Penal." (subrayas ajenas al texto)

Atendiendo a la remisión, la Sala observa que en el Código Disciplinario Único, artículo 150, parágrafo 2º, se indica:

"ARTÍCULO 150. PROCEDENCIA, FINES Y TRÁMITE DE LA INDAGACIÓN PRELIMINAR. En caso de duda sobre la procedencia de la investigación disciplinaria se ordenará una indagación preliminar.

(…)

PARÁGRAFO 2o. Advertida la falsedad o temeridad de la queja, el investigador podrá imponer una multa hasta de 180 salarios mínimos legales diarios vigentes. La Procuraduría General de la Nación, o quienes ejerzan funciones disciplinarias, en los casos que se advierta la

temeridad de la queja, podrá imponer sanciones de multa, previa audiencia del quejoso, por medio de resolución motivada contra la cual procede únicamente el recurso de apelación que puede ser interpuesto dentro de los dos días siguientes a su notificación." (subrayas ajenas al texto)

Considerando el aparte subrayado, la Sala observa que las quejas por acoso laboral conocidas por los Consejos Seccionales de la Judicatura, Sala Disciplinaria, o el Consejo Superior de la Judicatura, Sala Disciplinaria, deberán aplicar los parámetros señalados por el parágrafo 2 para el respeto del debido proceso. Tal normatividad es aplicable independientemente de que a ésta no haga remisión la Ley 1010 pues el Código Disciplinario Único –aplicable a funcionarios judiciales- se refiere, sin excepción, a la imposición de sanciones de multa por temeridad.

En conclusión, el cargo de la demanda en cuanto a ausencia de elementos que garanticen el derecho de defensa no prospera pues tanto en la Ley 1010 de 2006, como en la Ley Estatutaria de Administración de Justicia y en el Código Disciplinario Único sí se establece el procedimiento aplicable para la imposición de multas por conducta temeraria, incluso la de temeridad en la queja de acoso laboral.

7. Proporcionalidad de la multa, criterios de tasación y forma de descuento

Hecho el análisis precedente, pasa la Corte a estudiar la proporcionalidad de la sanción por conducta temeraria y la figura del descuento como mecanismo para hacerla efectiva. Establece el artículo 14 de la Ley 1010 lo siguiente:

ARTÍCULO 14. TEMERIDAD DE LA QUEJA DE ACOSO LABORAL. Cuando, a juicio del Ministerio Público o del juez laboral competente, la queja de acoso laboral carezca de todo fundamento fáctico o razonable, se impondrá a quien la formuló una sanción de multa entre medio y tres salarios mínimos legales mensuales, los cuales se descontarán sucesivamente de la remuneración que el quejoso devengue, durante los seis (6) meses siguientes a su imposición.

Para el Procurador General, la multa a que se refiere la norma es proporcionada, pues mientras que al actor que incurre en conducta constitutiva de acoso laboral se le impone una sanción de 2 a 10 salarios mínimos y ésta puede estar acompañada de despido, la de la queja sólo oscila entre medio y 3 salarios mínimos.

La Sala coincide con lo señalado por la Vista Fiscal en cuanto a la proporcionalidad de la sanción por temeridad. Considera que la tasación de la multa no ofrece visos de desproporción, pues la misma es claramente más grave para el responsable de acoso laboral que para el quejoso temerario, independientemente de que el máximo de la multa por temeridad pueda ser superior, según el caso, al mínimo de la multa por acoso laboral. En este escenario, la Corte reitera que el monto de las sanciones corresponde determinarlo al legislador, en ejercicio de su libre potestad de configuración, y que más allá de la tasación que en este caso ha dispuesto, la Corporación no observa una vulneración evidente de las proporciones entre lo que ha sido fijado para una y otra conducta.

No obstante, en cuanto a la falta de criterios establecidos para la tasación de la multa, la Corte discrepa de la posición jurídica de la Procuraduría. Ciertamente, la Vista Fiscal indica que si bien se establece que la multa oscilará entre medio y tres salarios mínimos, no hay criterios para la tasación de la multa que tengan en cuenta la conducta.

Para la Corte es claro que, aunque la norma no lo indique expresamente, la tasación de la multa por temeridad debe hacerse de acuerdo con los principios de proporcionalidad, necesidad y razonabilidad, todos ellos aplicables a la valoración que sobre la conducta haga el funcionario correspondiente, y respecto de la cual, además, caben los respectivos recursos.

La falta de señalamiento de los criterios que deben aplicarse para determinar el monto de la multa no autoriza al Ministerio Público o al Juez Laboral para imponer sanciones arbitrarias, pues los principios generales que inspiran el ejercicio del ius punendi limitan esa competencia. Así, aunque no conste explícitamente en la disposición, es evidente que la medida impositiva debe estar debidamente motivada, sustentada en los hechos que le dan origen y plenamente justificada en cuanto a la necesidad de la sanción, las circunstancias en que se presentó la queja temeraria, la calidad de la misma y las condiciones específicas del quejoso, lo cual implica evaluar su condición económica, en el contexto de cada caso.

La apreciación del operador sancionatorio al momento de decidir sobre la aplicación de la multa no es una figura ajena al ordenamiento jurídico y, por tanto, no puede ser descalificada por el hecho de que los criterios de graduación no estén taxativamente indicados en la ley. Incluso en materia penal, en donde la sujeción del juicio al precepto legal es estricta, el

operador sancionatorio está habilitado por la ley para determinar, dentro de ciertos límites, la sanción imponible, atendiendo a las condiciones particulares del autor del ilícito y de las circunstancias concretas en que se ejecutó la conducta. Esta franja de apreciación resulta especialmente importante para el ejercicio de la potestad sancionatoria del Estado, porque permite a la Administración valorar en cada caso las circunstancias específicas de la falta, actividad que resulta imposible desplegar al legislador desde la descripción abstracta de la conducta.

De allí que la doctrina también sostenga que "una vez ordenadas las infracciones se advierten las sanciones dentro de un sistema consecuencialmente flexible, en forma que es la administración a la que le compete señalar la pena, atendiendo a las previsiones de gravedad o de levedad del ilícito (…) Todo lo anterior lleva a que las sanciones son el fruto de un acto reglado y no de la libre elección de la Administración, lo que implica, a su vez, que la administración debe situarse rigurosamente en el límite de la norma autorizante y obrar prudentemente, con el albedrío de la discrecionalidad racional que le brinda la ley al momento de aplicar la sanción correspondiente"34.

Adicionalmente, sobre la facultad de apreciación de la Administración en ejercicio de su potestad sancionatoria, la Corte Constitucional ha sostenido que la misma cuenta con una garantía de control a partir de la necesidad de motivación de la decisión, lo cual permite impugnarla cuando el afectado discrepe de la sanción:

"La garantía para que esto se cumpla, se concreta, precisamente, en el acto administrativo por medio del cual se impone la sanción correspondiente, toda vez que la administración, en cumplimiento del mandato según el cual esta clase de decisiones ha de ser motivada, debe señalar expresamente qué circunstancias fueron las que determinaron la tasación de la multa y las pruebas que se tuvieron en cuenta para el efecto. A partir de ese señalamiento, el sancionado podrá controvertir la valoración y solicitar su modificación, a través de los recursos consagrados para el efecto, por la vía gubernativa cuando ellos existieren, así como las acciones pertinentes ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, cuando se considere que hubo falta de motivación, exceso o desviación de poder al determinar la cuantía de la multa impuesta como sanción.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

"Así, la exigencia de tasar la multa con fundamento en las circunstancias objetivas que rodearon la comisión de la infracción y el máximo que ésta puede tener, garantizan que la

sanción que se imponga, sea proporcional y razonable, presupuestos estos que hacen a la sanción que contempla el artículo 3 del decreto 1746 de 1991, acorde con el principio de legalidad consagrado en el artículo 29 de la Constitución". (Sentencia C-546 de 2000 M.P. Alfredo Beltrán Sierra)

En el caso de la norma acusada, la ley señala los máximos y mínimos dentro de los que puede moverse el operador sancionatorio para imponer la multa, lo cual garantiza, como primera medida, el principio de tipicidad de la sanción, pero también deja la determinación del quantum de la misma al criterio de la autoridad, criterio que, como se dijo, puede ser de todos modos impugnado mediante los recursos procedentes.

Por lo dicho anteriormente, esta Corporación no considera que la norma que permite la imposición de una multa de medio a 3 salarios mínimos legales mensuales por queja temeraria constituya una vulneración del principio del debido proceso, pues definidos el mínimo y el máximo imponibles –que de todas formas se ofrecen en un margen muy estrecho de acción-, la fijación de la multa queda a juicio de la valoración concreta que se haga de la conducta.

Con todo, esta Sala considera que la forma en que debe hacerse el descuento de la multa por temeridad es contraria al principio de igualdad, por no ser necesaria en términos de protección del derecho y por establecer un tratamiento más drástico en contra de quien comete una conducta de menor envergadura.

El legislador está habilitado por la cláusula general de competencia para regular libremente los procedimientos administrativos y judiciales. Dicha libertad le permite someter a reglas diversas, situaciones jurídicas distintas. No obstante, la misma se encuentra limitada por la preservación de los principios constitucionales que, implícitos en la finalidad de preservación del orden justo (art. 2º C.P), imponen al legislador el deber de establecer procedimientos proporcionados, ajustados a la realidad de los hechos y a la calidad de los sujetos que intervienen en los procedimientos. En últimas, aunque el legislador ejerce con amplia competencia la función de diseñar los procedimientos administrativos y judiciales, la observancia de la realidad fáctica y jurídica sometida a regulación constituye una exigencia de la normativa que garantiza, entre otras, la legitimidad constitucional del procedimiento.

Sobre este particular, la Corte ha sostenido que la libertad de configuración del legislador en materia procesal constituye materia ajena al control constitucional, excepto cuando por virtud de dicha libertad se comprometen los principios y derechos constitucionales y se

ignora la realidad objeto de regulación:

“Aunque en principio –como se ha dicho- las decisiones legislativas que determinan la estructura y diseño de los procedimientos son autónomas, por lo que su cuestionamiento no le está permitido hacerlo al juez constitucional, aquellas resultan susceptibles de reproche jurisdiccional cuando por su conducto se quebrantan principios y garantías constitucionales. Es así como la eliminación de una institución procesal puede generar el desamparo de un derecho, cuando quiera que el ordenamiento jurídico no ofrezca alternativas diferentes para protegerlo.

“Es precisamente en este escenario en el que el control jurisdiccional de la Corte resulta definitivo: excluida del debate acerca de la pertinencia o impertinencia de los modelos procedimentales, la Corte reclama su competencia cuando se trata de definir si el legislador ha hecho uso ilegítimo de la autonomía de configuración que le confiere el constituyente. En esos términos, el Tribunal determina si la potestad configurativa se ejerció respetando los principios constitucionales y las garantías protegidas por el constituyente o si éstas han quedado desamparadas por la decisión legislativa que se estudia. (Sentencia C-316 de 2002 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra)

Hecha la precisión anterior, esta Corporación encuentra que en la regulación del procedimiento de cobro de la multa por queja temeraria, el legislador ha establecido una diferencia de trato que no se halla justificada en virtud de la diferencia fáctica que existe entre la queja temeraria y el acoso laboral y que resulta desproporcionada en términos de la gravedad de la conducta y de la calidad del sujeto sancionado.

En los términos indicados, para la Sala, la regulación específica del cobro de la multa por queja temeraria no consulta la realidad objeto de regulación y establece diferencias injustificadas y desproporcionadas en relación con la calidad de los sujetos y la materia objeto del procedimiento.

Lo anterior porque la Ley 1010 prescribe en su artículo 10 que la sanción por acoso laboral podrá ser cobrada mediante la jurisdicción coactiva, pero para la acusación temeraria, la ley ha dispuesto un procedimiento de ejecución directa, desprovisto de las garantías propias de la jurisdicción coactiva.

La informalidad a que se somete el cobro de la multa a quien presenta una queja temeraria contrasta con la preservación de las garantías del debido proceso que se ofrecen al sancionado por acoso laboral, al permitirle someterse al proceso de jurisdicción coactiva. En este sentido, la Sala observa que el precepto acusado –sin justificación visible- trata con mayor severidad a quien incurre en temeridad –conducta de evidente menor envergadura que la de acoso laboral- que a quien directamente propicia el acoso.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

La circunstancia de que la multa por temeridad no siempre es inferior a la multa por acoso laboral, aunada al hecho de que la disposición acusada habría conferido un trato más garantista al sancionado por acoso laboral que al multado por temerario, obliga a la Corte a considerar que el método de descuento para el quejoso temerario no encuentra justificación alguna y, por el contrario, dispensa consecuencias más severas para quien incurre en la falta menor.

La drasticidad de la medida para quien temerariamente presenta una queja se evidencia, además, en el hecho de que la sanción imponible debe ser descontada directamente de su salario, mientras que al sancionado por acoso laboral puede serlo de bienes de distinta procedencia, dado que la jurisdicción coactiva permite a la autoridad ejecutante perseguir recursos patrimoniales del ejecutado que no necesariamente están vinculados con su salario.

Así las cosas, esta Corte considera que la expresión “los cuales se descontarán sucesivamente de la remuneración que el quejoso devengue, durante los seis (6) meses siguientes a su imposición.”, contenida en la disposición acusada, es contraria a la Constitución Política por establecer un trato diferenciado no justificado de mayor drasticidad -y, por tanto, desproporcionado-, en contra de quien ejecuta una conducta de menor gravedad que la conducta principal, que es el acoso.

Para la Corte es claro que la declaratoria de inexequibilidad de la expresión en comento habilita adelantar el cobro de la multa por queja temeraria mediante el mecanismo de la jurisdicción coactiva, promovida según el caso por el Ministerio Público o por el Consejo Superior de la Judicatura, en donde el sancionado tendrá los mismos derechos y garantías de oposición que el sancionado por acoso laboral, contando siempre con la garantía adicional de inembargabilidad de los salarios en las proporciones establecidas en la ley35.

Por todo lo anterior, la Corte declarará exequible el artículo 14 de la Ley 1010 de 2005 -por no presentarse vacío en el procedimiento que deba adelantar el juez para la imposición de la sanción ni desproporción en el monto de la sanción a imponer- a excepción de la expresión "los cuales se descontarán sucesivamente de la remuneración que el quejoso devengue, durante los seis (6) meses siguientes a su imposición." en virtud de la vulneración constitucional del principio de igualdad.

VII. DECISIÓN

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

R E S U E L V E

DECLARAR EXEQUIBLE el artículo 14 de la Ley 1010 de 2005, por los cargos analizados en la presente sentencia, a excepción de la expresión "los cuales se descontarán sucesivamente de la remuneración que el quejoso devengue, durante los seis (6) meses siguientes a su imposición." la cual será declarada INEXEQUIBLE.

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

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Presidente

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

ÁLVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

AUSENTE CON EXCUSA

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

Auto 271/06

Referencia: sentencia C-738 de 2006.

Expediente D-6194

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 14 de la Ley 1010 de 2006

Actor: Franky Urrego Ortiz

Magistrado Ponente:

Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA

Bogotá D.C., veintisiete (27) de septiembre de dos mil seis (2006)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en uso de sus potestades legales, y

CONSIDERANDO

1. Que por un error involuntario de transcripción, la parte resolutiva de la Sentencia C-738 de 2006 se refirió a la Ley 1010 de 2005, cuando en realidad ha debido mencionarse la Ley 1010 de 2006.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

RESUELVE

PRIMERO.- Corregir la parte resolutiva de la Sentencia C-738 de 2006, de manera tal que se entienda que la ley cuyo artículo se declara parcialmente exequible es la Ley 1010 de 2006.

SEGUNDO.- Que en vista de lo anterior, en lo sucesivo, la parte resolutiva de la Sentencia C-738 de 2006 quedará así:

“DECLARAR EXEQUIBLE el artículo 14 de la Ley 1010 de 2006, por los cargos analizados en la presente sentencia, a excepción de la expresión “los cuales se descontarán sucesivamente de la remuneración que el quejoso devengue, durante los seis (6) meses siguientes a su imposición.” la cual será declarada INEXEQUIBLE.”

TERCERO.- Que cualquier otra mención que en la parte considerativa de la Sentencia C-738 de 2006 se refiera a la misma ley debe entenderse hecha a la Ley 1010 de 2006.

Cópiese y adiciónese a la Sentencia C-738 de 2006, notifíquese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Presidente

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

ÁLVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 En este fallo se analizaba la constitucionalidad del hecho de que en el procedimiento civil se pudieran cambiar las preguntas del interrogatorio únicamente hasta antes de la audiencia, sólo pudieran plantearse de forma oral las nuevas preguntas y su número fuera limitado.

2 En este orden de ideas, la Corte estimó que las formas procesales cuestionadas en la demanda encajaban dentro del amplio margen de actuación del legislador y, por tanto, eran exequibles. Además, consideró que el límite de preguntas no contrariaba el ánimo de buscar la verdad en el proceso pues a las hechas por la parte podían sumarse las que el juez considerara necesarias. Por otra parte, la oralidad del interrogatorio sólo era una posibilidad, que no una obligación, que se daba cuando el interrogado acudía a la audiencia.

3 En esta sentencia se analizaba si la posibilidad de declarar la perención del procedimiento civil así no se hubiera notificado a todos los demandados o citados vulneraba el debido proceso.

4 En sentencia C-555 de 2001 dijo la Corte al respecto: "...el legislador al diseñar los procedimientos judiciales no puede desconocer las garantías fundamentales, y debe proceder de acuerdo con criterios de proporcionalidad y razonabilidad, a fin de asegurar el ejercicio pleno del derecho de acceso a la administración de una justicia recta. Por ello las leyes que establecen procedimientos deben propender por el hacer efectivos los derechos de defensa, de contradicción, de imparcialidad del juez, de primacía de lo substancial sobre lo adjetivo o procedimental, de juez natural, de publicidad de las actuaciones y los otros que conforman la noción de debido proceso". También en sentencia C-927 de 200º se dijo: "De conformidad con lo preceptuado por el artículo 150-2 del Ordenamiento Constitucional, le corresponde al Congreso de la República "Expedir los códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones", es decir, goza el Legislador, por mandato constitucional, de amplia libertad para definir el procedimiento en los procesos, actuaciones

y acciones originadas en el derecho sustancial. Por lo tanto, el órgano legislativo tiene una importante “libertad de configuración legislativa”, que le permite desarrollar plenamente su función constitucional y, en ese orden de ideas, le corresponde evaluar y definir las etapas, características, términos y demás elementos que integran cada procedimiento judicial”. Esta doctrina ha sido vertida en múltiples pronunciamientos: C-803 de 2000, C-742 de 1999, C-591 de 2000, C-596 de 2000, C-1717 de 2000

5 Sentencias C-742 de 1999, C-384 de 2000, C-803 de 200 entre otras

6 Sentencia C-728 de 2000

7 Sentencia C-111 de 2000

8 Sentencia C-1270 de 2000

9 En el mismo sentido, ver la Sentencia C-573/03 en la cual se encontró exequible la disminución, en la tercera licitación, de la base de la licitación hasta en un 40% contemplada para los procesos ejecutivos.

10 En esta ocasión la Corte declaró inexequible, por desproporcionada –en virtud de la carencia de fin legítimo claro-, la exigencia de presentar personalmente la demanda ante lo contencioso administrativo únicamente ante el secretario del Tribunal competente –a diferencia de otros procesos en los cuales se permitía que la presentación personal se hiciera ante notario o ante otros secretarios judiciales-.

11 Ver entre otras las sentencias C-742 de 1999, C-803 de 2000, C-591 de 2000, C-596 de 2000, C-927 de 2000, C-1717 de 2000

12 En esta ocasión, la Corte declaró exequible la disposición que señalaba que no estaba permitida la reforma de la demanda de revisión, puesto que al hacer uso de la libertad de configuración en materia procesal, en esta ocasión, el legislador había respetado los límites que a ésta le impone la Constitución. En efecto, la demanda podía ser corregida, en el resto de recursos no procedía la reforma del mismo y la simple consagración del recurso extraordinario de revisión era, per se, una garantía al acceso a la administración de Justicia.

13 En el mismo sentido, en la Sentencia C-296/02 se encontró que el hecho de que el servidor público al ser capturado en flagrancia fuera dejado en libertad a diferencia de los particulares en general no desbordaba el ámbito de configuración del legislador pues con esto se pretendía garantizar el ejercicio de la función pública y además, en la ley estaba previsto que el dejarlo en libertad se daría siempre que prestara las garantías suficientes para que no eludiera la justicia. En esa sentencia se reafirmó el principio general de libertad de configuración del legislador en materia procesal y sus límites en la proporcionalidad. Igualmente, en la Sentencia C-1075/02 la Corte encontró que el hecho de que los mecanismos consagrados en la Ley 600 de 2000 para que el tercero civilmente responsable ejerciera su derecho de defensa dentro del proceso penal, a pesar de ser diferente a aquéllos consagrados en el procedimiento civil, sí garantizaban el derecho de defensa y no vulneraban el derecho a la igualdad. En esta ocasión, la conducta del legislador se vio como una

actuación válida dentro de su libertad de configuración y el margen que a ésta le prevé la Constitución. Recalcando la libertad de configuración del legislador, en esa ocasión en el establecimiento del término de prescripción de la acción civil dentro del proceso penal, ver la Sentencia C-570/03. Ver también la Sentencia C-309/02.

14 En esta ocasión se consideró que el hecho de que no se concediera ningún recurso contra la decisión de revisión de legalidad por parte del juez de la medida de aseguramiento y las decisiones que afecten a la propiedad, posesión, tenencia o custodia de bienes muebles o inmuebles, proferidas por el Fiscal General de la Nación o su delegado no era contrario a la Carta. Lo anterior, pues "tal limitación no impide cuestionamientos a otras decisiones distintas de la del control de legalidad que puedan afectar sus derechos", "cumple una finalidad legítima, constitucionalmente relevante, cual es, asegurar la eficacia de la justicia y la celeridad del proceso", "el control de legalidad establecido en la norma cuestionada es adicional al control interno que ejerce la propia Fiscalía" y "como quiera que los fiscales pertenecen a la rama judicial, el control regulado es ejercido por un juez externo a la Fiscalía respecto de la providencia proferida por otro funcionario judicial".

15 Corte Constitucional, Sentencia C-179 de 1995, MP: Carlos Gaviria Díaz, donde la Corte declaró la exequibilidad de una norma que establecía la no procedencia de ciertos recursos en el proceso verbal sumario y en el proceso de ejecución de mínima cuantía. Ver también la sentencia C-377 de 2002, MP: Clara Inés Vargas Hernández, en la que la Corte declaró la exequibilidad de una norma que establecía que el auto que inadmitía la demanda de una acción popular era inapelable. En esta sentencia salvaron el voto 4 magistrados: Jaime Araujo Rentería, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra y Clara Inés Vargas Hernández.

16 Corte Constitucional, Sentencia C-005 de 1996, MP: José Gregorio Hernández Galindo, fallo en el que la Corte declaró la exequibilidad de varias normas de que establecían la improcedencia de recursos contra ciertas providencias judiciales.

17 Sentencia T-301 de 1996 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

19 Sobre los criterios que puede usar el legislador para el establecimiento de las formas propias de cada juicio pueden consultarse las sentencias C-1512 de 2000, T-323 de 1999 y C-502 de 1997.

20 Con base en las consideraciones expuestas al analizar el caso concreto estimó que "(b) al limitar [el recurso de apelación] no incurre en una actuación irrazonable, puesto que el objetivo perseguido es uno de economía procesal, y en cualquier caso subsisten las demás oportunidades procesales establecidas en la ley para hacer valer el derecho de defensa."

En cuanto al término para solicitar la nulidad indicó: "Ahora bien, se resalta que la imposición legal de dicha carga procesal, que debe ser cumplida por quienes han de asistir a la diligencia efectuada por el juez comisionado, debe ser aplicada por los jueces competentes en forma tal que (a) se respete el derecho de defensa de los afectados, de manera sustancial, durante el curso del proceso correspondiente," Para que esto fuera efectivo consideró necesario hacer el siguiente condicionamiento:

“(…) la disposición acusada del último inciso de la norma demandada, para ser respetuosa de la Constitución, debe ser interpretada y aplicada en forma razonable, de tal manera que quien no puede cumplir con la carga procesal en ella impuesta por circunstancias objetivas y justificadas, ajenas a su voluntad, que le hacen imposible estar presente al inicio de la diligencia, pueda alegar dicha circunstancia ante el juez comisionado o ante el de conocimiento, en un momento posterior al de la iniciación de la diligencia, de forma tal que dicho juez pueda evaluar si es o no aceptable la invocación de la nulidad de lo actuado por falta de competencia territorial en un momento diferente al indicado en el inciso final acusado, concretamente, dentro de los cinco días siguientes al de la notificación del auto que ordena agregar el despacho diligenciado al expediente.”

Obsérvese cómo un presupuesto en el que se hizo hincapié para considerar que una determinación legislativo procedimental respete la Constitución en lo referente al debido proceso fue en la garantía del derecho de defensa. Una vez ésta sea efectiva, el Legislador podrá entrar a determinar el cómo del proceso.

21 En esta ocasión se determinó que el hecho de que en un proceso de restitución de inmueble arrendado arrendadores, arrendatarios, codeudores y fiadores, que tenían el deber de indicar en el contrato, la dirección en donde recibirán las notificaciones judiciales y extrajudiciales relacionadas directa o indirectamente con el contrato de arrendamiento, no pudieran alegar ineficacia o indebida notificación sustancial o procesal era contrario al debido proceso por coartar de manera plena el ejercicio del derecho de defensa frente a el demandante que sabiendo la dirección de notificación pudo haberla omitido.

22 Sentencia C-925 de 1999 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa

23 En esta ocasión, el actor alegaba que el derecho de defensa se le había vulnerado porque el recurso de apelación le había sido negado por falta de sustentación sin tener en cuenta que esto se había debido a que en el momento en que le fue notificada la sentencia condenatoria su apoderada había renunciado. La Corte consideró que si bien la apoderada había presentado renuncia el juzgado no se la había aceptado. Esto implicaba que no fuera alegable en sede de tutela la vulneración del derecho de defensa cuando debió haberse ejercido idóneamente dentro del proceso ordinario.

24 En esta ocasión se analizaba si la DIAN había vulnerado el debido proceso al no haber notificado a la nueva dirección allegada. La Corte encontró que, en primer lugar, la parte afectada con la medida administrativa sí podía haber estado al tanto de lo hecho por la DIAN y que ésta había notificado de acuerdo a lo previsto por la Ley; además, que se había acudido a la tutela dejando vencer el término para interponer la acción de nulidad, motivo que la hacía improcedente.

25 En esta sentencia, la Corte declaró exequible una disposición que establecía que el acto de registro no implicaba notificación de éste, al entender que si bien era imprescindible la notificación dentro de todo procedimiento administrativo, la finalidad de ésta podía verse cumplida cuando el afectado, por haber tenido conocimiento del procedimiento previo del cual derivó el acto registrado, conocía o podía conocer también del registro mismo.

26 Sentencia C-218 de 1996, M.P. Fabio Morón Díaz

27 Dispone, al respecto, el artículo 73 del Código de Procedimiento Civil: “Al apoderado que actúe con temeridad o mala fe se le impondrá la condena de que trata el artículo anterior y la de pagar las costas del proceso, incidente, trámite especial que lo sustituya, o recurso. Dicha condena será solidaria si el poderdante también obró con temeridad o mala fe.

El juez impondrá a cada uno, multa de diez a veinte salarios mínimos mensuales.

Copia de lo pertinente se remitirá a la autoridad que corresponda, con el fin de que adelante la investigación disciplinaria al abogado por faltas a la ética profesional”.

28 Determina el artículo 72 del Código de Procedimiento Civil: “Cada una de las partes responderá por los perjuicios que con sus actuaciones procesales, temerarias o de mala fe, cause a la otra o a terceros intervinientes. Cuando en el proceso o incidente aparezca la prueba de tal conducta, el juez, sin perjuicio de las costas a que haya lugar, impondrá la correspondiente condena en la sentencia o en el auto que los decida. Si no le fuere posible fijar allí su monto, ordenará que se liquide en la forma prevista en el inciso cuarto del artículo 307, y si el proceso no hubiere concluido, los liquidará en proceso verbal separado.

A la misma responsabilidad y consiguiente condena están sujetos los terceros intervinientes en el proceso o incidente”

29 Subrayado por fuera del texto legal.

30 De conformidad con lo prescrito por el Decreto 3232 de 2002, a partir del primero (1º) de enero del año 2003 regirá como salario mínimo legal mensual para los trabajadores de los sectores urbano y rural, la suma de trescientos treinta y dos mil pesos ($ 332.000).

Por lo tanto, el salario mínimo diario legal vigente corresponde, para este mismo año, a la suma de once mil sesenta y seis pesos con sesenta y seis centavos. ($11.066,66)

31 Sentencia SU-995 de 1999. M.P Carlos Gaviria Díaz

32 Al respecto deben tenerse en cuenta las precisiones hechas por la Corporación en sentencia C-067 de 2003, a propósito del bloque de constitucionalidad.

33 Jueces laborales como magistrados del Consejo Seccional o Superior de la Judicatura en caso de que quien se acuse de acoso sea un empleado judicial.

34 “Derecho Administrativo Sancionatorio, Hacia una teoría general y una aproximación para su autonomía”. Ossa Arbelaez, Jaime. Editorial Legis. 2000. Página 565

35 Código Sustantivo del Trabajo, modificado por la Ley 11 de 1984. Artículo 154 “Regla general.- No es embargable el salario mínimo legal o convencional”.

Artículo 155. modificado por la Ley 11 de 1984 “Embargo parcial del excedente. El excedente del salario mínimo mensual solo es embargable en una quinta parte”.

Decreto 3135 de 1968, “Artículo 12.- Los habilitados cajeros y pagadores no pueden deducir suma alguna de los sueldos de los empleados y trabajadores sin mandamiento judicial o sin orden escrita del trabajador, a menos que se trate de cuotas sindicales, de previsión social, de cooperativas o de sanción disciplinaria conforme a los reglamentos.

“No se puede cumplir la deducción ordenada por el empleado o trabajador cuando afecte el salario mínimo legal o la parte inembargable del salario.

“Es embargable hasta la mitad del salario para el pago de las pensiones alimenticias de que trata el artículo 411 del Código Civil y de las demás obligaciones que para la protección de la mujer o de los hijos establece la ley. En los demás casos, sólo es embargable la quinta parte del exceso del respectivo salario mínimo legal”.

Decreto 1848 de 1969. “Artículo 96.- 1. Es embargable hasta la mitad del salario para el pago de las pensiones alimenticias que se deban conforme a lo dispuesto en el artículo 411 del Código Civil, lo mismo que para satisfacer las obligaciones impuestas por la ley para la protección de la mujer y de los hijos.

2. En los demás casos, solamente es embargable la quinta parte de lo que excede del valor del respectivo salario mínimo legal”.