

Sentencia No. C-345/93

COSA JUZGADA RELATIVA/TRANSITO CONSTITUCIONAL

En casos como el descrito, la cosa juzgada que se alcanzó en el proceso respectivo no es absoluta, por cuanto no cobija la totalidad de las posibilidades de contradicción entre las normas acusadas y el ordenamiento constitucional; con lo cual, el fallo en este caso, de alcance limitado, deja espacio para posteriores pronunciamientos judiciales, obviamente relativos tan solo a los aspectos de constitucionalidad que no fueron considerados inicialmente. Aun cuando las normas sub-exámene hayan sido declaradas exequibles a la luz de las normas constitucionales anteriores, compete a la Corte Constitucional pronunciarse sobre los cargos que nuevamente se formulan en su contra, efectuando su análisis frente a la Carta de 1991, dado que la cosa juzgada pronunciada bajo la Carta de 1886 no extiende sus efectos a la Constitución Política que hoy nos rige.

DERECHO A LA IGUALDAD

La igualdad exige el mismo trato para los entes y hechos que se encuentran cobijados bajo una misma hipótesis y una distinta regulación respecto de los que presentan características desiguales, bien por las circunstancias concretas que los afectan, ya por las condiciones en medio de las cuales actúan, pues unas y otras hacen imperativo que el Estado procure el equilibrio, que en derecho no es cosa distinta que la justicia concreta. El principio de igualdad material se proyecta en el artículo 229 de la Constitución, que dice que "se garantiza el derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia".

PRINCIPIO DE LA DOBLE INSTANCIA-Naturaleza/DEBIDO PROCESO

La doble instancia no pertenece al núcleo esencial del debido proceso, -pues la ley puede consagrar excepciones-, salvo cuando se trata de sentencias condenatorias, las cuales siempre podrán ser impugnadas. El Legislador viola el principio de igualdad al emplear un cierto nivel de ingresos como referente para la distribución funcional de competencias en materia contencioso administrativa. La doble instancia es apenas un mecanismo instrumental de irrigación de justicia y de incremento de la probabilidad de acierto en la función estatal de dispensar justicia al dirimir los conflictos (dada por la correlación entre verdad real y decisión judicial). Su implementación solo se impone en aquellos casos en que tal propósito no se logre con otros instrumentos.

PRINCIPIO DE LA DOBLE INSTANCIA-Vulneración/PROCESO LABORAL-Cuantía

Se configura violación al principio de la doble instancia, y específicamente al de la apelabilidad de las sentencias, ya que dentro de las excepciones a dicho principio que el artículo 31 de la Carta permite al Legislador establecer, no encajan aquellos casos en se confiere un trato discriminatorio entre los colombianos, en razón de sus ingresos laborales mensuales.

REF: EXPEDIENTE No. D-229

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 131 numeral 6° literal b) inciso 2° y 132 numeral 6° inciso 3° parte final del Decreto Ley 01 de 1984 (Código Contencioso Administrativo), modificados por el artículo 2° del Decreto 597 de 1988.

DEMANDANTE: FELIX HOYOS LEMUS

MAGISTRADO PONENTE[1] :

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Santafé de Bogotá, D.C., agosto veintiseis (26) de mil novecientos noventa y tres (1993).

La Corte Constitucional de la República de Colombia,

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

Ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES.

Procede la Corte Constitucional a resolver sobre el mérito de la acción de inconstitucionalidad interpuesta por el ciudadano FELIX HOYOS LEMUS contra los artículos 131 numeral 6, literal b), inciso 2o. y 132 numeral 6, inciso 3o., parte final del Código Contencioso Administrativo (Decreto Ley 01 de 1984, como fue modificado por el Decreto 597 de 1988)

Cumplidos, como están, los trámites constitucionales y legales estatuidos para asuntos de esta índole, entra la Corte Constitucional a decidir.

II. NORMAS ACUSADAS.

A continuación se transcriben las disposiciones materia de impugnación, subrayándose lo acusado:

"Decreto Ley 01 de 1.984.

(Enero 2)

Artículo 131. Competencia de los Tribunales Administrativos en única instancia.

(Subrogado D.E. 597 de 1.988, artículo 2o.).

Los Tribunales Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia:

6o. De los de restablecimiento del derecho de carácter laboral, que no provengan de un contrato de trabajo, en los cuales se controviertan actos de cualquier autoridad, cuando la cuantía no exceda de quinientos mil pesos (\$500.000).

En este caso, la cuantía para efectos de la competencia se determinará así:

b) ...

Sin embargo, de los procesos sobre actos de destitución, declaración de insubsistencia, revocación de nombramiento o cualesquiera otros que impliquen retiro del servicio, conocerán en única instancia los Tribunales Administrativos cuando la asignación mensual

correspondiente al cargo no exceda de ochenta mil pesos (\$80.000.00).

Artículo 132. Competencia de los Tribunales Administrativos en primera instancia.

(Subrogado D.E. 597 de 1988 artículo 2o).

Los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes procesos:

6o. De los de restablecimiento del derecho de carácter laboral, de que trata el numeral 6o. del artículo 131, cuando la cuantía exceda de quinientos mil pesos (\$500.000).

En este caso, la cuantía se determinará en la forma prevista en los numerales (sic) a) y b) de la misma norma.

Sin embargo, de los procesos sobre actos de destitución, declaración de insubsistencia, revocación de nombramiento o cualesquiera otros que impliquen retiro del servicio, conocerán en primera instancia los Tribunales Administrativos **cuando la asignación mensual correspondiente al cargo exceda de ochenta mil pesos (\$80.000.00).**

III. LA DEMANDA.

A. Normas constitucionales que se consideran infringidas.

El actor considera como normas constitucionales infringidas por las disposiciones acusadas, los artículos 2, 13, 31, 85 y 93 de la Constitución Política, al igual que la Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículos 1o., 2o. y 7o.) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículos 14 y 26).

B. Los Fundamentos de la Demanda.

El demandante comienza por señalar que la Constitución de 1.991 estableció toda una serie de garantías y derechos en favor de los trabajadores en general y de los empleados públicos en particular, entre los que se destacan la igualdad de las personas frente a la ley y la estabilidad laboral.

Seguidamente argumenta que lo dispuesto en las normas acusadas coloca a los empleados de bajo salario en una situación de abierta discriminación procesal, dado que las sentencias que les sean adversas no pueden ser apeladas ante el superior, lo que -a su juicio- constituye una grave injusticia en caso de equivocación manifiesta del Tribunal Administrativo.

Esta discriminación procesal por obra del bajo nivel salarial del demandante, señala, pugna no sólo con instrumentos internacionales de obligatorio cumplimiento para Colombia sino, también, con normas constitucionales sobre la igualdad de las personas frente a la ley y, muy particularmente, con el derecho a apelar toda sentencia.

Para esos servidores públicos de niveles operativos y asistenciales, afirma el demandante, un fallo adverso o en su contra dictado con violación de la ley o por error judicial manifiesto se torna inexorablemente definitivo puesto que las normas aquí censuradas impiden que el superior revise la sentencia. Por contraste, observa, los funcionarios del nivel ejecutivo -en razón de su mejor posición económica- sí gozan de la oportunidad procesal de buscar la enmienda de un fallo adverso por vía de apelación, lo cual constituye una odiosa discriminación en función de la posición económica, que es violatoria de la Constitución y de los instrumentos internacionales ya citados.

En concreto, el actor alude a la Declaración Universal de los Derechos Humanos de diciembre 10 de 1948, cuyos artículos 1o., 2o. y 7o. consagran el derecho a la igualdad que no puede ser menoscabado por razones de posición económica; y al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, cuyos artículos 14 y 26 proclaman los derechos a la igualdad ante la ley (que garantiza a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de posición económica) y la igualdad judicial de todas las personas frente a los tribunales.

Por lo tanto, razona el accionante, si se admite el principio de la no discriminación por razón de la posición económica, las normas cuestionadas deben ser expulsadas del ordenamiento jurídico por violación, no sólo de las disposiciones consagradas en los citados instrumentos internacionales, sino del principio de igualdad y de no discriminación consagrado en el artículo 13 de la Carta Política de 1991.

Negar el derecho de apelación, sostiene, por el sólo hecho de tener un bajo salario es un abierto desafío a la Constitución que proclama el derecho a la igualdad de las personas, el cual toma cuerpo en el artículo 31 de la Carta que consagra el derecho de apelación de toda sentencia, con las excepciones que establezca la ley.

Por otra parte, el accionante argumenta que no es aceptable arguir en favor de la constitucionalidad de las normas que impiden la apelación en los procesos de única instancia, que se trata de una de las excepciones que el artículo 31 de la Carta permite al legislador establecer, pues dichos preceptos son anteriores a la Constitución de 1991. En su opinión, tales excepciones están por reglamentarse y, en cualquier caso, no podrían fundamentarse en criterios de discriminación económica.

El actor asevera que fue tal la importancia que la Constitución acordó a la garantía de la apelabilidad de toda sentencia que la elevó a rango de derecho de protección inmediata. Opina que la única forma de proteger inmediatamente este derecho a los asalariados de bajos ingresos que sean desincorporados de sus cargos, es declarando la inexecutable de las normas acusadas para que así tales sujetos puedan acudir ante el superior para lograr la revisión del fallo que les es adverso.

IV. INTERVENCION DEL MINISTERIO DE JUSTICIA.

Dentro del término de fijación en lista, el Ministerio de Justicia hizo llegar un escrito por el cual defiende la constitucionalidad de las disposiciones demandadas, por estimar que no desconocen ni el derecho a la igualdad ni el derecho de apelar las sentencias, toda vez que el mismo artículo 31 Superior permite que el Legislador consagre excepciones a la doble instancia. Tales disposiciones -argumenta el interviniente- lo único que hacen es desarrollar los artículos 13 y 31 de la Carta Política; de ahí que mal podrían declararse contrarias a la Constitución y menos aún considerarse de recibo el argumento de que las limitaciones al derecho están por reglamentarse.

Por lo demás, a su juicio, el principio de la igualdad frente a la ley está amparado en los principios de acceso a la administración de justicia y al debido proceso, los cuales no son vulnerados por las normas que se examinan, pues no hay ninguna restricción ni traba que dificulte o haga nugatorios tales derechos fundamentales. Por lo tanto, concluye, las disposiciones acusadas deben ser declaradas acordes con la Carta Política de 1991.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

El Procurador General de la Nación por medio del oficio No. 195 del 10 de mayo de 1.993, emitió el concepto ordenado por los artículos 242-2 y 278-5 de la Constitución Política. En él solicita a la Corte Constitucional declarar INEXEQUIBLES las expresiones acusadas de los artículos 131 y 132 del Decreto Ley 01 de 1.984 (Código Contencioso Administrativo). Son sus argumentos los que a continuación se resumen:

1. En criterio del Ministerio Público, el problema jurídico planteado debe analizarse desde la óptica del derecho fundamental a la igualdad. como quiera que en el presente caso, el actor no cuestiona la constitucionalidad de los procesos de única y de primera instancia, ni el factor cuantía como mecanismo para distribuir y atribuir la competencia de los Tribunales Administrativos, sino el criterio utilizado por el legislador extraordinario para fijarla, a saber, la asignación básica mensual de los funcionarios, el cual, a su juicio, establece una diferencia sustancial dada por la posibilidad -para unos funcionarios- de apelar ante el Consejo de Estado las sentencias que les sean contrarias, que es lo que el actor llama "discriminación procesal".

2. Considera el Jefe del Ministerio Público que la facultad del legislador para establecer procesos de única instancia con base en el factor cuantía no riñe con el mandato constitucional contenido en el artículo 31 de la Carta, pues es una de las excepciones al principio de la doble instancia. Sin embargo, observa, es claro que al escoger los criterios para fijar el valor de una causa, debe obrar con absoluta objetividad, esto es, sin atender condiciones subjetivas de los sujetos de la relación jurídica procesal, como lo es su posición económica.

En opinión del señor Procurador, la fijación de la cuantía no debe asociarse al status socio-económico de las personas. Por ello, considera que al fijarse la competencia de los Tribunales Administrativos con base en la asignación mensual de los funcionarios públicos, se contrarían los dictados de la Constitución en punto al derecho fundamental a la igualdad de las personas ante la ley (CP. artículo 13) y, de contera, el principio mínimo fundamental de igualdad de oportunidades de los trabajadores (CP. artículo 53). Ciertamente, argumenta, al atribuir la cuestionada competencia, el legislador empleó un criterio diferencial que hace explícita la condición económica de uno de los sujetos de la relación procesal: el status económico, el cual está proscrito no sólo por la Carta sino por diversos instrumentos internacionales. Tal criterio, asevera, promueve una discriminación de carácter procesal consistente en que sólo aquellos funcionarios que devengan la asignación contemplada en el artículo 132 acusado, pueden ejercitar el recurso de apelación contra la decisión desfavorable. De ahí que, según su criterio, las referidos apartes deban ser retirados del ordenamiento jurídico.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Primera. La competencia.

Esta Corporación es competente para conocer y decidir la presente demanda de inconstitucionalidad, al tenor de lo dispuesto en el artículo 241, numeral 5o. de la Constitución Política vigente.

Segunda. La Cosa Juzgada Relativa.

Para los efectos de este fallo es pertinente señalar que las normas cuya constitucionalidad en esta oportunidad se cuestiona, fueron objeto de juzgamiento por la H. Corte Suprema de Justicia, con ocasión de demanda ciudadana que se fundamentaba, entre otras, en acusaciones idénticas a las que nuevamente se esgrimen en su contra.

En efecto, mediante Sentencia No. 74 del 23 de mayo de 1991, con ponencia del H. Magistrado Rafael Méndez Arango, dicha Corporación, a la sazón encargada de la guarda de la integridad de la Carta Política, las declaró exequibles, tanto en lo atinente al ejercicio de las facultades extraordinarias con fundamento en las cuales el Ejecutivo las expidió, a saber las emanadas de la Ley 30 de 1987, como por razón de su contenido material.

Sin embargo, la circunstancia anotada no impide a la Corte Constitucional efectuar el cotejo material de las disposiciones impugnadas con la nueva Carta Política. Ciertamente, frente a los derechos que se estiman conculcados se observan variaciones sustanciales de contenido en los dos regímenes constitucionales, lo cual hace obligada su revisión a la luz de las disposiciones actualmente en vigor.

Es sabido que en casos como el descrito, la cosa juzgada que se alcanzó en el proceso respectivo no es absoluta, por cuanto no cobija la totalidad de las posibilidades de contradicción entre las normas acusadas y el ordenamiento constitucional; con lo cual, el fallo en este caso, de alcance limitado, deja espacio para posteriores pronunciamientos judiciales, obviamente relativos tan solo a los aspectos de constitucionalidad que no fueron considerados inicialmente.

Este ha sido el criterio que la Corporación ha sostenido en situaciones que involucran análoga consideración a la que en esta ocasión se plantea. Al respecto, ha dicho, por ejemplo:

Observa la Corte que, cuando ante ella se demandan normas que venían rigiendo al entrar en vigencia la nueva Constitución y la demanda recae sobre el contenido material de dichas normas, la Corporación debe adelantar el correspondiente estudio de constitucionalidad, aunque por sentencia anterior se hubiera declarado la constitucionalidad de los preceptos acusados, pues en tales casos la cosa juzgada se daba frente a la Carta Política derogada, pero no tiene valor respecto de la nueva. Cosa distinta es que la sentencia hubiera declarado la inexecutableidad, ya que en tal evento, las disposiciones objeto de ella habrían salido del ordenamiento jurídico, de modo que no estaban vigentes cuando principió a regir la nueva Constitución.[2]

Así las cosas, aun cuando las normas sub-exámene hayan sido declaradas exequibles a la luz de las normas constitucionales anteriores, compete a la Corte Constitucional pronunciarse sobre los cargos que nuevamente se formulan en su contra, efectuando su análisis frente a la Carta de 1991, dado que la cosa juzgada pronunciada bajo la Carta de 1886 no extiende sus efectos a la Constitución Política que hoy nos rige.

Tercera. La materia de las disposiciones acusadas y las reglas constitucionales sobre la Igualdad.

A. Aspectos Preliminares.

Conviene precisar que los apartes acusados de los artículos 131 y 132 del Decreto-Ley 01 de 1.984 (como fueron subrogados por el artículo 2° del Decreto Extraordinario 597 de 1.988), fijan la competencia de los Tribunales Administrativos -en única o en primera instancia- para conocer de los procesos sobre actos de destitución, declaración de insubsistencia, revocación de nombramiento o cualesquiera otros que impliquen retiro del servicio, con base en el factor cuantía. Al efecto se señala que cuando la asignación mensual que corresponda al cargo no exceda de ochenta mil pesos (\$80.000) el proceso será de única instancia y que cuando supere dicha suma, será de primera instancia.

Como lo precisa con acierto el señor Procurador General de la Nación, el actor no cuestiona la

constitucionalidad de los procesos de única o de primera instancia, como tampoco el que la distribución de competencias en la Rama Jurisdiccional deba hacerse a partir de ciertos criterios, entre ellos, el factor cuantía.

Censura sí que el criterio utilizado por el legislador extraordinario para fijar la cuantía de los procesos de única y primera instancia, sea el de la asignación mensual de los funcionarios. En su sentir, dicho criterio produce una situación de abierta discriminación procesal, puesto que las sentencias que les sean adversas a los empleados de bajos salarios no podrán ser apeladas ante el superior, vulnerando el derecho a la igualdad que las personas tienen ante la ley y el derecho de apelar toda sentencia.

El Procurador General de la Nación comparte la apreciación que en tal sentido hace el actor. Ciertamente, considera que el sacrificio del derecho a la igualdad que comporta tal criterio, se traduce en la consagración injustificada de una "discriminación procesal" o sea en el establecimiento de "una desigualdad que no está provista de una justificación objetiva y razonable" cuyos elementos -la posición económica o status económico dado por el salario- están proscritos tanto por la Carta como por instrumentos internacionales.

Previamente al examen de los cargos es, pues, pertinente, hacer algunas consideraciones en torno a la concepción que sobre la igualdad y la doble instancia (en lo relativo a la apelabilidad de toda sentencia) se plasmó en la Constitución de 1991, en sus artículos 13 y 31 respectivamente. A ello seguidamente se procederá.

B. El Derecho a la Igualdad.

La Corte Constitucional se ha pronunciado sobre este derecho en múltiples ocasiones, a través de sentencias provenientes de sus Salas de Revisión de Tutelas[3] y de fallos proferidos por la Sala Plena[4] en asuntos de constitucionalidad.

En el último de los pronunciamientos antecitados la Corporación caracterizó el derecho en cuestión relievando su carácter típicamente relacional. Así fue concebido por Aristóteles cuando lo definió como trato igual a los casos iguales y desigual de los casos diferentes. Es entonces el derecho a ser tratado igualmente en circunstancias similares. A partir de esta delimitación conceptual, se desprenden tres manifestaciones jurídicas de la igualdad: el derecho subjetivo a ser tratado de manera igual, el deber del Estado de hacer efectivo ese trato igual y el principio constitucional de la igualdad.

El principio constitucional de la igualdad se traduce en el derecho que tienen todas las personas a que no se consagren excepciones o privilegios que "exceptúen" a unos individuos de lo que se concede a otros en idénticas circunstancias, de donde se infiere que la real y efectiva igualdad consiste en aplicar la ley en cada uno de los acaecimientos según las diferencias constitutivas de ellos.

Este principio está consagrado como derecho fundamental de aplicación inmediata en el artículo 13 de nuestra Constitución. Según lo ha indicado también la Corte[5], dicho derecho contiene seis elementos, a saber.

a) Un principio general, según el cual, todas las personas nacen libres e iguales ante la ley y recibirán la misma protección y trato de las autoridades.

b) La prohibición de establecer o consagrar discriminaciones: este elemento pretende que no se

otorguen privilegios, se niegue el acceso a un beneficio o se restrinja el ejercicio de un derecho a un determinado individuo o grupo de personas de manera arbitraria e injustificada, por razón de su sexo, raza, origen nacional o familiar, o posición económica.

c) El deber del Estado de promover condiciones para lograr que la igualdad sea real y efectiva para todas las personas.

d) La posibilidad de conceder ventajas o prerrogativas en favor de grupos disminuidos o marginados.

e) Una especial protección en favor de aquellas personas que por su condición económica, física o mental se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta, y

f) La sanción de abusos y maltratos que se cometan contra personas que se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta.

Al precisar el alcance del derecho a la igualdad, la Corporación también ha señalado que el objeto de esta garantía que a toda persona reconoce el artículo 13 de la Carta, no es el de construir un ordenamiento jurídico absoluto que otorgue a todas las personas idéntico trato dentro de una concepción matemática, ignorando factores de diversidad que exigen del poder público la previsión y la práctica de diferenciaciones tendientes a evitar que por la vía de un igualitarismo formal, se favorezca la desigualdad. Para ser objetivas y justas, las reglas de la igualdad ante la ley no pueden desconocer en su determinación tales factores, ya que ellas exigen regulación diferente para fenómenos y situaciones divergentes.

La igualdad exige el mismo trato para los entes y hechos que se encuentran cobijados bajo una misma hipótesis y una distinta regulación respecto de los que presentan características desiguales, bien por las circunstancias concretas que los afectan, ya por las condiciones en medio de las cuales actúan, pues unas y otras hacen imperativo que el Estado procure el equilibrio, que en derecho no es cosa distinta que la justicia concreta.

De allí que el mismo artículo 13 Constitucional haya dispuesto que la actividad estatal se orientará al logro de la igualdad real y efectiva, adoptando medidas en favor de grupos discriminados o marginados y protegiendo especialmente a las personas que por su condición económica, física o mental, se encuentran en posición de debilidad manifiesta.

Se verifica, entonces, una discriminación positiva justificada por ese mínimo de justicia material que se desprende de todo Estado social de derecho que se proclama justo. Ese trato diferente del débil se debe a la aplicación de la igualdad objetiva y no formal que predica la identidad entre los iguales y la diferencia entre los desiguales.

La igualdad, de otra parte, es un principio reconocido tradicionalmente en los Estados de derecho como el nuestro, bajo la categoría de los derechos fundamentales y universales; empero, su definición conceptual siempre ha supuesto hondas dificultades en su proyección jurídica completa, lo que no obsta para reconocer que la igualdad implica y exige la diferenciación.

A los efectos de este fallo resulta también pertinente reseñar los supuestos que conforme a la jurisprudencia[6] constitucional justifican el trato diferenciado, a saber:

a) La desigualdad razonable de los supuestos de hecho: el principio de igualdad solo se viola si el tratamiento diferenciado de casos no está provisto de una justificación objetiva y razonable. La

existencia de tal justificación debe ser apreciada según la finalidad y los efectos del tratamiento diferenciado.

b) Racionalidad y proporcionalidad: fuera del elemento anotado anteriormente, debe existir un vínculo de racionalidad y proporcionalidad entre el tratamiento desigual, el supuesto de hecho y el fin que se persigue.

Así, los medios escogidos por el legislador no sólo deben guardar proporcionalidad con los fines buscados por la norma, sino compartir su carácter de legitimidad. Este principio busca que la medida no sólo tenga fundamento legal, sino que sea aplicada de tal manera que los intereses jurídicos de otras personas o grupos no se vean afectados o, que si ello sucede, lo sean en grado mínimo.

Ha sostenido también la Corte que el principio de igualdad está revestido de la natural relatividad histórica que implica su contenido; así mismo, que dicho principio está sometido dentro de las reglas del Estado social de derecho, a la determinación legislativa de fórmulas diferenciadoras que encuentran fundamento racional en los postulados de justicia y bienestar que emanan de la Carta.

La igualdad que predica la Constitución de 1991 no es, pues, un principio que deba obedecer a razones físicas, matemáticas o biológicas, sino a postulados racionales fundamentados en un Estado social de derecho, los cuales no son en modo alguno incompatibles con el establecimiento de hipótesis normativas que contengan supuestos diferenciales que atiendan una realidad objetiva.

Ahora bien, el principio de igualdad material se proyecta en el artículo 229 de la Constitución, que dice que "se garantiza el derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia..."

En suma, puede existir un trato diferente siempre y cuando sea razonable y justo; estas dos calidades deben desprenderse de la situación de la persona objeto de tratamiento diferente. A contrario sensu, cuando, la diferenciación no es razonable o es injusta, ella se convierte en discriminación, conducta ésta contraria al principio relacional de igualdad material, consagrado en el artículo 13 de la Constitución.

C. De la igualdad en el trabajo.

El derecho al trabajo se encuentra consagrado en el artículo 25, que dice que "el trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado..." Esta disposición es concordante con el artículo 53 idem, que consagra como principio mínimo fundamental, en primer lugar, la igualdad de oportunidades".

Se observa pues que el principio de igualdad material, consagrado en el artículo 13 constitucional, se proyecta en materia laboral, de suerte que la igualdad debe aplicarse también en el derecho al trabajo.

Así lo ha sostenido la jurisprudencia de la Corte Constitucional, cuando afirmó:

El trabajo es una actividad que goza en todas sus modalidades de la especial protección del Estado. Una de las garantías es el estatuto del trabajo, que contiene unos principios mínimos fundamentales (artículo 53), cuya protección es de tal naturaleza, que es inmune incluso ante el

estado de excepción por hechos que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden social, económico y ecológico. El gobierno, con las facultades excepcionales que le otorga la declaratoria de dicho estado, no puede desmejorar los derechos sociales de los trabajadores (artículo 215).

El mandato Constitucional de proteger el trabajo como derecho-deber, afecta a todas las ramas y poderes públicos, para el cumplimiento de uno de los fines esenciales del Estado: garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes que genera esa labor humana (artículo 2°).

Entre los principios mínimos fundamentales del estatuto del trabajo se encuentra "... la igualdad de oportunidades para los trabajadores... y la remuneración... proporcional a la cantidad y calidad del trabajo."

El principio de igualdad de oportunidades para los trabajadores es una especie del principio de igualdad genérico consagrado en el artículo 13 de la Constitución. La igualdad de oportunidades permite además el desarrollo de la dignidad que genera la persona humana a partir de sus derechos inalienables (artículo 5°) e inherentes (artículo 94)...

Ese principio de la igualdad es objetivo y no formal; él se predica de la identidad de los iguales y de la diferencia entre los desiguales. Se supera así el concepto de la igualdad de la ley a partir de la generalidad abstracta, por el concepto de la generalidad concreta, que concluye con el principio según el cual no se permite regulación diferente de supuestos iguales o análogos y prescribe diferente normación a supuestos distintos. Con este concepto sólo se autoriza un trato diferente si está razonablemente justificado. Se supera también, con la igualdad material, el igualitarismo o simple igualdad matemática.[7]

D. Del principio de las dos instancias.

El principio de las dos instancias, elevado a canon constitucional, está consagrado en el artículo 31 de la Carta, de la siguiente manera:

"Toda sentencia judicial podrá ser apelada o consultada, salvo las excepciones que consagre la ley.

El superior no podrá agravar la pena impuesta cuando el condenado sea apelante único".

En cuanto hace a los antecedentes de esta norma constitucional, es importante señalar que el principio de las dos instancias fue objeto de amplios debates tanto en el seno de la Comisión Cuarta de la Asamblea Nacional Constituyente (sesiones del 11, 15 y 16 de abril de 1991), como en la Plenaria, en primer y segundo debate (sesiones del 1o., 3, 5, 15 y 28 de junio de 1991). De ellas, vale hacer mención a la ponencia que a continuación se cita:

El principio del debido proceso debe mantenerse como una garantía y no como un principio que debe estar establecido, y aquí se habla del principio de las dos instancias, el cual no puede operar en materia contencioso administrativa. Entonces, si se obliga de que la providencia debe ser o puede ser apelada o consultada, eso elimina las cuantías que deben existir como mecanismos para descongestionar la justicia en el país. En materia contenciosa no existen los jueces sino a nivel de Tribunal Administrativo y hay una segunda instancia ante el Consejo de Estado. Si se mantiene esta norma pues desde luego terminaríamos con la posibilidad de los juicios de única instancia que bien ha podido conservar la manera de descongestionar la justicia (Sesión Plenaria de la Asamblea Nacional Constituyente, Junio 3 de 1991).

De lo anterior y de la lectura de las demás actas de la Asamblea, puede concluirse que el Constituyente de 1991 elevó a canon constitucional el principio de la doble instancia, aunque sin el carácter absoluto y sacralizante que algunos pretendieron darle. Prueba de este aserto es que el Constituyente haya reservado al Legislador la facultad de establecer excepciones al citado principio.

La Corte Constitucional ha sostenido que la nueva Carta Política relativizó la validez de la tesis jurisprudencial que la Corte Suprema de Justicia[8] acuñó al afirmar que la doble instancia, a través de la apelación o la consulta, no era parte esencial del debido proceso como quiera que la Constitución de 1886 no la ordenaba como exigencia del juicio adecuado.

Ciertamente, a propósito de este tema, y a raíz de la consagración constitucional del derecho de toda persona a impugnar la sentencia condenatoria (artículo 29 CP.), esta Corte[9] ha expresado que dicha garantía en el ámbito penal sí forma parte del núcleo esencial del derecho fundamental al debido proceso. Así lo precisó, por ejemplo, al referirse a la doble instancia en los procesos relativos al menor infractor.

La jurisprudencia ha sostenido reiteradamente que la doble instancia, a través de la apelación o la consulta, no es parte esencial del debido proceso, y la Constitución no la ordena como exigencia del juicio adecuado.

Empero, la tesis jurisprudencial que se menciona tiene hoy un carácter relativo pues si bien es cierto que la Constitución no establece la doble instancia como un principio del debido proceso, de manera abstracta y genérica, no lo es menos que la posibilidad de impugnar las sentencias condenatorias sí es un derecho que hace parte del núcleo esencial del debido proceso. En otros términos, una norma que impida impugnar las sentencias condenatorias será inconstitucional por violación del debido proceso. En todos los demás casos, la doble instancia es un principio constitucional cuyas excepciones pueden estar contenidas en la ley (Art. 31 de la C. N.).

En síntesis: La doble instancia no pertenece al núcleo esencial del debido proceso, -pues la ley puede consagrar excepciones-, salvo cuando se trata de sentencias condenatorias, las cuales siempre podrán ser impugnadas, según el artículo 29 de la Carta (negritas fuera de texto).

Así pues, el artículo 31 Superior establece el principio de la doble instancia, de donde se deduce el de la apelación de toda sentencia, pero con las excepciones legales, como lo dispone la norma constitucional. Excepciones que se encuentran en cabeza del legislador para que sea él quien las determine, desde luego, con observancia de los derechos, valores y postulados axiológicos que consagra la Carta, particularmente con observancia del principio de igualdad, que no permite conferir un tratamiento desigual cuando no sea razonable o justo.

Cuarta. El examen de los cargos.

Según quedó indicado al sintetizarse la demanda, en el asunto que en esta oportunidad ocupa la atención de la Corte, el actor cuestiona la constitucionalidad del criterio utilizado por el legislador para fijar la cuantía de los procesos de única y primera instancia ante los Tribunales Administrativos, el cual se basa en un cierto quantum en la asignación mensual correspondiente al cargo.

En efecto, en opinión del demandante el quebrantamiento del principio democrático de igualdad a que se ha hecho referencia, que dimana de las garantías individuales que consagra la Carta de

Derechos de la Constitución de 1991, se produce porque, en primer lugar, se utiliza el criterio del salario de los funcionarios públicos en la atribución y distribución de la justicia administrativa para los procesos de restablecimiento del derecho de carácter laboral en única y primera instancia; y, de la otra, porque, en su sentir, se hace elitista y discriminatorio el recurso de apelación y el acceso a la jurisdicción contencioso administrativa.

Vistos los cargos formulados, en esta oportunidad concierne a la Corporación esclarecer si el nivel de ingresos es una variable que introduce o no una discriminación por razón de la posición económica de los individuos. La respuesta a dicho interrogante, a su turno permitirá determinar si dicho factor puede ser tomado por el Legislador como referente para introducir una excepción al principio de las dos instancias.

Al respecto, la Corte Constitucional considera:

1. El cargo acerca de la elitización del recurso de apelación fue en su oportunidad negado por la Corte suprema de Justicia con fundamento en los siguientes argumentos[10]⁰ :

Plantean los actores el quebranto del citado principio democrático que dimana de las garantías individuales consagradas en el Título III del Estatuto Fundamental, porque, en su sentir, hace elitista el recurso de apelación. Esta afirmación no resulta válida frente al contenido de las disposiciones acusadas, puesto que ellas contienen regulaciones de carácter general mediante las cuales se asigna la competencia de los distintos órganos que integran la jurisdicción de lo contencioso administrativo, tanto por razón de la cuantía, como por el factor territorial, en desarrollo del principio del debido proceso, pues significan el señalamiento, sin ambigüedad alguna, del juez competente para conocer de los procesos en que se controvierta la actuación de la administración, por ser violatoria del orden jurídico general o de los derechos de los administrados.

De otra parte, no advierte la Corte discriminación alguna entre las personas que se hallen colocadas dentro de los supuestos de hecho que sirven de base a la ordenación jurídica, pues se les confiere a todas por igual los mismos derechos para acudir ante el juez que establece la norma, a fin de reclamar que sea resuelto su conflicto con la administración, y desde luego las mismas oportunidades procesales que de ello se derivan.

Mal puede hablarse, entonces, de la violación del principio de igualdad de las personas ante la ley, pues ello sólo ocurre cuando las normas regulan de manera distinta situaciones de hecho que son genéricamente iguales. Por tanto el cargo es infundado.

Esta Corporación se aparta en esta oportunidad la citada jurisprudencia, que si bien era consecuente con la tradición jurídica del país bajo la égida de la Carta de 1886, no se aviene a la nueva preceptiva constitucional de 1991.

En efecto, del análisis de cada uno de los tres párrafos citados se advierte lo siguiente:

- En el primer párrafo se realiza una afirmación y no se demuestra sino que se describe su contenido, pues del hecho de que la "disposiciones acusadas contienen regulaciones de carácter general mediante las cuales se asigna la competencia", no se sigue necesaria y fatalmente la bondad constitucional de la norma. En efecto, el carácter "general" de una norma es sinónimo de igualdad, como pareciere sugerirlo el Alto Tribunal de la Jurisdicción Ordinaria. Por ejemplo, la prohibición genérica de que un determinado sexo no pueda acudir a la doble instancia no significa que la norma es constitucional.

- En el segundo párrafo la jurisprudencia citada introduce un argumento externo, pues lo discutido no era la situación del grupo de personas que se encontraban dentro del mismo supuesto de hecho -ingresos inferiores a \$ 80.000-, sino la discriminación de este grupo de personas con el conjunto de funcionarios que devengaren una suma superior, los cuales tenían la exclusividad y el privilegio para acudir a la segunda instancia. Para seguir con el mismo ejemplo, si una norma dijese que los varones no podrán recurrir a la segunda instancia, mal podría una sentencia decir que la norma es conforme con la Carta porque no introduce discriminaciones entre los varones.

- Y en el tercer párrafo se concluye con una sentencia que, siendo cierta, no le fue aplicada en rigor a la situación planteada: "sólo ocurre [la discriminación] cuando las normas regulan de manera distinta situaciones de hecho que son genéricamente iguales". Continuando con el ejemplo, el sexo, como en este caso los ingresos de un servidor público, es un hecho irrelevante para limitar el acceso a la segunda instancia de personas que, por otra parte, están en los mismos supuestos de hecho: son demandantes por una supuesta violación de sus derechos laborales.

2. Es sabido que el legislador al hacer uso de sus competencias constitucionales no puede desconocer ni los derechos ni las finalidades y postulados fundacionales de la organización institucional y política que la Carta consagra. De ahí que para convalidar la constitucionalidad de las normas cuestionadas no pueda alegarse, en principio, como única razón en su favor la reserva de ley que, conforme al artículo 31 Superior, permite al Legislador establecer excepciones a la doble instancia. Es, pues, del caso, indagar acerca de los límites o ámbitos constitucionales dentro de los cuales puede ejercitarla.

3. En este sentido esta Corte considera que lo que está en juego es determinar si el nivel de ingresos es o no discriminatorio, para efectos de permitir o prohibir el acceso a la doble instancia en los procesos laborales administrativos.

No se trata aquí de afirmar que en este campo de las garantías procesales para hacer efectivos los derechos fundamentales que la diferenciación es pertinente porque por ejemplo en el campo fiscal las normas tributarias clasifican la capacidad económica de las personas por estratos, desde el más "bajo" hasta el más "alto", sin que pudiese en principio criticarse el fenómeno social que la expresión utiliza para describir un fenómeno real.

De lo que se trata, observa la Corte Constitucional, es de que en todos los campos del derecho el Legislador debe ser muy cuidadoso con la terminología empleada, a fin de no lesionar la dignidad de las personas, en un país que sueña con la convivencia pacífica.

Y en general, del hecho de que el Legislador se limite a describir una situación objetiva que existe y que él no inventó, no se sigue ciertamente que tal descripción sea inconstitucional. Lo que es contrario a la Carta es deducir consecuencias jurídicas de los bajos niveles de ingreso para efectos de sancionarlos con la privación de ciertas garantías procesales. En otras palabras, es claramente contrario a la Constitución premiar los altos ingresos mediante la concesión de beneficios procesales. Por esta vía la elitización de la administración de justicia es evidente.

Por lo expuesto, se concluye que el Legislador viola el principio de igualdad al emplear un cierto nivel de ingresos como referente para la distribución funcional de competencias en materia contencioso administrativa. Este cargo, pues, prospera. Así se declarará.

4. Por otra parte observa la Corte Constitucional que el verdadero sentido de la doble instancia no se puede reducir a la mera existencia -desde el plano de lo formal/institucional- de una jerarquización vertical de revisión, ni a una simple gradación jerarquizada de instancias que permitan impugnar, recurrir o controvertir y, en últimas, obtener la revisión de la decisión judicial que se reputa injusta o equivocada, ni a una concepción de la doble instancia como un fin en sí mismo. No. Su verdadera razón de ser es la existencia de una justicia acertada, recta y justa, en condiciones de igualdad. Ella es pues un medio para garantizar los fines superiores del Estado, de que trata el artículo 2° de la Carta, particularmente en este caso la eficacia de los derechos.

Así concebida, la doble instancia es apenas un mecanismo instrumental de irrigación de justicia y de incremento de la probabilidad de acierto en la función estatal de dispensar justicia al dirimir los conflictos (dada por la correlación entre verdad real y decisión judicial). Su implementación solo se impone en aquellos casos en que tal propósito no se logre con otros instrumentos.

Cuando ello ocurra, bien puede erigir el Legislador dichos eventos en excepciones a su existencia.

Así, pues, la consagración de excepciones por parte del Legislador al principio de la doble instancia no es una patente de corso que el Constituyente le hubiese conferido. Se trata de una autorización constitucional para ser cumplida sin violar el resto del ordenamiento constitucional, particularmente los derechos humanos.

Conclúyese así que se configura violación al principio de la doble instancia, y específicamente al de la apelabilidad de las sentencias, ya que dentro de las excepciones a dicho principio que el artículo 31 de la Carta permite al Legislador establecer, no encajan aquellos casos en se confiere un trato discriminatorio entre los colombianos, en razón de sus ingresos laborales mensuales.

Finalmente, no hay duda que la distribución del trabajo al interior del aparato judicial requiere de la adopción de criterios que, tanto horizontal como verticalmente, aseguren el cumplimiento de la noble función que la Carta le asigna. Ciertamente, la racionalización en la administración de justicia obliga a la adopción de técnicas que aseguren prontitud y eficiencia y no solo justicia en su dispensación. Para ello es razonable introducir el factor cuantía como elemento determinante de la competencia, pero la cuantía referida a un quantum objetivo que no se fundamente en los ingresos subjetivos de una persona sino el monto global de la pretensión, como bien lo hace el Decreto N° 719 de 1989, artículo 1°, que dice que serán susceptibles del recurso de casación los negocios cuya cuantía exceda de 100 veces el salario mínimo mensual. Pero del factor cuantía no se sigue pues una autorización genérica para violar otras disposiciones constitucionales, particularmente las más caras -los derechos y sus garantías-.

Ahora bien, el criterio de determinación de la cuantía empleado por las normas sub-exámene es enteramente **irrazonable e injusto**.

Así las cosas, el cargo de transgresión a la igualdad, por este aspecto, también resulta fundado, toda vez que las normas acusadas consagran una discriminación irracional e injusta:

Irracional, porque ellas confieren tratos diferentes para grupos de colombianos que se encuentran en una situación no relevante para efectos de ser privados de una garantía procesal, lo cual no es lógico y no se compadece con la finalidad constitucional.

Injusta, porque en la práctica los colombianos de más escasos recursos se verían privados de un

recurso judicial que sí poseen otros colombianos de mayores ingresos. Se sancionan los bajos ingresos.

Las razones anotadas llevan a la Corte a la conclusión de que los artículos 131 (parcial) y 132 (parcial) del Decreto-Ley 01 de 1984, como fueron modificados por el artículo 2o. del Decreto Extraordinario 597 de 1988, deben ser declarados inexecutable, por desconocer abierta e injustamente los preceptos constitucionales y, en particular a los artículos 13, 31 y 229 de la Carta Política de 1991.

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

R E S U E L V E :

PRIMERO: Declarar INEXEQUIBLE el artículo 2° del Decreto 597 de 1988, en cuanto modificó el artículo 131 numeral 6° literal b) inciso 2° del Código Contencioso Administrativo (Decreto Ley 01 de 1984), que dice:

Sin embargo, de los procesos sobre actos de destitución, declaración de insubsistencia, revocación de nombramiento o cualesquiera otros que impliquen retiro del servicio, conocerán en única instancia los Tribunales Administrativos cuando la asignación mensual correspondiente al cargo no exceda de ochenta mil pesos (\$80.000.00).

SEGUNDO: Declarar INEXEQUIBLE el artículo 2° del Decreto 597 de 1988, en cuanto modificó el artículo 132 numeral 6° inciso 3° parte final, del Código Contencioso Administrativo, que dice:

cuando la asignación mensual correspondiente al cargo exceda de ochenta mil pesos (\$80.000.00).

Cópiese, publíquese, comuníquese y archívese el expediente.

HERNANDO HERRERA VERGARA

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Salvamento de voto a la Sentencia No. C-345/93

PROCESO LABORAL-Unica instancia (Salvamento de voto)

Las diferencias salariales están determinadas por realidades socioeconómicas que tienen que ver con el grado de calificación ocupacional o académica, con el prestigio de la ocupación, el talento o preparación necesarios para desempeñarlos, y un sin fin de factores relacionados. Por ello, mal podrían endilgarse tales diferencias a normas que -como las acusadas- se limitan a reconocerlas comoquiera que ellas no son las que las originan. No es cierto que puedan existir "ingresos subjetivos". Nada más ajeno a consideraciones subjetivas, o que pueda ser más objetivamente apreciable y verificable en la realidad que la escala salarial de los servidores estatales. Así, pues, en aras de la congruencia, la sentencia ha debido concluir que la fijación de cualquier cuantía, con el fin de determinar las instancias de un proceso o el interés para recurrir en casación, es discriminatoria.

DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA (Salvamento de voto)

Lo discriminatorio no resulta de que por razón de la cuantía unos procesos tengan una única instancia y otros dos instancias, e inclusive el recurso de casación, sino de que no se garantice adecuadamente el acceso a la administración de justicia, o que en la única instancia no se aseguren de manera cabal las garantías constitucionales del debido proceso, la justicia o la equidad.

Los suscritos magistrados, a continuación exponemos las razones de nuestro disenso con la decisión adoptada por la Sala Plena en forma mayoritaria en el proceso en referencia, a través de las cuales consideramos que el mérito de la cuestión planteada ha debido resolverse declarando exequibles las normas parcialmente acusadas, de acuerdo con la ponencia inicialmente presentada.

La decisión de mayoría recoge del proyecto de fallo la conceptualización del área materia de controversia, así como las consideraciones que en el se hacían -con miras al examen de los cargos- sobre la concepción de la "igualdad" y "la doble instancia", en lo relativo a la apelación de las sentencias. Comparte también el punto de vista que el Ponente inicial exponía sobre los límites constitucionales a las competencias respecto de las cuales el Constituyente dispuso reserva de ley, entre ellas la relativa a las excepciones a la doble instancia, conforme al

artículo 31 de la Carta Política. Paradójicamente las mismas premisas conceptuales le sirven para llegar a la conclusión exactamente opuesta.

Por una parte, la sentencia da a entender que el proyecto inicial prohijaba el análisis sobre la igualdad que se hizo en la sentencia de la H. Corte Suprema de Justicia. La realidad es que la ponencia inicial consideraba que, bajo la nueva Carta, el problema de la igualdad tenía otras aristas -distintas de las examinadas por ese alto Tribunal que a la sazón era la guardiana de la Carta- las cuales obligaban a estudiar nuevamente las normas acusadas.

Por ello, luego de afirmar la competencia, en las "Consideraciones de la Corte Constitucional" incluyó el acápite denominado "Cosa Juzgada Relativa", que conserva el fallo de mayoría. Allí se explicaron las razones por las que, a su juicio, la sentencia No. 74 del 23 de mayo de 1991 de la H. Corte Suprema de Justicia producía tan sólo efectos de cosa juzgada relativa.

Así, pues, el proyecto inicial explícitamente admitía la existencia de nuevas configuraciones constitucionales del principio de igualdad. Por ello, nos parece que los argumentos que la mayoría incorporó a la sentencia para desvirtuar el análisis que en su momento hiciera la Corte Suprema de Justicia carecen de toda relevancia.

La remisión que en el proyecto inicial se hacía a la sentencia citada de la Corte Suprema de Justicia -cuyo aspecto medular se eliminó-, se refería a la presunta elitización del recurso de apelación por razón del incremento de las cuantías. Como allí se demostraba, la realidad es que estas históricamente se rebajaron para ampliar la base de dicho recurso, conforme lo ordenaba la Ley de facultades No. 30 de 1987. Como la sentencia guardó silencio sobre este punto, creemos oportuno hacer mención expresa a él en este salvamento:

"El cargo de presunta elitización del recurso de apelación, fué desvirtuado por la Corte Suprema de Justicia[11] con argumentos de tipo histórico cuya validez se mantiene incólume pese al cambio constitucional. Así, pues, bien vale transcribir lo pertinente del pronunciamiento en que se consignaron:

"Para la Corte, la modificación de competencias, en el caso específico de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, debía ejecutarse teniendo en cuenta además, el mandato contenido en el literal i) -de la ley 30 de 1987- de ampliar el recurso de apelación; aspecto que no puede soslayarse al juzgar la validez constitucional de las disposiciones tachadas, precisamente, de restringir el citado medio de impugnación.

Ahora bien, una de las formas -pero desde luego no la única- de cumplir la voluntad legislativa en torno al recurso de apelación era disminuir las cuantías señaladas en las normas vigentes a la sazón, para los procesos de única y primera instancia de que conocen los Tribunales Administrativos... y, en armonía con ello, rebajar la de los procesos de que conoce en segunda instancia el Consejo de Estado, porque de esta manera un número mayor de negocios sería susceptible del recurso de apelación, que estaba limitado por las cuantías que regían en ese momento. De esta manera obró el Gobierno para dar cumplimiento al literal i) del artículo 1o. de la Ley de facultades, según pasa a analizarse.

"...

"En primer término cabe señalar que los actores parten de un supuesto ajeno a la realidad jurídica imperante al momento de la expedición del Decreto 597 de 1988, pues toman como base para la formulación del cargo las cuantías que fijó el Decreto 01 de 1984 para delimitar la competencia

del Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos **sin tener en cuenta que estas sufrieron modificaciones posteriormente en virtud del artículo 265 del mismo Decreto, que dispuso el reajuste bianual de los valores absolutos expresados en moneda nacional a partir del 1o. de enero de 1986.**

El artículo 265 del Código Contencioso Administrativo tuvo los siguientes desarrollos:

El Decreto 3867 de diciembre 30 de 1985, en lo pertinente a las normas bajo examen, reajustó los referidos valores así:

Artículo 131 numeral 6o. inciso 3o. a \$80.000.00...

Artículo 132 numeral 6o. inciso 3o. a \$80.000.00

...

Las anteriores cuantías rigieron del 1o. de enero de 1986 al 31 de diciembre de 1987.

Posteriormente, el Decreto 2269 de noviembre 25 de 1987 señaló las siguientes cuantías:

"...

"Artículo 131 numeral 6o., inciso 3o. \$120.000.00

...

Artículo 132 numeral 6o., inciso 3o. \$120.000.00

"...

"Los valores relacionados tuvieron vigencia desde el 1o. de enero de 1988 hasta el 6 de abril de ese año, por cuanto el Decreto 597 fué publicado y entró a regir el 7 de abril de 1988, estableciendo las cifras cuestionadas en este proceso.

Confrontados los guarismos que determinaban la competencia al momento de entrar a regir el Decreto 597 de 1988 con los que él señala en las normas impugnadas, se tiene entonces que éstos fueron rebajados por el nuevo decreto y a través de este mecanismo se extendió el recurso de apelación a un mayor número de asuntos, en cabal desarrollo del literal i) del artículo 1o. de la Ley de facultades. (Enfasis fuera de texto)

"...

En cuanto al tema de la no discriminación y, su correlativo, el de la igualdad, sobre los cuales giró lo esencial de las divergencias, discrepamos en dos aspectos fundamentales.

El primero tiene que ver con la tesis según la cual "el Legislador viola el principio de igualdad al emplear un cierto nivel de ingresos como referente para la distribución funcional de competencias en materia contencioso administrativa."

No compartimos la tesis que hizo carrera pues, como se decía a en el proyecto,

"Los preceptos legales que se acusan tan solo parten del supuesto real de la existencia de una escala formada por distintos valores que expresan rangos de salarios o distintos niveles de ingresos. Su supuesto corresponde, pues, a un dato objetivo, verificable que permite una

medición cuantitativa y que tiene existencia real.

"Las diferencias salariales están determinadas por realidades socioeconómicas que tienen que ver con el grado de calificación ocupacional o académica, con el prestigio de la ocupación, el talento o preparación necesarios para desempeñarlos, y un sin fin de factores relacionados. Por ello, mal podrían endilgarse tales diferencias a normas que -como las acusadas- se limitan a reconocerlas comoquiera que ellas no son las que las originan."

De ahí que, en nuestro sentir, no sea concluyente argumentar

"...que el nivel salarial de ingresos sea equivalente a estrato, "status" o posición socio-económica, aun cuando sea cierto que puede ser una variable que tenga importante incidencia en su determinación cuando esta es una función exclusiva o prevalentemente dependiente del nivel de ingresos salariales y cuando este es el factor que se toma como índice para el establecimiento de un sistema determinado de estratificación. Empero, este bien podría hacerse a partir de otros criterios, los cuales podrían conducir a resultados diferentes de los obtenidos al aplicar el primero, o inclusive cuestionarlos. Por ejemplo: el origen del ingreso, la riqueza, la ocupación del que se deriva, los bienes y servicios que posee el individuo, etc."

Insistimos en que no es de recibo asimilar

"... un factor objetivamente apreciable, susceptible de medición cuantitativa -el nivel de ingresos- con una categoría de mayor complejidad ontológica y valorativa -el status o posición socioeconómica..."

Por lo mismo, pensamos que tampoco puede aceptarse que pueda atribuirse a

"... dicho factor un valor absoluto y totalizante, cuando es apenas una variable o componente que, en las normas acusadas está desvinculado de cualquier consideración valorativa."

Reiteramos que en nuestro criterio

"Las normas materia de censura no crean una realidad específica a partir de sí mismas; parten de un supuesto real e incontrovertible, ya existente, a saber, un rango diverso de ingresos en los funcionarios públicos. En otros términos, las diferencias a las que se atribuye un presunto carácter discriminatorio, no son causadas por las expresiones legales demandadas sino por la realidad que ellas describen y en la cual se pone de manifiesto diferencias económicas, sociales y culturales."

En este punto, por lo demás, la sentencia que adopta la mayoría es abiertamente contradictoria. Por un lado, afirma que "es contrario a la Carta ... deducir consecuencias jurídicas de los bajos niveles de ingreso para efectos de sancionarlos con la privación de ciertas garantías procesales." (p. 20) Pero por el otro, reproduce el párrafo del proyecto original que defiende la adopción de criterios al interior del aparato judicial que tanto horizontal como verticalmente aseguren prontitud y eficiencia y no solo justicia en su dispensación. Y lo que resulta siendo todavía más paradójico es que a renglón seguido sostenga que "**para ello es razonable introducir el factor cuantía como elemento determinante de la competencia, pero la cuantía referida a un quantum objetivo que no se fundamente en los ingresos subjetivos de una persona sino el monto (sic) global de la pretensión...**" (p. 21) (Énfasis fuera de texto).

En dicha afirmación, obviamente se advierte el confesado propósito de cerrar las puertas a

futuras demandas de inconstitucionalidad contra las normas de los diferentes estatutos procesales que consagran cuantías para determinar las instancias en los diferentes procesos, o el interés para recurrir en casación.

Se acude a una especie de malabarismo jurídico o de lenguaje mágico, cuando se habla de un **quantum objetivo que no se fundamente en los ingresos subjetivos de una persona**, lo cual, indudablemente es un contrasentido, porque no se explica de qué manera el monto de una pretensión en un proceso laboral pueda ser desligado de los ingresos percibidos por el trabajador a título de salario.

Toda cuantía necesariamente se relaciona con los ingresos económicos de las personas; ello es así, particularmente en el proceso laboral, en que las pretensiones de la demanda y el interés para recurrir en casación, se estructuran con base en el salario devengado por el trabajador; idéntica consideración, aun cuando con algunas variables, es predicable de la fijación del valor de las pretensiones de contenido económico en los procesos civiles, de familia o contencioso administrativos pues, necesariamente, la posesión de bienes y los actos jurídicos que realiza una persona, en desarrollo de sus diferentes actividades especulativas, siempre están referidos a su situación económica.

Por lo mismo tampoco es cierto que puedan existir "ingresos subjetivos". Nada más ajeno a consideraciones subjetivas, o que pueda ser más objetivamente apreciable y verificable en la realidad que la escala salarial de los servidores estatales.

Así, pues, en aras de la congruencia, la sentencia ha debido concluir que la fijación de cualquier cuantía, con el fin de determinar las instancias de un proceso o el interés para recurrir en casación, es discriminatoria.

La segunda razón de nuestro disenso radica en la desagregación del análisis que de la igualdad procesal se hace para presentarla como una resultante independiente de mecanismos distintos de la apelación que tengan la aptitud real de asegurar justicia, verdad y acierto en la decisión judicial, que son los fines últimos de la doble instancia. La ponencia articulaba tales componentes en una inescindible relación de modo que, desde esa óptica de análisis, el resultado final -justicia y equidad- no podía visualizarse en forma independiente de los mecanismos a través de los cuales tan altos fines se obtienen.

Lo discriminatorio no resulta de que por razón de la cuantía unos procesos tengan una única instancia y otros dos instancias, e inclusive el recurso de casación, sino de que no se garantice adecuadamente el acceso a la administración de justicia, o que en la única instancia no se aseguren de manera cabal las garantías constitucionales del debido proceso, la justicia o la equidad.

En este aspecto la sentencia también es contradictoria. Pese a que reproduce los párrafos que contienen los razonamientos centrales de la tesis sobre la doble instancia que, a partir de estos lineamientos, se esbozaba en el proyecto -con lo cual parecería insinuar que la comparte-, termina negando su sentido apenas instrumental y de medio a fin en relación con la justicia, la verdad y el acierto en su dispensación, sin que haya dado ninguna explicación. Solo en el contexto axiológico a partir del cual se conceptualizó el proyecto inicial es que podía afirmarse que:

"...la sola circunstancia de que no exista la doble instancia no es indicativa de "inequidad o de discriminación procesal". La equidad procesal puede obtenerse a través de otros medios que

tengan la aptitud intrínseca de producirla. "

Consideramos que los juicios laborales de única instancia, han debido reputarse ajustados a la Carta, pues, como sostenía el Ponente inicial, cuyos razonamientos compartimos:

"En el caso de las normas sub-examine, la estructura institucional de toma de la decisión judicial en el seno de la justicia contencioso administrativa, así como la existencia del recurso de revisión contra la sentencia errónea o injusta, introducen equidad al interior del proceso contencioso laboral de única instancia en cuanto son correctivos del error judicial o de la injusticia en la decisión.

Es plenamente conocido que en el ámbito de lo contencioso administrativo no existen los jueces unipersonales. Cualquier proceso en que haya contención de intereses en estas materias, incluyendo los laborales, es de conocimiento de un juez colegiado, como lo son los Tribunales Administrativos.

En el caso en comento, el carácter colegiado del órgano judicial (Tribunal Administrativo) y el sistema de toma de decisiones que en el opera -consenso mayoritario- son mecanismos institucionales que actúan como filtros y correctivos eficaces a la natural falibilidad del sustanciador o ponente individual. De hecho, este sistema trae consigo un mayor discernimiento de la decisión, que redundará en últimas en su rectitud y justicia. El recurso de alzada no es el único medio para obtener tal resultado ni tampoco el mejor pues, dicho sea de paso, la sabiduría o infalibilidad tampoco son atributos connaturales a la condición de fallador de instancia jerárquicamente superior. Ontológicamente ni jurídicamente la tesis de "la infalibilidad" del juez o tribunal de superior jerarquía puede tener asidero. Tal atributo es ajeno a la condición humana y, por tanto, también a las instituciones que por necesidad derivada de su propia naturaleza participan de ese carácter, como ocurre con el aparato encargado de administrar justicia.

Además, debe también tenerse en cuenta que respecto de la sentencia dictada en el juicio contencioso laboral de única instancia procede intentar el recurso extraordinario de revisión, conforme lo prevé el artículo 185 del Código Contencioso Administrativo, luego de ejecutoriada. Igualmente, en dicho juicio se pueden alegar las nulidades que ocasionen la pretermisión de la garantía constitucional del debido proceso, como lo previenen los artículos 165 y siguientes del mismo estatuto.

Conclúyese así que tampoco se configura violación alguna al principio de la doble instancia, ni específicamente al de la apelabilidad de las sentencias, ya que dentro de las excepciones a dicho principio que el artículo 31 de la Carta permite al Legislador establecer, encajan aquellos casos en que los fines de la justicia y la equidad que constituyen su razón de ser se obtienen a través de otros mecanismos, como ocurre en los procesos contencioso-laborales de única instancia con una estructura decisoria de tipo colectivo y plural y con la recurribilidad de la sentencia por la vía extraordinaria del recurso de revisión.

Además, la sentencia torna en anotación marginal una consideración que en nuestro criterio debe guiar la resolución de los difíciles problemas planteados por el dilema justicia individual versus justicia globalmente considerada, y que obliga a considerar los conceptos a la luz de las exigencias de la realidad en que deben hacerse posibles.

De ahí que en ella se afirmara:

"Finalmente, no se remite a duda que la distribución del trabajo al interior del aparato judicial

requiere de la adopción de criterios que, tanto horizontal como verticalmente, aseguren el cumplimiento de la noble función que la Carta le asigna. Ciertamente, la racionalización en la administración de justicia, obliga a la adopción de técnicas que aseguren prontitud y eficiencia y no solo justicia en su dispensación. Esa la razón por la cual, se justifica además la existencia de los juicios de única instancia.

Ahora bien, el criterio de determinación de la cuantía empleado por las normas sub-examine es enteramente razonable. De manera análoga a como acontece con los otros factores que de ordinario emplea el legislador para la determinación de la competencia (i.e, territorial, funcional, etc), su adopción consulta la realidad y las exigencias de la razón, todas las cuales obligan a que la definición de los conflictos, con carácter definitivo y con fuerza de cosa juzgada, no se prolongue indefinidamente so pena de que, en la búsqueda de ese ideal, perezca la justicia por causa de la parálisis que su infinitud provoca a la administración."

Los nefastos efectos de la confusión en que incurrió la mayoría no tardarán en producirse. Ya se avizora la congestión que la decisión producirá en la segunda instancia en el Consejo de Estado la cual, desde luego, repercutirá en el ámbito de la justicia globalmente considerada.

Por lo demás, la segunda instancia, en la mayoría de las veces, especialmente en los procesos laborales contencioso administrativos, es perjudicial a los trabajadores, pues la morosidad judicial, generalmente originada por el cúmulo de negocios, contribuye no solamente al desgaste patrimonial, sino físico y psíquico de los contendientes en el proceso. Para un trabajador, la única instancia -surtida en un cuerpo plural, con decisiones adoptadas por consenso mayoritario- resulta siendo más benéfica, porque garantiza de manera más rápida y eficaz la protección y la efectividad de sus derechos, sin comprometer sus garantías procesales.

La sentencia adoptada por la Corporación en forma mayoritaria, no solo producirá congestión. Además, contribuirá a extender la prolongación de los procesos laborales en detrimento de la pronta y cumplida justicia que primordialmente deben tener los trabajadores removidos de sus empleos por actos de la administración. Con lo cual es fácil comprender que para dichos servidores del Estado va a hacerse realidad el adagio según el cual "el hambre va a llegar antes que la sentencia."

Por las razones expresadas, estimamos que el caso ha debido resolverse en la forma que inicialmente se propuso, y que, sobre la base de las consideraciones precedentes, las normas parcialmente acusadas han debido declararse exequibles.

Fecha ut supra

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

[1] Esta sentencia recoge los antecedentes y resúmenes que sobre el proceso realizó un proyecto inicial

de sentencia elaborado por el Magistrado Hernando Herrera Vergara

[2] Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Auto del 2 de junio de 1992.

[3] Cfr. Corte Constitucional. Sentencias T-02/92 M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero; y T-422/92 M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz, entre otras.

[4] Cfr. Corte Constitucional -Sala Plena- Sentencia C-0016 de enero 21 de 1993. M.P. Dr. Ciro Angarita Barón, entre otras.

[5] Corte Constitucional. Sala de Revisión. Sentencia T-591 de diciembre 4 de 1992. M.P. Dr. Jaime Sanín Greiffenstein.

[6] Cfr. Sentencia C-0016 de enero 21 de 1993. M.P. Dr. Ciro Angarita Barón, entre otras.

[7] Jurisprudencia de la Corte Constitucional 1992. Tomo II. Extractos de todas las sentencias de constitucionalidad y el Concordato . Néstor Raúl Correa -compilador-. Señal Editora. Medellín, 1993. pag 91|

[8] Corte Suprema de Justicia -Sala Plena- Sentencia de junio 13 de 1991, entre otras.

[9] Corte Constitucional -Sala Plena- Sentencia C-019 de 1993. M.P. Dr. Ciro Angarita Barón.

[10] Vid. Corte Suprema de Justicia. Sala Plena. Sentencia 74 de mayo 23 de 1991. M.P. Dr. Rafael Méndez Arango.

[11] Corte Suprema de Justicia -Sala Plena- Sentencia 74 de mayo 23 de 1991. M.P. Dr. Rafael Méndez Arango, pp-12 ss.



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior

n.d.

Última actualización: 16 de mayo de 2024

 logo