

COSA JUZGADA MATERIAL-Inexistencia por cuanto identidad temática no implica contenido normativo idéntico

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN PROCEDIMIENTO E INSTITUCIONES DEL ESTADO-Alcance

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN COMPETENCIA JUDICIAL-Alcance

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA-Límites

La libertad de configuración del legislador se encuentra sometida a ciertos límites establecidos por la propia Constitución, de tal forma que no se trata de una libertad omnímoda o de una discrecionalidad sin controles.

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA-Ópticas de conceptualización de límites

La conceptualización de los límites admite dos ópticas una en sentido amplio y otra en sentido estricto. Se puede entonces afirmar que en sentido amplio, tales límites están definidos por los demás principios constitucionales. A su vez, se puede afirmar que en sentido estricto, los límites a la libertad de configuración normativa están determinados por las normas en las que el Constituyente estableció directamente competencias a ciertos órganos del Estado.

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN COMPETENCIA JUDICIAL-Límite por señalamiento constitucional

DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA EN COMPETENCIA JUDICIAL-Conocimiento por jueces civiles de asunto de jueces laborales por inexistencia

DERECHO A LA IGUALDAD EN COMPETENCIA JUDICIAL-Existencia de juzgados y cuantías

COMPETENCIA JUDICIAL-Trámite de procesos con independencia de especialidad

DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA EN COMPETENCIA JUDICIAL-Conocimiento por juez de otra especialidad ante inexistencia en municipio

COMPETENCIA JUDICIAL-Conocimiento por juez de otra especialidad ante inexistencia en municipio

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA Y ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Tensión aparente

PRESUNCION DE CONSTITUCIONALIDAD CUALIFICADA EN COMPETENCIA JUDICIAL

JURISDICCION ORDINARIA LABORAL-Controversias entre entidades públicas y privadas sobre seguridad social integral y afiliados

COMPETENCIA JUDICIAL-Radicación en una autoridad judicial

COMPETENCIA JUDICIAL-Asignación legal

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN COMPETENCIA JUDICIAL-Asignación por razón de la cuantía

ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Norma programática

SISTEMA DE ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Doble propósito en garantía de acceso

Del mandato constitucional de garantizar el acceso a la justicia como norma programática, se desprende la obligación de diseñar un sistema de administración de justicia que satisfaga un doble propósito: la mejor cobertura posible de los asuntos judiciales en función de la distribución geográfica, y la optimización de los recursos de la rama judicial en función de la disponibilidad presupuestal.

COMPETENCIA JUDICIAL-Atribución

ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Cobertura

COMPETENCIA JUDICIAL EN JURISDICCION ORDINARIA-Atribución según especialidades

CLAUSULA RESIDUAL DE COMPETENCIA EN JUECES DEL CIRCUITO-Atribución bajo el criterio de razonabilidad/PODER DE IRRADIACION EN ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Existencia de al menos una autoridad judicial competente

JUEZ DEL CIRCUITO EN ASUNTO LABORAL Y DE SEGURIDAD SOCIAL-Competencia

ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA EN ASUNTO LABORAL Y DE SEGURIDAD SOCIAL-Competencia de jueces del circuito

ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Racionalidad en el diseño

ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Soluciones institucionales oportunas y concretas

LEY-Lenguaje

CONGRESO DE LA REPUBLICA-Exhortación

Referencia: expediente D-3970

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 9 (parcial) de la Ley 712 de 2001.

Demandante: Manuel Adolfo Rincón Barreiro.

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT.

Bogotá, D.C., ocho (8) de octubre de dos mil dos (2002)

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad el ciudadano Manuel Adolfo Rincón Barreiro demandó el artículo 9 (parcial) de la ley 712 de 2001.

Cumplidos los trámites procesales y legales propios del proceso de constitucionalidad, la Corte Constitucional integrada por los magistrados, Jaime Araujo Rentería, Alfredo Beltrán Sierra, Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Eduardo Montealegre Lynett, Clara Inés Vargas Hernández, y Pedro Lafont Pianetta, quien actuó como conjuez, oído el concepto del señor Procurador General de la Nación, procede a decidir el asunto de la referencia.

II. NORMA DEMANDADA.

A continuación se transcribe la norma demandada y se subraya el aparte impugnado:

“LEY 712 DE 2001

(diciembre 5)

Diario oficial No.44640 (8 diciembre 2001)

Por la cual se reforma el Código Procesal del Trabajo.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Capítulo I

(...)

Artículo 9º. El artículo 12 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social quedará así:

Artículo 12.-Competencia por razón de la cuantía. Los jueces laborales del circuito conocen en única instancia de los negocios cuya cuantía no exceda del equivalente a diez (10) veces el salario mínimo legal mensual más alto vigente y en primera instancia de todos los demás.

Donde no haya juez laboral del circuito, conocerá de estos procesos el respectivo juez del circuito en lo civil”.

III. DEMANDA.

El demandante considera que el artículo parcialmente demandado es contrario a las normas constitucionales consagradas en los artículos 13 (igualdad) y 229 (libre acceso a la administración de justicia).

Según el actor, la disposición desconoce el derecho al libre acceso a la administración de justicia en la medida en que la gran mayoría de los municipios colombianos no cuentan con

jueces civiles del circuito, lo que implica que para las personas domiciliadas, que sostienen relaciones de trabajo o que prestan servicios, en los municipios que no son cabeceras de circuito judicial, el costo del desplazamiento y las dificultades para el acceso a la administración de justicia hacen nugatorio el derecho, además de aparejar desconocimiento del derecho a la igualdad en sus posibilidades de ejercicio.

En este sentido el actor persigue la declaración de inexecutable del apartado del tercer inciso del artículo 9 de la ley 712 de 2001, "del circuito en lo". Ya que según él, al suprimirse tal expresión, la norma no fijaría la competencia exclusivamente en el juez civil del circuito, quedando a salvo la posibilidad de que la misma se radique en cabeza del juez civil municipal; de esta manera se garantizaría la posibilidad de que los ciudadanos acudan a los funcionarios de la Rama judicial del Poder Público como auténtica alternativa para la solución de los conflictos, evitándose según él, caminos no ortodoxos como las vías de hecho o la justicia privada.

Por otro lado, considera el demandante que la expresión "más alto" utilizada para calificar el salario mínimo en el inciso segundo del artículo 9º de la ley 712 de 2001, desconoce el principio de igualdad, al sugerir la existencia de tarifas diferenciales en el salario mínimo, en consecuencia solicita que, aunque tal expresión fue derogada tácitamente con la entrada en vigencia del decreto 01 de 1985 que unificó la cuantía del salario mínimo en el territorio nacional, se "expida una sentencia integradora" con el fin de eliminar la expresión del ordenamiento jurídico y "garantizar la igualdad del salario mínimo, no sólo en el aspecto real sino también en el formal."

IV. INTERVENCIONES.

El ciudadano Ernesto Forero Vargas, actuando como miembro del Instituto Colombiano de Derecho Procesal, intervino en el proceso de la referencia en el sentido de solicitar la declaración de executable de los apartes de la norma acusada.

El interviniente afirmó que el artículo 12 del código de procedimiento laboral (subrogado por el artículo 9 de la ley 712 de 2001), fue objeto de control de constitucionalidad. Recuerda el interviniente que la referida disposición, la cual determinaba la competencia de los asuntos laborales cuya cuantía fuera inferior al equivalente a dos salarios mínimos legales mensuales, en los jueces civiles municipales en los municipios en que no existiera juez laboral del circuito, fue declarada inconstitucional por la Corte Constitucional mediante la sentencia C-1541 de 2000, bajo el argumento de que tal disposición vulneraba el principio de igualdad.

Afirma el interviniente, que en este sentido se configura "la cosa juzgada constitucional material" frente al cargo de la vulneración del principio de igualdad, pues a pesar de que las normas "no son iguales formalmente si lo son materialmente". A esto se suma que el pronunciamiento de la Corte versó sobre la competencia de los jueces en razón de la cuantía, situación que refuerza la idea de la configuración de la cosa juzgada en este caso.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

El Procurador General de la Nación Edgardo Maya Villazón, mediante concepto 2889 del 20

de mayo de 2002, solicitó a la Corte Constitucional declarar la exequibilidad del artículo 9 de la ley 712 de 2001.

El Procurador alude en su escrito a la sentencia C-1541 de 2000, en la cual la Corte Constitucional declaró la inexecutable del artículo 25 de la ley 1984, que establecía la competencia en única instancia de los asuntos laborales de cuantía menor a dos salarios mínimos en los jueces civiles municipales, en aquellos lugares donde no existieran jueces laborales. El Procurador señala que la Corte fundó su decisión en la violación del principio de igualdad, debido a que la norma establecía “instancias y cuantías distintas para iguales procesos”. Situación que según él, es idéntica a la que plantea el caso bajo estudio, por lo cual considera que atender las razones del demandante, “significaría no sólo el desconocimiento del principio de igualdad sino el de la cosa juzgada constitucional.”

Por otro lado considera el Procurador que tal disposición no desconoce el derecho al libre acceso a la administración de justicia, ya que considera “razonable” que para garantizar el principio de igualdad, el Legislador haya previsto que en los lugares en los cuales no exista juez laboral del circuito, la autoridad competente sea el juez civil del circuito. La igualdad se ve amparada entonces por la identidad en la jerarquía de los funcionarios judiciales.

Por último frente a la expresión “más alto” considera el Procurador que la misma es innecesaria en el texto de la norma demandada, por haber desaparecido después de la unificación del salario mínimo en el año de 1985, de tal forma que su inclusión no ofrece como tal un problema constitucional.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

Competencia.

1. La Sala plena de la Corte Constitucional es competente para decidir sobre la demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 9 (parcial) de la ley 712 de 2001, presentada por el ciudadano Manuel Adolfo Rincón Barreiro, en los términos del artículo 241 numeral 4 de la Constitución.

2. En el presente caso, el Procurador aduce que sobre la norma demandada existe cosa juzgada material en virtud del pronunciamiento contenido en la sentencia C-1541 de 2000. Por lo tanto, antes de entrar a resolver sobre el fondo de las pretensiones, es preciso que la Sala estudie los argumentos sobre la eventual configuración de la cosa juzgada material, ya que de resultar acertadas las consideraciones tanto del interviniente como del Procurador, esta Corporación debería, en principio, estarse a lo resuelto en esa sentencia.

3. Recuerda la Corte que la sentencia C-1541 de 2000 declaró la inexecutable del artículo 25 de la ley 11 de 1984 (mediante la cual se reformaba el código de procedimiento laboral). La referida disposición definía tres aspectos relativos a la competencia: la competencia por razón de la cuantía, la competencia funcional en los lugares en los que no existiera juez laboral, y la competencia en única o en primera instancia. En esta oportunidad de manera concreta el Legislador atribuyó la competencia así: a los jueces del circuito en lo laboral para conocer en única instancia, de los procesos cuya cuantía no excediera de cinco (5) veces el salario mínimo legal más alto vigente, y en primera instancia, de todos los demás.

Igualmente, dispuso que en los lugares en donde no existiera juez laboral del circuito, conocerían de los procesos laborales los jueces civiles, así: “a) El municipal, en única instancia, de todos aquellos negocios cuya cuantía no exceda del equivalente a dos (2) veces el salario mínimo mensual más alto vigente. b) El del circuito, en primera instancia, de todos los demás.”

En aquella ocasión, el eje de la argumentación lo constituyó el principio de igualdad. La Corte consideró que ese mandato constitucional había sido desconocido por el legislador, debido a que “la existencia o inexistencia de juzgados laborales en la ciudad o municipio en donde deba iniciarse la acción laboral no es un criterio de diferenciación relevante para dar un trato distinto a los demandantes”. Según la sentencia, no era admisible que un mismo proceso laboral tuviera una o dos instancias dependiendo del hecho de que en el lugar en que se iniciara, existiera o no juez laboral.

En conclusión, en el caso estudiado en la sentencia C-1541 de 2000, las razones para declarar la inconstitucionalidad del artículo 25 de la ley 11 de 1984, giraron en torno a la vulneración del principio de igualdad en tanto y en cuanto la norma demandada propiciaba un trato diferenciado consistente en que procesos iguales tuvieran o no la posibilidad de una segunda instancia, a partir de la existencia de Juez laboral en el lugar en el cual debía promoverse la acción.

4. Para la Corte es claro que existe una cierta identidad temática entre el artículo ahora demandado y la norma declarada inexecutable mediante la sentencia C-1541 de 2000, pues ambas disposiciones regulan la competencia de los jueces laborales en razón de la cuantía y ambas prevén una competencia alternativa en caso de que en el municipio en cuestión no existan jueces laborales. Sin embargo, esa identidad temática no implica que los contenidos normativos de ambas disposiciones sean idénticas. Frente a esta situación la Sala considera indispensable reseñar brevemente el contenido de los referidos artículos:

5. El artículo 25 de la ley 11 de 1984, declarado inexecutable por la sentencia C-1541 de 2000, contenía las siguientes normas jurídicas de autorización: (i) Competencia del juez laboral en única instancia de los negocios laborales cuya cuantía no excediera del equivalente a cinco (5) veces el salario mínimo. (ii) Competencia del juez laboral en primera instancia de los negocios laborales cuya cuantía excediera del equivalente a cinco (5) veces el salario mínimo. (iii) Competencia del juez civil municipal en única instancia de los negocios laborales cuya cuantía no excediera del equivalente a dos (2) veces el salario mínimo en aquellos municipios en los que no existieran jueces laborales. (iv) Competencia del juez civil del circuito en primera instancia de los negocios laborales cuya cuantía excediera del equivalente a dos (2) veces el salario mínimo en aquellos municipios en los que no existieran jueces laborales.

Por su parte, el artículo 9 de la ley 712 de 2001, ahora demandado, contiene las siguientes normas jurídicas de autorización: (i) Competencia del juez laboral del circuito en única instancia de los negocios laborales cuya cuantía no exceda del equivalente a diez (10) veces el salario mínimo. (ii) Competencia del juez laboral del circuito en primera instancia de los negocios laborales cuya cuantía exceda del equivalente a diez (10) veces el salario mínimo. (iii) Competencia del juez civil del circuito en única instancia de los negocios laborales cuya

cuantía no exceda del equivalente a diez (10) veces el salario mínimo, en aquellos lugares en los cuales no exista juez laboral del circuito. (iv) Competencia del juez civil del circuito en primera instancia de los negocios laborales cuya cuantía exceda del equivalente a diez (10) veces el salario mínimo en aquellos lugares en los cuales no exista juez laboral del circuito.

6. Es claro que ni las disposiciones normativas (textos) ni los contenidos normativos de los artículos 25 y 9 en cuestión, son idénticos. Primero, porque la cifra que constituye las cuantías, varía de una disposición a otra: del equivalente de 5 a 10 salarios mínimos, y del equivalente de 2 a 10 salarios mínimos. Segundo, porque con el artículo 9 de la ley 712 de 2001, desaparece el trato discriminatorio establecido en el artículo 25 de la ley 11 de 1984, que permitía que únicamente los procesos cuya cuantía estuviese entre el equivalente de 2 y el equivalente de 5 salarios mínimos, adelantados en los lugares en los cuales no hubiese juez laboral, tuvieran eventualmente la garantía de la segunda instancia. Y tercero, porque desaparece la competencia de los jueces civiles municipales para el conocimiento de asuntos laborales.

7. La constatación de la diferencia existente entre el artículo declarado inexecutable por la sentencia C-1541 de 2000 y la disposición ahora demandada es suficiente para concluir que, contrario a lo que afirman tanto el interviniente como el Procurador General, en el presente caso no se presenta cosa juzgada material; en consecuencia es procedente un pronunciamiento de fondo, aunque obviamente la doctrina desarrollada en la sentencia C-1541 de 2000 será tenida en cuenta en lo pertinente.

La disposición acusada y los problemas jurídicos planteados.

8. El artículo demandado establece la competencia para conocer de los asuntos laborales y de la seguridad social, tanto en única como en primera instancia en los jueces laborales del circuito; así mismo dispone que en los municipios en los cuales no exista juez laboral del circuito, el juez competente será el juez civil del circuito. La norma demandada establece entonces, a partir del criterio de especialidad, la competencia para conocer de los asuntos laborales y de la seguridad social en dos autoridades judiciales diferentes: los jueces del circuito laborales y civiles.

El actor por su parte, afirma que la norma demandada establece un trato diferente a partir de la existencia o no de jueces del circuito, de tal forma que en aquellos municipios en que no existan jueces del circuito (laborales o civiles), las personas que deban promover esta clase de procesos, enfrentan dificultades en el ejercicio del derecho al libre acceso a la administración de justicia.

Conforme a lo anterior, la presente demanda plantea dos interrogantes íntimamente vinculados. En consecuencia corresponde a la Corte determinar, primero, si la atribución de unas mismas competencias a jueces de diferente especialidad (laborales o civiles) desconoce el principio de igualdad; y segundo, si la atribución de competencias de manera privativa en los jueces del circuito (laborales o en su defecto civiles) desconoce el derecho al acceso a la administración de justicia en condiciones de igualdad.

Para resolver estos problemas jurídicos, la Corte comenzará por recordar el alcance y los límites del principio de libertad de configuración del legislador, frente al principio de igualdad

y la especialidad de los jueces competentes y frente al derecho de acceso a la justicia. Este examen permitirá entonces determinar si la norma acusada afectó o no esos principios constitucionales, lo cual llevará a la Corte a examinar si el Legislador eventualmente incurrió en una omisión relativa inconstitucional.

La libertad de configuración del Legislador y la fijación de competencias judiciales.

9. En múltiples ocasiones la Corte se ha pronunciado sobre la libertad de configuración normativa del Legislador, la cual le permite una amplia discreción al momento de diseñar la configuración de los procedimientos y de las instituciones del Estado¹.

Esta facultad constitucional del Congreso, toma especial relevancia en materia de expedición de normas dirigidas a definir la estructura de la administración de justicia, a regular los procedimientos y a fijar las competencias judiciales²; más aún, si se tiene en cuenta que el propio Constituyente, en el artículo 150 numeral 23 atribuyó al Congreso de la República la competencia de “expedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas”, supuesto de hecho que comprende la administración de justicia, en los términos del artículo 228 de la Constitución: “la administración de justicia es función pública. Sus funciones son independientes...”

En este sentido considera la Sala, que por ser la norma demandada una de aquellas que determinan la autoridad judicial competente para conocer de ciertos asuntos litigiosos (ejercicio de la función pública de administrar justicia), haber sido expedida en cumplimiento de una expresa autorización del Constituyente (artículo 150 numeral 23), y en últimas, por desarrollarse en el ámbito de la libertad de configuración del Congreso, en principio, lo más acertado, sería concluir que la misma es constitucional.

10. Por otro lado, también encuentra la Corte que la libertad de configuración del legislador se encuentra sometida a ciertos límites establecidos por la propia Constitución, de tal forma que no se trata de una libertad omnímoda o de una discrecionalidad sin controles.

La conceptualización de dichos límites admite dos ópticas una en sentido amplio y otra en sentido estricto. Se puede entonces afirmar que en sentido amplio, tales límites están definidos por los demás principios constitucionales. Esta situación se presenta cuando el principio de libertad de configuración entra en necesaria tensión con los principios de igualdad, debido proceso, distribución funcional de competencias y acceso a la administración de justicia; los cuales deben ser considerados por el Congreso al momento de adelantar el ejercicio de sus funciones legislativas.

A su vez, se puede afirmar que en sentido estricto, los límites a la libertad de configuración normativa están determinados por las normas en las que el Constituyente estableció directamente competencias a ciertos órganos del Estado. Casos en los que la garantía constitucional del juez natural actúa como límite, como ocurre con la facultad de suspender provisionalmente los actos administrativos atribuida privativamente a la jurisdicción

contencioso administrativa (artículo 238), o con la facultad de conocer de las acciones por inconstitucionalidad de las leyes y de los decretos con fuerza formal de ley atribuida privativamente a la Corte Constitucional (artículo 241 numeral 4), por citar sólo algunos ejemplos.

En este orden de ideas cabría mencionar lo dispuesto en la Sentencia C-407 de 1998, en la que la Corte al estudiar la constitucionalidad de la norma que excluía la facultad de la Fiscalía General de la Nación de presentar recurso de casación excepcional, a pesar de concluir que la norma era constitucional por no afectar la “función esencial” de la Fiscalía, recordó que la existencia de competencias directamente señaladas por la Constitución limitaba la libertad de configuración del Legislador. Dijo entonces esta Corporación que “puede limitarse la referida libertad del Congreso cuando éste, en su actividad legislativa, impide el desarrollo y desempeño cabales de una entidad de rango constitucional, a través de las limitaciones que le impone o de omisiones en su regulación. Pero, obviamente, esta causal solamente puede operar en casos excepcionales, cuando se trata de aspectos relacionados íntimamente con la tarea que le ha fijado la Carta a la institución. Si se aceptara lo contrario se estaría desvirtuando el principio de la libertad de configuración política del Legislador.”

Ahora bien, en el caso bajo estudio, la primera pregunta que surge es si el Legislador desconoció o no el principio de igualdad, al establecer la competencia en jueces diferentes (laborales o civiles), para conocer de unos mismos asuntos (laborales y de la seguridad social), dependiendo de la existencia o no de juez laboral en aquellos lugares donde deben promoverse los litigios; o en otros términos, si el criterio de diferenciación empleado (existencia o no de juez laboral) es constitucionalmente aceptable para determinar la diferencia en la especialidad del juez competente.

El principio de igualdad y la especialidad de los jueces competentes.

11. La diferencia de trato a partir de la existencia o no de juez laboral en el lugar donde deben adelantarse los procesos judiciales, ya fue objeto de pronunciamiento en la sentencia C-1541 de 2000. En esa oportunidad se concluyó que la especialidad de la autoridad judicial competente, no constituía criterio relevante para establecer diferencias en la estructura de los procesos, ya que independientemente de la especialidad, los jueces deben estar preparados para fallar conforme a la ley y a la Constitución. Para la Corte resultaba inadmisibles que si los asuntos laborales eran de conocimiento de los jueces civiles, por no existir un juez laboral en el municipio, los procesos tuvieran dos instancias, y no así si los mismos eran de conocimientos de los jueces laborales. Sin embargo, esa misma sentencia concluyó que no vulneraba la Carta que la ley previera que si en la localidad no había juez laboral, entonces el asunto fuera conocido por el juez civil, debido a la necesidad de satisfacer la demanda judicial y de garantizar el acceso a la administración de justicia. Sobre el punto afirmó la Corte:

“La Corte no se opone a que en los lugares en donde no haya juez laboral, el conocimiento de los procesos de esa índole se asigne a los jueces civiles, por el contrario, lo encuentra plausible y constitucionalmente legítimo, pues de esta manera se garantiza a todos los ciudadanos el acceso a la administración de justicia; lo que no puede aceptar es que esa circunstancia se tome como referente para discriminar a los demandantes, con flagrante

violación del principio de igualdad, pues se repite, si la acción se debe iniciar en una ciudad en donde existe juez laboral el proceso podría ser de única instancia, en cambio, si la acción se ha de iniciar en donde no hay juez laboral ese mismo proceso correspondería a los jueces civiles y podría tener dos instancias. Además, como ya se anotó, se fijan cuantías distintas para idénticas instancias, lo cual también infringe el artículo 13 del Estatuto superior.

(...)

Que el juez tenga o no conocimientos especializados en materia laboral es un argumento que no es de recibo. ¿Acaso los jueces, como cualquier otro servidor público no están obligados por la Constitución y la ley, a demostrar idoneidad y capacidad para el desempeño de sus funciones, más aún cuando hoy, debe ser el mérito el único requisito para acceder a ellos (arts. 125 C.P. y 156 Ley 270/96)? Si en los lugares en donde no existe juez laboral la ley le ha asignado, desde tiempo atrás, el conocimiento de procesos de esa índole a los jueces civiles, éstos como aquellos tienen que estar capacitados para tramitarlos y resolverlos, conforme se lo impone el ordenamiento superior y la ley.

(...)

De aceptarse el argumento propuesto, esto es, que la falta de especialización de los jueces civiles para conocer de los procesos laborales se suple con la segunda instancia, habría que preguntar ¿qué sucede cuando el proceso es de única instancia, si en estos casos no existe revisión? Pero aún más, ¿si son los mismos jueces civiles los encargados de resolver la segunda instancia, en aquellos lugares en donde no existe juez laboral, en qué quedaría la alegada falta de especialización?

Así las cosas, la razón aducida para justificar las diferencias de trato antes señaladas es insostenible e inadmisibles. La disposición acusada resulta entonces, claramente violatoria del principio de igualdad.” (subrayas no originales).

12- La doctrina establecida en la sentencia C-1541 de 2000 es entonces que, en desarrollo del principio de acceso a la administración de justicia (CP art. 229), la ausencia de juez laboral en un municipio permite que la ley atribuya el conocimiento de los asuntos laborales al juez civil de la localidad, siempre y cuando la estructura del proceso sea la misma. La Corte reitera esa doctrina en la presente oportunidad, pues todos los jueces, independientemente de su especialidad, están en la obligación de tramitar y fallar los procesos que lleguen a su conocimiento, conforme a la ley y a la Constitución. Sobre todo cuando las referidas especialidades se encuentran integradas a la jurisdicción ordinaria, dentro de la cual no existe una atribución expresa de competencias por parte del Constituyente a alguna de ellas (civil o laboral), situación que eventualmente podría ofrecer resistencia en términos de constitucionalidad, dado que en estos casos la garantía del juez natural actúa como límite a la libertad de configuración normativa del Congreso.

13. En conclusión, la Corte considera que el criterio de diferenciación empleado por el Legislador para determinar la especialidad de la autoridad judicial competente (existencia o no del juez laboral del circuito), resulta constitucionalmente admisible, por lo cual la norma

contenida en el artículo 9 de la ley 712 de 2001, al establecer jueces de diferentes especialidades (civil y laboral) para conocer de unos mismos asuntos (laborales y de la seguridad social), es exequible, como se declarará en la parte resolutive de la sentencia.

Sin embargo, el problema que parece plantear el actor, es que dicha regulación es insuficiente para asegurar el acceso a la administración de justicia, ante lo cual se pregunta la Corte si el Legislador desconoció o no el principio de acceso a la administración de justicia, al establecer la competencia en primera instancia de manera privativa en los jueces del circuito (laborales o civiles), sin prever aquellos casos en los cuales los municipios no cuenten si quiera con un juez civil del circuito.

El principio de acceso a la justicia y la fijación de la competencia de manera privativa en los jueces del circuito.

14. Como se ha explicado, el reproche de inconstitucionalidad del actor está dirigido a señalar que la norma acusada viola el principio de igualdad y el derecho de acceder a la justicia, al no regular específicamente qué sucede con las demandas laborales en aquellos municipios que no cuentan con un juez civil del circuito.

La Corte encuentra en este punto una tensión entre la libertad de configuración del Legislador y el principio de acceso a la administración de justicia. Sin embargo, esta tensión lo es tan sólo en apariencia, como se demostrará a continuación.

15. En primer lugar considera la Corte que, al ser la norma demandada una de aquellas en las que se definen competencias judiciales, existe sobre la misma una presunción de constitucionalidad cualificada, en virtud del poder de irradiación del principio de libertad de configuración normativa del legislador. En este sentido, en la sentencia C-111 de 2000, la Corte al pronunciarse sobre la demanda contra el artículo 2 de la ley 362 de 1997, que establecía la competencia en la jurisdicción ordinaria especializada en lo laboral para conocer de las diferencias que surgiesen entre las entidades públicas y privadas del régimen de seguridad social integral y sus afiliados, reafirmó el alcance de la libertad de configuración normativa en estas materias; precisó entonces la Corte:

“...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 (sentencia C-208 de 1993), siempre y cuando el constituyente no se haya ocupado de asignarla de manera explícita entre los distintos entes u órganos del Estado.

En este orden de ideas, la Corte considera que el Legislador, al asignar la competencia por razón de la cuantía de manera privativa en los jueces del circuito, actuó en el marco de la libertad de configuración normativa que la Constitución le reconoce, ante lo cual se concluye que la norma en cuestión se encuentra ajustada a la Constitución.

16. En segundo lugar, del mandato constitucional de garantizar el acceso a la justicia como norma programática, se desprende la obligación de diseñar un sistema de administración de

justicia que satisfaga un doble propósito: la mejor cobertura posible de los asuntos judiciales en función de la distribución geográfica, y la optimización de los recursos de la rama judicial en función de la disponibilidad presupuestal.

En este sentido, la atribución de competencias tal y como quedó dispuesta en el artículo 9 de la ley 712 de 2001, también se ajusta a la Constitución, primero, porque no altera el equilibrio presupuestal de la Rama Judicial, toda vez que se parte de la existencia y funcionamiento de los actuales juzgados del circuito; y segundo, porque no desconoce el imperativo de la mejor cobertura posible, pues a pesar de que en algunos circuitos no exista juez laboral, dichos asuntos, serán de competencia del juez civil del circuito, en los términos del referido artículo. De tal forma que mediante la inclusión y funcionamiento de juzgados del circuito laborales y civiles en el mapa judicial del Estado colombiano, se responde de manera razonable a las necesidades de cobertura.

Así mismo, la Corte advierte que en el caso de la jurisdicción ordinaria, el Legislador ha dispuesto la atribución de competencias según diversas especialidades. Así por ejemplo, ha creado y atribuido competencias en cabeza de jueces especializados, para la solución de los conflictos en asuntos laborales, de familia, agrarios, e incluso en algunos asuntos de comercio. En muchos de estos casos, estas autoridades judiciales han sido consideradas desde el punto de vista funcional, como jueces del circuito y sin embargo, esta situación no ha impedido que tales asuntos sean justiciables, o que las personas legitimadas no puedan acudir a la administración de justicia para resolver pacíficamente sus diferencias, ya sea por la existencia de la cláusula residual de competencia, que ha sido atribuida bajo el criterio de razonabilidad a los jueces del circuito, y que garantiza que toda controversia sea susceptible de ser resuelta judicialmente; o por el poder de irradiación del derecho de acceso a la administración de justicia, entre cuyos contenidos básicos se encuentra el de la existencia y funcionamiento de al menos una autoridad judicial competente, situación igualmente observada por el Legislador en este caso.

En este orden de ideas, la fijación de la competencia en los asuntos laborales y de la seguridad social, en cabeza de los jueces del circuito, ya sean laborales o civiles, dispuesta por el artículo 9 de la ley 712 de 2001, no constituye por sí misma una vulneración al derecho al acceso a la justicia, toda vez que existe la posibilidad de acudir a la administración de justicia en la medida en que existen y se encuentran en funcionamiento los correspondientes jueces del circuito.

17. En tercer lugar, frente al argumento del actor, según el cual en ciertas circunstancias, las dificultades materiales en términos de distancia entre el domicilio de las futuras partes y la sede del juzgado terminan por hacer nugatorio el derecho al acceso a la administración de justicia, la Corte considera que no puede ser llevado al extremo de prohijar la idea de la necesidad de existencia de un juzgado especializado en cada municipio, situación que rompería con los requerimientos de racionalidad en el diseño de la estructura de la administración de justicia, y con el mandato de equilibrio en las cargas públicas por la excesiva onerosidad que una situación semejante aparejaría.

Igualmente, la Corte reconoce que en muchos de los municipios colombianos que no son cabecera de circuito judicial existen dificultades materiales reales y en ocasiones críticas, para lograr el acceso a la administración de justicia. Esta situación requiere de soluciones institucionales oportunas y concretas. En este sentido la solución de extender la competencia sobre los asuntos laborales y de la seguridad social, a los jueces civiles municipales, propuesta por el actor, parece razonable y en principio guarda armonía con la Constitución.

Sin embargo, la adopción de este tipo de soluciones corresponden por principio al Legislador y no a la Corte, ya que de lo contrario ésta invadiría las competencias de aquél, en desconocimiento de los principios de libertad de configuración normativa, y de distribución funcional de competencias.

El segundo problema jurídico: la expresión “más alto” del artículo 9 de la ley 712 de 2001 y la inocuidad del lenguaje de la ley.

18. Por último, la Corte determinará si la expresión “más alto”, utilizada por el Legislador en el artículo 9 de la ley 712 de 2001 para calificar el salario mínimo legal mensual, al sugerir la existencia de tarifas diferenciales, se encuentra en contradicción con el principio de igualdad en el plano formal.

Frente al segundo problema jurídico identificado, la Sala acoge el concepto rendido por el Procurador General de la Nación, en el sentido de considerar que el salario mínimo se unificó desde el año de 1985, por lo cual la expresión “más alto” utilizada para calificar el salario mínimo legal mensual carece de eficacia normativa.

En este sentido considera la Corte, que ante la inexistencia de cualquier tipo de discriminación a partir del lenguaje empleado por el legislador en la redacción del artículo 9 la ley 712 de 2001, y dado que es evidente la inocuidad de la expresión “más alto”, el cargo formulado por el actor no involucra como tal un problema constitucional, por lo cual se declarará inhibida para pronunciarse sobre su constitucionalidad, por carencia actual de objeto.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Primero. Declarar exequible la expresión acusada “del circuito en lo” del artículo 9 de la ley 712 de 2001.

Segundo. Exhortar al Congreso de la República, para que en un término razonable, expida una regulación normativa que garantice el acceso real a la justicia en los asuntos laborales y de la seguridad social, en aquellos municipios donde no existan jueces civiles o laborales del circuito.

Tercero. Declararse inhibida para pronunciarse acerca de la exequibilidad de la expresión “más alto” contenida en el artículo 9 de la ley 712 de 2001, por carencia actual de objeto.

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

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Presidente

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

PEDRO LAFONT PIANETTA

Conjuez

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

Salvamento parcial de voto a la Sentencia C-828/02

OMISION LEGISLATIVA RELATIVA-Criterios de identificación (Salvamento parcial de voto)

OMISION LEGISLATIVA RELATIVA-Requisitos (Salvamento parcial de voto)

SENTENCIA DE CONSTITUCIONALIDAD CONDICIONADA-Presentación (Salvamento parcial de voto)

OMISION LEGISLATIVA RELATIVA EN COMPETENCIA JUDICIAL PARA ASUNTO LABORAL Y DE SEGURIDAD SOCIAL-Exclusión de jueces municipales (Salvamento parcial de voto)

ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Circuitos judiciales en el país (Salvamento parcial de voto)

JUEZ DEL CIRCUITO-Traslado de habitantes (Salvamento parcial de voto)

CIRCUITO JUDICIAL-Municipios que no son cabecera (Salvamento parcial de voto)

IGUALDAD EN ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA EN ASUNTO LABORAL Y DE SEGURIDAD SOCIAL-Competencia (Salvamento parcial de voto)

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Consulta de argumentos normativos, del contexto histórico y de tipo empírico (Salvamento parcial de voto)

COMPETENCIA JUDICIAL EN JUEZ DEL CIRCUITO-Municipios donde no existe (Salvamento parcial de voto)

Compartimos la orientación de la presente sentencia en el sentido de considerar exequible la norma demandada, toda vez que la misma al prever la posibilidad de que, en aquellos lugares en que no exista juez laboral, el competente sea el juez civil del circuito, se ajusta plenamente a los principios constitucionales de igualdad, acceso a la administración de justicia y libertad de configuración normativa. Sin embargo, nos apartamos de la decisión mayoritaria de no aceptar la ponencia original orientada a la declaración de exequibilidad condicionada de la norma, por los motivos que presentamos a continuación:

En la demanda, el actor dirigió su acusación al aparte del tercer inciso del artículo 9 de la ley 712 de 2001, que dice “del circuito en lo”. Consideramos que el actor no cuestionaba el contenido literal de la disposición sino que planteaba la existencia de una omisión legislativa relativa, según la cual el Legislador, en su propósito de establecer criterios para la fijación de la competencia por el factor territorial, al no tener en cuenta que la mayoría de los municipios del Estado no son cabecera de circuito judicial, desconoció los principios constitucionales de igualdad y de acceso a la administración de justicia.

Por lo tanto consideramos que, aunque el actor no lo dijera de manera explícita, su demanda estaba dirigida a atacar la disposición por constituir una típica omisión legislativa relativa. Por esta razón el proyecto original señalaba cómo y en qué sentido ésta se configuraba, y a proponer cómo y de qué forma debía integrarse su contenido normativo.

Con este propósito se relacionaron algunas de las jurisprudencias³ en las que la Corte ha fijado la doctrina sobre las omisiones legislativas y ha encontrado procedente y necesario desplegar el estudio sobre su constitucionalidad. Igualmente, se indicaron los criterios⁴ empleados por la Corte para identificar la existencia de este tipo de omisiones, que se pueden presentar sucintamente como sigue: i) la existencia de una norma que excluya de sus hipótesis o de sus consecuencias alguna situación que en principio debía estar incluida, ii) que tal exclusión no tenga justificación alguna y que por lo tanto la misma no supere el juicio de proporcionalidad y de razonabilidad, y iii) que dicha exclusión constituya inobservancia de un mandato constitucional impuesto al legislador.

Consideramos que en este caso se presentan los tres requisitos de la omisión legislativa relativa inconstitucional, lo cual hacía imperiosa la declaración de exequibilidad condicionada

de la norma del artículo 9 de la ley 712 de 2001, como se demostrará:

i) La existencia de una norma que excluya de sus hipótesis o de sus consecuencias alguna situación que en principio debía estar incluida.

Consideramos que en la norma demandada el Legislador omitió incluir la hipótesis de competencia de los jueces municipales, que, conforme al argumento del actor, resultaría necesaria para armonizar el texto legal con los mandatos de igualdad y de acceso a la administración de justicia en condiciones reales y efectivas.

ii) Que la exclusión no tenga justificación alguna y que por lo tanto no supere el juicio de proporcionalidad y de razonabilidad.

Siguiendo un análisis empírico de la situación de la administración de justicia en Colombia, consideramos que la exclusión de la hipótesis de competencia de los juzgados municipales representa un obstáculo desproporcionado para acceder a la justicia, y desconoce el principio de igualdad.

Según datos de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, en Colombia existen 192 circuitos judiciales para un total de 1095 municipios⁵. Esto significa que aproximadamente 900 municipios no cuentan con jueces del circuito, y por consiguiente, las personas residentes en esas localidades deberán desplazarse a otros municipios para presentar una demanda en materia laboral o de la seguridad social, lo cual puede aparejar una carga excesiva o incluso absurda, como lo muestran los siguientes ejemplos:

Supongamos que a algunos trabajadores en el municipio de Ovejas (Sucre) su empleador no les paga los jornales (cuya cuantía no supera los trescientos mil pesos \$300.000). Estas personas, para efectos de obtener la protección judicial de sus derechos laborales, deben trasladarse hasta el municipio de Corozal (Sucre), con el fin de poder presentar demanda en proceso ordinario ante el juez promiscuo del circuito de Corozal, única autoridad judicial competente. Estos campesinos, además de ver afectado su derecho al mínimo vital (representado en el pago de los jornales), deben someterse a las dificultades de uno o varios viajes para obtener dicha protección judicial.

Otro ejemplo, incluso más dramático puede ser el de las trabajadoras en el municipio de Timbiquí (pacífico sur del departamento del Cauca), a quienes la EPS no les quiere reconocer su condición de afiliadas y de lo cual depende su atención médica oportuna. Para obtener protección judicial, deberán viajar durante varias horas, primero por vía marítima y posteriormente por vía fluvial, hasta el municipio de Guapi (Cauca) cabecera del circuito, para obtener protección judicial de sus derechos.

Estas situaciones distan de ser excepcionales o ser las más graves. Por ejemplo, el distrito judicial de Villavicencio comprende los departamentos de Meta, Guaviare, Vichada, Vaupés, Guainía y dos municipios de Cundinamarca⁶. Ese muy extenso territorio sólo comprende cinco circuitos judiciales, de suerte que la mayor parte de los municipios no cuenta con jueces del circuito sino solo con jueces promiscuos municipales. Los desplazamientos pueden ser muy largos y costosos. Así el municipio de Macarena, que sólo tiene un juez promiscuo municipal, hace parte del circuito de Granada y se encuentra a más de 300 km., de ese

municipio, y por el estado de vías, el desplazamiento por tierra dura en promedio 11 horas. Y Mapiripán está a 270 km., y nueve horas de camino de su cabeza de circuito, que es San Martín

Los datos anteriores muestran que, en desarrollo de lo dispuesto por la norma acusada, en numerosos municipios de Colombia que no son cabeceras de circuito judicial, los habitantes deben, si desean acceder a la administración de justicia, trasladarse desde su domicilio hasta el del juez del circuito que puede encontrarse muy lejos. Esta situación configura una grave afectación al derecho a acceder a la administración de justicia. En efecto, la norma constituye un desestímulo para el ejercicio del derecho al acceso a la administración de justicia, ya que en la mayoría de los procesos de mínima cuantía, resultará más costoso la promoción del litigio que el beneficio de un eventual resultado favorable, debido a los costos del desplazamiento.

En este sentido, la imposición de la carga, consistente en que todos los asuntos laborales y de la seguridad social, sean conocidos privativamente por los jueces del circuito, puede representar una exigencia desproporcionada para quienes desarrollen sus relaciones laborales o tengan su domicilio en municipios que no sean cabecera de circuito judicial.

Por otro lado, consideramos que la limitación al ejercicio del derecho al acceso a la administración de justicia por tratarse en este caso de asuntos laborales ordinarios, no especializados y universales, trae como consecuencia la afectación de algunos derechos fundamentales representados en las pretensiones ordinarias de contenido laboral y de la seguridad social, de tal forma que no resulta proporcional, la exigencia de transportarse en ocasiones largas distancias para la defensa de los derechos ordinarios, mínimos y fundamentales como lo son el derecho a la salud, o el derecho al mínimo vital.

Finalmente, las enormes distancias, la situación precaria y de debilidad a la cual se encuentran sometidos los trabajadores, los afiliados o los beneficiarios de las entidades de seguridad social; los gastos de transportarse del propio municipio hasta el municipio cabecera del circuito, los costos de la estadía en el municipio cabecera del circuito, el entorpecimiento de las labores ordinarias, y en algunos casos la poca cuantía de las prestaciones objeto de reclamación, sumado a los riesgos que todo proceso judicial implica, constituyen factores que en últimas pueden pesar más en términos de oportunidad y conducen a que muchas personas, prefieran renunciar a la defensa judicial de sus derechos.

iii) Que la exclusión constituya inobservancia de un mandato constitucional impuesto al legislador.

Consideramos que el Legislador al definir la competencia para el conocimiento de los asuntos laborales y de la seguridad social exclusivamente en jueces del circuito, restringió el beneficio derivado de la norma, a las personas domiciliadas o que hayan sostenido relaciones de trabajo en los municipios que son cabeceras del circuito, y excluyó de su amparo a las personas de los demás municipios. Esta situación representa una clara vulneración del principio constitucional de igualdad en las condiciones materiales de acceso a la administración de justicia y por tanto una desigualdad negativa no permitida por la Carta.

Igualmente, consideramos que en este caso, el Legislador desconoció los mandatos de

igualdad en el sentido de no promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva (artículo 13), y de acceso a la administración de justicia (artículo 229) en materias de especial protección constitucional como los derechos laborales (artículos 25 y 53) o los derechos relacionados con la seguridad social (artículo 48 y 49).

Sobre todo si se tiene en cuenta que la eficacia y realización de los mandatos constitucionales de especial protección al trabajo, y de eficacia de los derechos fundamentales y legales que los asuntos laborales y de la seguridad social involucran, dependen en buena medida de unas condiciones favorables en términos de oportunidad y razonabilidad en el acceso a la administración de justicia.

Consideramos que casos como este ponen de presente la importancia de que la Corte, en el ámbito del control de constitucionalidad de las leyes, consulte, además de los argumentos normativos, los argumentos relativos al contexto histórico en que se toma la decisión y los argumentos de tipo empírico que el caso pueda involucrar, si se tiene en cuenta que sus decisiones, antes de responder a tecnicismos jurídicos del más rancio formalismo, deben consultar la medida que mejor garantice la eficacia real de los mandatos constitucionales. Así, la constitucionalidad de una norma depende del contexto histórico y social en que se aplique. En efecto, un mismo contenido normativo puede ser exequible dada cierta situación social o histórica, o inexecutable en una diferente.

Por todo lo anterior, consideramos que la omisión legislativa que se presenta en este caso es inconstitucional, ante lo cual se hacía necesaria la debida integración del contenido normativo de la disposición acusada. Por tanto, si se perseguía generar las condiciones necesarias para permitir el amparo de los derechos de acceso a la justicia, igualdad, y realizar los mandatos de especial protección al trabajo y eficacia de los derechos fundamentales y legales, de todas aquellas personas domiciliadas en los municipios en los cuales no existan jueces del circuito, la decisión acertada era declarar la exequibilidad del aparte acusado del artículo 9º de la ley 712 de 2001, en el entendido que, el juzgado civil municipal o el juzgado promiscuo municipal, sería competente para asumir el conocimiento de los asuntos relacionados en el artículo 2 de la ley 721 de 2001 (asuntos de competencia de la jurisdicción ordinaria especializada en lo laboral y la seguridad social), en aquellos municipios donde no existan jueces del circuito.

Fecha ut supra,

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT.

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

1 Cfr. Sentencia C-407 de 1998.

2 Sobre la libertad de configuración normativa y la facultad del Congreso para definir las normas sobre competencias judiciales en materia laboral y penal, ver las sentencias C-111 de 2000 y C-1541 de 2001; y las Sentencias C-076 de 1993, C-208 de 1993 y C-561 de 1996, respectivamente.

3 Cfr. Las sentencias C-543 de 1996, C-067 de 1999, C-427 de 2000, C-1549 de 2000, y C-090 de 2002.

4 Así, la sentencia C-185 de 2002

5 Datos de la Unidad de Desarrollo y Estadística de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, actualizados para el 4 de junio de 2002.

6 Ver Consejo Superior de la Judicatura. Atlas Judicial de Colombia, 1996, p 292.