



Sentencia 114 de 1999 Corte Constitucional

SENTENCIA C-114/99

LEY ESTATUTARIA DE ADMINISTRACION DE JUSTICIA - Materias que pueden ser reguladas por ley ordinaria

Es claro, que por el hecho de que una regulación normativa sea o haya sido materia de una ley estatutaria, en este caso, la de administración de justicia, no por ello queda automáticamente excluida del ámbito normativo propio de la ley ordinaria. Recuérdese que la misma Carta autoriza al Congreso a expedir, por la vía ordinaria, Códigos en todos los ramos de la legislación, por lo cual, mal puede sostenerse que toda regulación de los temas que han sido objeto de ley estatutaria, haga forzoso el procedimiento restrictivo y más exigente previsto por el Constituyente para su formación. Se reitera: el propósito de las Leyes Estatutarias no es el de regular en forma exhaustiva la materia que constituye su objeto.

Referencia: Expediente D-2158.

Acción pública de inconstitucionalidad contra los artículos 1º, 9, 16, 26, 30, 43, 44, 64, 90 y 100 de la Ley 446 de 1998, "por la cual se adoptan como legislación permanente algunas normas del Decreto 2651 de 1991 (1), se modifican algunas del Código de Procedimiento Civil, se derogan otras de la Ley 23 de 1991 (2) y del Decreto 2279 de 1989 (3), se modifican y expiden normas del Código Contencioso Administrativo y se dictan otras disposiciones sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia".

Actor: Andrés de Zubiría Samper.

Magistrado Ponente:

Dr. FABIO MORÓN DÍAZ.

Santafé de Bogotá D.C., febrero veinticuatro (24) de mil novecientos noventa y nueve (1999).

ANTECEDENTES

El ciudadano ANDRÉS DE ZUBIRÍA SAMPER, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en la Constitución Política de 1991 pide a la Corte declarar inexecutable los artículos 1º, 9, 16, 26, 30, 43, 44, 64, 90 y 100 de la Ley 446 de 1998 "por la cual se adoptan como legislación permanente algunas normas del Decreto 2651 de 1991 (1), se modifican algunas del Código de Procedimiento Civil, se derogan otras del Ley 23 de 1991 (2) y del Decreto 2279 de 1989 (3), se modifican y expiden normas del Código Contencioso Administrativo y se dictan otras disposiciones sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia".

Al proveer sobre la admisión de la demanda, el Magistrado Sustanciador dispuso que se diera traslado al despacho del señor Procurador General de la Nación, para efectos de obtener el concepto de su competencia; asimismo, ordenó se comunicara la iniciación del proceso al señor Presidente de la República y a los señores Ministros de Justicia y del Derecho, Hacienda y Crédito Público y de Trabajo y Seguridad Social.

Cumplidos como están los trámites propios de esta clase de actuaciones, la Corte Constitucional procede a adoptar su decisión.

EL TEXTO DE LAS NORMAS ACUSADAS

A continuación se transcriben los artículos acusados, de acuerdo a la publicación de la Ley 446 de 1998 en el Diario Oficial No. 43335 del miércoles 8 de julio de 1998:

"LEY 446 DE 1998

(JULIO 7)

"Por la cual se adoptan como legislación permanente algunas normas del Decreto 2651 de 1991 (1), se modifican algunas del Código de Procedimiento Civil, se derogan otras del Ley 23 de 1991 (2) y del Decreto 2279 de 1989 (3), se modifican y expiden normas del Código Contencioso Administrativo y se dictan otras disposiciones sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia".

El Congreso de Colombia

DECRETA:

PARTE I

DE LA DESCONGESTION EN LA JUSTICIA

TITULO I

NORMAS GENERALES

CAPITULO I

De los despachos judiciales

Artículo 1º.- Del apoyo de los estudiantes a los despachos judiciales. Con el fin de colaborar en la descongestión de los despachos judiciales y de conformidad con las normas relativas a los estudios de derecho, el Consejo Superior de la Judicatura podrá dictar los acuerdos pertinentes para reglamentar la realización de ciertas actividades por parte de los estudiantes de derecho, como equivalentes a las prácticas, que correspondan a cada pénsum académico.

CAPITULO 2

De los auxiliares y colaboradores de la justicia

...

Artículo 9º.- Acumulación de pretensiones y de procesos en materia de familia. En los procesos de familia procederá la acumulación de pretensiones en la forma establecida en el Código de Procedimiento Civil, así como la acumulación de procesos a instancia de cualquiera de las partes o de oficio, en los casos establecidos por el mismo Código.

PARTE II

DE LA EFICIENCIA EN LA JUSTICIA

TITULO I

NORMAS GENERALES

Artículo 16.- Valoración de daños. Dentro de cualquier proceso que se surta ante la Administración de Justicia, la valoración de daños irrogados a las personas y a las cosas, atenderá los principios de reparación integral y equidad y observará los criterios técnicos actuariales.

TITULO II

DE LA EFICIENCIA EN MATERIA DE FAMILIA

CAPITULO I

De la competencia en materia de familia

Artículo 26.- Competencia especial de los jueces de familia. Para los efectos del numeral 12 del párrafo 1º del artículo 5º del Decreto 2272 de 1989, se entiende que la competencia de los jueces de familia señalada en ese precepto solamente comprende:

a) Los tipos de procesos declarativos sobre derechos sucesorales, cuando versen exclusivamente sobre los siguientes aspectos:

1. Nulidad y validez del testamento.
2. Reforma del testamento.
3. Desheredamiento.
4. Indignidad o incapacidad para suceder.
5. Petición de herencia.
6. Reivindicación por el heredero sobre cosas hereditarias.
7. Controversias sobre derechos a la sucesión por testamento o abintestato o por incapacidad de los asignatarios.

b) Los tipos de procesos declarativos sobre el régimen económico del matrimonio, cuando versen exclusivamente sobre los siguientes aspectos:

1. Rescisión de la partición por lesión y nulidad de la misma.
2. Acciones relativas que resulten de la caducidad, inexistencia o nulidad de las capitulaciones matrimoniales.
3. Revocación de la donación por causa del matrimonio.
4. El litigio sobre la propiedad de bienes, cuando se discuta si éstos son propios de uno de los cónyuges o si pertenecen a la sociedad conyugal.
5. Controversia sobre la subrogación de bienes o las compensaciones respecto de los cónyuges y a cargo de la sociedad conyugal o a favor de ésta o a cargo de aquellos en caso de disolución y liquidación de la sociedad conyugal.

Parágrafo 1º. Dichos jueces también conocen de los procesos sobre declaración, disolución y liquidación de sociedad patrimonial surgida de la unión marital de hecho.

Parágrafo 2º. Respecto de los mencionados procesos, también se dará aplicación, si fuere el caso al numeral 15 del artículo 23 del Código de Procedimiento Civil.

Parágrafo 3º. En asuntos de familia, al obligado a suministrar alimentos se le considerarán sus otras obligaciones alimentarias legales y sus ingresos reales para la tasación.

TITULO III

DE LA EFICIENCIA EN MATERIA ADMINISTRATIVA

CAPITULO 1

De la jurisdicción de lo contencioso administrativo

Sección 1ª.

Objeto de la jurisdicción

Artículo 30.- Objeto de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. El artículo 82 del Código Contencioso Administrativo, quedará así:

"Artículo 82.- Objeto de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituida para juzgar las controversias y litigios administrativos originados en la actividad de las Entidades Públicas y de las personas privadas que desempeñen funciones propias de los distintos órganos del Estado. Se ejerce por el Consejo de Estado, los Tribunales Administrativos y los Juzgados Administrativos de conformidad con la Constitución y la ley.

Esta jurisdicción podrá juzgar, inclusive, las controversias que se originen en actos políticos o de Gobierno.

La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo no juzga las decisiones proferidas en juicios de policía regulados especialmente por la ley.

Las decisiones jurisdiccionales adoptadas por las Salas Jurisdiccionales Disciplinarias del Consejo Superior de la Judicatura y de los Consejos Seccionales de la Judicatura, no tendrán control jurisdiccional.

...

Artículo 43. Determinación de competencias. Adiciónase el Título 14 del Libro 3º del Código Contencioso Administrativo con un Capítulo IV del siguiente tenor:

CAPITULO 4

Determinación de competencias

"Artículo 134D. Competencia por razón del territorio. La competencia por razón del territorio se fijará con sujeción a las siguientes reglas:

1. Por regla general, la competencia territorial se determinará por el lugar de ubicación de la sede de la entidad demandada o por el domicilio del particular demandado.

2. En los asuntos del orden nacional se observarán las siguientes reglas:

- a) En los de nulidad, por el lugar donde se expidió el acto;
- b) En los de nulidad y restablecimiento se determinará por el lugar donde se expidió el acto, o en el del domicilio del demandante, siempre y cuando que la entidad demandada tenga oficina en dicho lugar;
- c) En los asuntos de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral se determinará por el último lugar donde se prestaron o debieron prestarse los servicios;
- d) En los contractuales y en los ejecutivos originados en contratos estatales se determinará por el lugar donde se ejecutó o debió ejecutarse el contrato. Si éste comprendiere varios departamentos será Tribunal competente a prevención el que elija el demandante;
- e) En los asuntos agrarios que no están atribuidos al Consejo de Estado, conocerá el Tribunal del lugar de ubicación del inmueble. Si éste comprendiere varios departamentos será Tribunal competente a prevención el que elija el demandante;
- f) En los de reparación directa se determinará por el lugar donde se produjeron los hechos, las omisiones o las operaciones administrativas;
- g) En los que se promuevan sobre el monto, distribución o asignación de impuestos, tasas y contribuciones nacionales, departamentales, municipales o distritales, se determinará por el lugar donde se presentó o debió presentarse la declaración, en los casos en que ésta proceda, en los demás casos, donde se practicó la liquidación;
- h) En los casos de imposición de sanciones, la competencia se determinará por el lugar donde se realizó el acto o el hecho que dio origen a la sanción;
- i) En los procesos ejecutivos originados en condenas impuestas por la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, será competente el Juez del territorio donde se profirió la providencia respectiva observando el factor cuantía de aquélla."

"Artículo 134E. Competencia por razón de la cuantía.- Para efectos de competencia, cuando sea del caso, la cuantía se determinará por el valor de la multa impuesta o de los perjuicios causados, según la estimación razonada hecha por el actor en la demanda. Sin embargo, en asuntos de carácter tributario, la cuantía se establecerá por el valor de la suma discutida por concepto de impuestos, tasas, contribuciones y sanciones. Para los efectos aquí contemplados, se aplicarán las reglas de los numerales 1 y 2 del artículo 20 del Código de Procedimiento Civil.

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

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

CAPITULO 2

Aspectos procesales

SECCION 1ª.

De la caducidad

Artículo 44. Caducidad de las acciones. El artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, quedará así:

"Artículo 136. Caducidad de las acciones.

1. La acción de nulidad podrá ejercitarse en cualquier tiempo a partir de la expedición del acto.
2. La de restablecimiento del derecho caducará al cabo de cuatro (4) meses, contados a partir del día siguiente al de la publicación, notificación, comunicación o ejecución del acto, según el caso. Sin embargo, los actos que reconozcan prestaciones periódicas podrán demandarse en cualquier tiempo por la administración o por los interesados, pero no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe.

3. La acción sobre los actos presuntos que resuelvan un recurso podrá interponerse en cualquier tiempo
4. Sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley Agraria, la acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra los actos de adjudicación de baldíos proferidos por el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, Incora, caducará en dos (2) años, contados desde el día siguiente al de su publicación, cuando ella sea necesaria, o desde su ejecutoria, en los demás casos. Para los terceros, el término de caducidad se contará a partir del día siguiente de la inscripción del acto en la correspondiente Oficina de Instrumentos Públicos.
5. La acción de revisión contra los actos de extinción del dominio agrario o contra las resoluciones que decidan de fondo los procedimientos de clarificación, deslinde y recuperación de los baldíos deberá interponerse dentro de los quince (15) días, contados a partir del día siguiente de su ejecutoria. Para los terceros, el término de caducidad será de treinta (30) días y se contará a partir del día siguiente a la inscripción del acto en la correspondiente Oficina de Instrumentos Públicos.
6. La acción de expropiación de un inmueble agrario deberá presentarse por el INCORA dentro de los dos (2) meses, contados a partir del día siguiente al de la ejecutoria de la resolución que ordene adelantar la expropiación.
7. Cuando una persona de derecho público demande su propio acto la caducidad será de dos (2) años, contados a partir del día siguiente al de su expedición.
8. La de reparación directa caducará al vencimiento del plazo de dos (2) años, contados a partir del día siguiente del acaecimiento del hecho, omisión u operación administrativa o de ocurrida la ocupación temporal o permanente del inmueble de propiedad ajena por causa de trabajo público o por cualquiera otra causa.
9. La de repetición caducará al vencimiento del plazo de dos (2) años, contados a partir del día siguiente de la fecha del pago total efectuado por la entidad.
10. En las relativas a contratos, el término de caducidad será de dos (2) años que se contará a partir del día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que les sirvan de fundamento.

En los siguientes contratos, el término de caducidad se contará así:

- a) En los de ejecución instantánea, a más tardar dentro de los dos (2) años siguientes a cuando se cumplió o debió cumplirse el objeto del contrato;
- b) En los que no requieran de liquidación, a más tardar dentro de los dos (2) años siguientes, contados desde la terminación del contrato por cualquier causa;
- c) En los que requieran de liquidación y ésta sea efectuada de común acuerdo por las partes, a más tardar dentro de los dos (2) años, contados desde la firma del acta;
- d) En los que requieran de liquidación y ésta sea efectuada unilateralmente por la administración, a más tardar dentro de los dos (2) años, contados desde la ejecutoria del acto que la apruebe. Si la administración no lo liquidare durante los dos (2) meses siguientes al vencimiento del plazo convenido por las partes o, en su defecto del establecido por la ley, el interesado podrá acudir a la jurisdicción para obtener la liquidación en sede judicial a más tardar dentro de los dos (2) años siguientes al incumplimiento de la obligación de liquidar;
- e) La nulidad absoluta del contrato podrá ser alegada por las partes contratantes, por el Ministerio Público o cualquier persona interesada, dentro de los dos (2) años siguientes a su perfeccionamiento. Si el término de vigencia del contrato fuere superior a dos (2) años, el término de caducidad será igual al de su vigencia, sin que en ningún caso exceda de cinco (5) años, contados a partir de su perfeccionamiento. En ejercicio de esta acción se dará estricto cumplimiento al artículo 22 de la Ley "por la cual se adoptan como legislación permanente algunas normas del Decreto 2651 de 1991, se modifican algunas del Código de Procedimiento Civil, se derogan otras de la Ley 23 de 1991 y del Decreto 2279 de 1989, se modifican y expiden normas del Código Contencioso Administrativo y se dictan otras disposiciones sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia."
- f) La nulidad relativa del contrato, deberá ser alegada por las partes dentro de los dos (2) años, contados a partir de su perfeccionamiento.

11. La acción ejecutiva derivada de decisiones judiciales proferidas por esta jurisdicción, caducará al cabo de cinco (5) años, contados a partir de la exigibilidad del respectivo derecho. La exigibilidad será la señalada por la ley o la prevista por la respectiva decisión judicial.

12. La acción electoral caducará en veinte (20) días, contados a partir del siguiente a aquél en el cual se notifique legalmente el acto por medio del cual se declara la elección o se haya expedido el nombramiento de cuya nulidad se trata. Frente a los actos de confirmación, el término de caducidad de la acción se contará a partir del día siguiente a la fecha en la cual se confirme la designación o nombramiento.

Parágrafo 1º. Cuando el objeto del litigio lo constituyan bienes estatales imprescriptibles e inenajenables la acción no caducará.

Parágrafo 2º. Los actos de extinción del dominio de bienes distintos a los regulados por la Ley Agraria deberán ser demandados dentro de los mismos término señalado para éstos."

PARTE III

MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCION

DE CONFLICTOS

TITULO I

DE LA CONCILIACION

CAPITULO 1

Normas generales aplicables a la conciliación ordinaria

...

Artículo 64.- Definición. La conciliación es un mecanismo de resolución de conflictos a través del cual, dos o más personas gestionan por sí mismo la solución de sus diferencias, con la ayuda de un tercero neutral y calificado, denominado conciliador.

SECCION 4ª.

De la conciliación administrativa en materia

de familia

...

Artículo 90. Servicio social. En la aplicación de los artículos 55, 56 y 57 de la Ley 23 de 1991, cuando se trate de egresados de Facultades de Derecho, se aplicarán las normas relativas al Servicio legal Popular.

SECCION 6ª.

De los conciliadores

Artículo 100.- Impedimentos y recusaciones. Los conciliadores están impedidos y son recusables por las mismas causales previstas en el Código de Procedimiento Civil. El Director del Centro decidirá sobre ellas.

..."

III. LOS CARGOS

El demandante predica los cargos genéricos que formula de "la Ley 446 de 1998", en tanto que concreta su acusación a los artículos 1º, 9, 16, 26, 30, 43, 44, 64, 90 y 100 de la Ley 446 de 1998, cuya transcripción se hizo en el acápite precedente.

A continuación se sintetizan las razones de su cuestionamiento, empleando al efecto los subtítulos con los que el ciudadano demandante las rotula:

VULNERACIÓN DEL POSTULADO CONSTITUCIONAL DEL ESTADO SOCIAL DE DERECHO.

Bajo este enunciado el demandante presenta el significado que, en su criterio, connota cada una de las características que el Constituyente de 1991 predica de Colombia en el artículo 1º. de la Carta de 1991.

VIOLACIÓN DE LOS FINES ESENCIALES DEL ESTADO COLOMBIANO, DEL PRINCIPIO DE SUPREMACIA DE LA CONSTITUCION Y DEL DERECHO CONSTITUCIONAL DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA.

El accionante estima que al expedir la Ley 446, el Legislativo desconoció los artículos 2º., 4º. y 229 C.P., pues, en vez de asegurar el derecho de acceso a una pronta administración de justicia "lo que hizo fue establecer mecanismos de dilación y demora en los trámites de los procesos judiciales"... "al hacer obligatoria la conciliación ante las autoridades administrativas del trabajo, para, posteriormente si poder interponer la acción laboral ante los jueces del trabajo."

VULNERACIÓN DE LOS PRINCIPIOS MÍNIMOS EN MATERIA LABORAL.

En opinión del demandante, la Ley acusada desconoce los principios mínimos que informan el Estatuto del Trabajo conforme al artículo 53 de la Carta, pues mientras la Constitución de 1991 establece la conciliación con carácter facultativo, esta la hace obligatoria en materia laboral.

ABUSO DEL PODER DEL LEGISLATIVO NACIONAL Y VULNERACIÓN DE LAS FUNCIONES Y DE LAS COMPETENCIAS JUDICIALES.

En este acápite el actor caracteriza la tipología de las leyes en la Constitución de 1991, para sostener, en lo pertinente a la razón de su cuestionamiento de constitucionalidad que, en su concepto, la Ley 446 de 1998 resulta violatoria de la reserva de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, pues, pese a su carácter de Ley ordinaria, modifica materias que ya habían sido regulados por la Ley 270, lo cual no es posible desde el punto de vista constitucional, ya que, sostiene, estas "*se caracterizan porque regulan en forma exclusiva una determinada área normativa y no pueden ser reglamentadas (desarrolladas) ni por el propio Congreso Nacional (a través de leyes ordinarias), y menos por el Gobierno Nacional (decretos reglamentarios)*".

Ese razonamiento lo lleva a concluir que la Ley 446 de 1998 debe ser retirada del ordenamiento jurídico pues, desconociendo su naturaleza de ley ordinaria "*reformó en forma antijurídica disposiciones de la ley estatutaria de la justicia*."

IV. INTERVENCIONES DE AUTORIDADES

1. El Señor Ministro de Justicia y del Derecho, por conducto de apoderada, intervino en el proceso en defensa de la constitucionalidad de la Ley acusada.

Opina que la inconstitucionalidad que se endilga a las normas acusadas es improcedente, pues es consecuencia de la confusión en que incurre el demandante al identificar "*la obligación de acudir a un trámite conciliatorio con la de llegar a un acuerdo dentro de la misma*."

Respecto del argumento que aduce supuesta dilación de los trámites judiciales a causa de la obligatoriedad del trámite conciliatorio previo, anota que "*es difícil comprender cómo una norma que se refiere a un trámite extrajudicial, anterior al proceso, y con la potencialidad de impedir que el litigio se presente ante la jurisdicción, resulte dilatorio de un proceso que aún no se ha iniciado*."

A este respecto, cita la Sentencia C-165 de 1993, en la cual esta Corte examinó la perfecta compatibilidad de esta institución con los postulados de la Constitución actualmente vigente.

Asimismo, con fundamento en jurisprudencia de esta Corporación, considera infundado el cargo de supuesto desconocimiento a la reserva normativa propia de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia. Anota que, contrariamente a lo afirmado por el accionante, la finalidad de las Leyes Estatutarias es "*complementar y desarrollar lo que respecto a los puntos del artículo 152 Superior ha dicho el texto constitucional, pero no de forma exclusiva o excluyente respecto de normas de inferior categoría*."

Por ello, estima que bien podía la Ley 446 regular aspectos importantes de la administración de justicia, pues estos no necesariamente debían consignarse en una norma estatutaria.

2. Mediante apoderado, el Ministro de Trabajo y Seguridad Social, justifica la constitucionalidad de la Ley acusada, no sin antes observar las deficiencias de que adolece la demanda, como quiera que el cargo que se dirige a cuestionar la conciliación en materia laboral no es predicable de las normas acusadas.

El interviniente considera que "*la Ley 446 de 1998... por el contrario, se apoya en la Constitución Nacional, en la búsqueda del bien común y en el beneficio de sus administradores*".

Para el apoderado del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social todos los cargos expuestos por el actor son infundados, ya que riñen abiertamente con el sentido y espíritu de la ley acusada que busca precaver el litigio en los estrados judiciales para descongestionar el aparato jurisdiccional.

De otra parte, el apoderado estima que la Ley acusada no invade los campos y temas incluidos en la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia; por el contrario, en su opinión, la complementa al tiempo que pone a tono la legislación con la realidad nacional.

3.- El apoderado del señor Ministro de Hacienda y Crédito Público también intervino en defensa de la constitucionalidad de la Ley impugnada.

A ese fin, trae a colación los pronunciamientos tanto de la H. Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia, como de esta Corte, en los que se ha analizado la compatibilidad de la conciliación como mecanismo alternativo de solución de las controversias sociales judicializables, con la Constitución de 1991 en tanto desarrolla los principios de acceso a la administración de justicia y de celeridad procesal, cuya efectividad parece ser la razón esencial de cuestionamiento que origina la demanda.

INTERVENCION CIUDADANA

El ciudadano BENJAMÍN OCHOA MORENO intervino para coadyuvar la demanda de inconstitucionalidad en lo relacionado con el artículo 16 pues, en su sentir el tema que este desarrolla -la reparación del daño- no guarda la necesaria unidad con la materia que es objeto de la Ley.

Afirma que la reparación del daño en el ámbito laboral presenta particularidades que no pueden desconocerse mediante una regulación general, pues ello comportaría la total desprotección de los trabajadores al tener que demostrar la culpa patronal y la cuantía del perjuicio.

Por ello, asevera que dicha norma transgrede los artículos 25, 228 y 333 Constitucionales como quiera que podría acarrear el desconocimiento de la indemnización tarifaria que opera en materia laboral ya que, al regular la reparación del daño por la vía general, ignora las particularidades del tema de la reparación en materia laboral, lo cual abre la puerta para que los trabajadores deban demostrar la

culpa laboral y la cuantía del perjuicio sufrido, lo que, de tener esta interpretación ciertamente los colocaría en franca situación de desprotección.

V. EL CONCEPTO FISCAL

El señor Procurador General de la Nación rindió en término, el concepto de su competencia. En él solicita a la Corte declararse INHIBIDA para decidir sobre las pretensiones, por ineptitud sustantiva de la demanda.

En opinión del supremo Director del Ministerio Público, el demandante no explica en forma clara y precisa cómo es que los artículos cuestionados desconocen la Carta Política. Por ello, concluye que la demanda carece de uno de los requisitos establecidos en el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991.

En apoyo de su aserto, cita la sentencia C-447 de 1997, en la cual esta Corte fijó los alcances de los requisitos que en el ya mencionado artículo 2º. del Decreto 2067 de 1991 se prevén, para que los ciudadanos puedan ejercer la acción pública de inconstitucionalidad.

VII. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Primera.- La competencia.

En virtud de lo dispuesto por el artículo 241-4 de la Carta Política, la Corte Constitucional es competente para decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad que dió lugar al presente proceso, dado que se acusan disposiciones de una Ley, la No. 446 de 1998.

Segunda.- El examen de las acusaciones y la solicitud de pronunciamiento inhibitorio que propone el señor Procurador General de la Nación.-

Son dos las acusaciones principales que consigna la demanda.

La primera se dirige a atacar la obligatoriedad de la conciliación en materia laboral, con base en dos argumentos, a saber: la supuesta contradicción con el carácter facultativo que la Carta le da en el artículo 53 (i) y, la eventual contradicción que plantearía respecto del derecho de acceso a la administración de justicia, el que se exija el agotamiento de una etapa adicional con lo cual, la Ley 446 introdujo, en su opinión, un nuevo factor de dilación y de demora en los procesos judiciales.

La segunda controvierte la posibilidad de que, constitucionalmente sea válido que una Ley ordinaria -la No. 446 de 1998- modifique la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia -la No. 270 de 1996-.

El ciudadano demandante responde en forma negativa este interrogante pues, según su entendimiento, las Leyes Estatutarias "se caracterizan porque regulan en forma exclusiva una determinada área normativa y no pueden ser reglamentadas (desarrolladas) ni por el propio Congreso Nacional (a través de leyes ordinarias), y menos por el Gobierno Nacional (decretos reglamentarios)".

Para resolver, se considera:

La Corporación se abstendrá de pronunciarse respecto del primer cargo, pues, es ajeno a la temática que constituye la materia de la regulación normativa consagrada en los preceptos que el escrito de demanda pide a la Corporación examinar. Esta circunstancia, de plano, le impide adelantar dicho análisis, respecto de los artículos 1º, 9, 16, 26, 30, 43, 44, 64, 90 y 100 de la Ley 446 de 1998.

A este respecto, observa la Corporación que respecto de la conciliación el accionante demandó el artículo 64, que tan sólo la define por vía general. No demandó las normas que establecen la conciliación en materia laboral, como tampoco las que la convierten en requisito de procedibilidad.

En cambio, en aras de la efectividad del derecho ciudadano a la supremacía de la Constitución y del de participación ciudadana en el ejercicio del control constitucional, esta Corte considera que es su deber pronunciarse de fondo respecto del cargo que apunta a señalar que los artículos de la Ley que se tachan de inconstitucionales, son supuestamente violatorios de la reserva de la Ley Estatutaria sobre Administración de Justicia.

Ciertamente, aun cuando la demanda no sea congruente cuando de una parte, señala que acusa "los artículos 1º, 9, 16, 26, 30, 43, 44, 64, 90 y 100 de la Ley 446 de 1998" y, por contraste, predica los cargos de la totalidad de la Ley 446, a juicio de la Corporación, resulta procedente analizarlo respecto de aquellos preceptos con los que guarde relación de contenido.

Es este precisamente el caso del cargo que aduce supuesta transgresión a la reserva propia de la Ley Estatutaria, el cual sí se relaciona con los preceptos que se asegura impugnar. Por ello, respecto de los artículos que el demandante dice cuestionar, esta Corporación examinará si tiene o no razón la censura que controvierte su conformidad con la Carta, por haber sido materia de una ley ordinaria y no de una Ley Estatutaria.

En este aspecto, se aparta la Corporación del concepto del señor Procurador General de la Nación para quien el pronunciamiento debe ser inhibitorio, por considerar que la demanda, sin distingos, es inepta.

A ello, seguidamente procederá.

Tercera.- Los artículos acusados y la reserva de Ley Estatutaria

A juicio de la Corte este cargo se basa en una premisa equivocada, que el accionante construye a partir de un erróneo entendimiento, que lo lleva a afirmar que las Leyes Estatutarias desarrollan en forma exhaustiva y excluyente las materias que el Constituyente reserva a esa categoría normativa, en consonancia con el artículo 152 de la Carta Política.

La jurisprudencia en que la Corporación se ha ocupado de señalar las características, la naturaleza y el alcance de las Leyes Estatutarias, evidencia el yerro en que incurre el accionante.

Es suficiente, para los efectos de este fallo, recordar las precisiones que, acerca del contenido propio de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, la Corporación consignó en la sentencia C-037 de febrero 5 de 1996 al referirse al campo propio de la Ley ordinaria.

Dijo entonces la Corporación:

"... Para la Corte, una ley estatutaria encargada de regular la administración de justicia, como lo dispone el literal b) del artículo 152 superior, debe ocuparse esencialmente sobre la estructura general de la administración de justicia y sobre los principios sustanciales y procesales que deben guiar a los jueces en su función de dirimir los diferentes conflictos o asuntos que se someten a su conocimiento.

De conformidad con lo anterior, esta Corporación entiende que el legislador goza, en principio, de la autonomía suficiente para definir cuáles aspectos del derecho deben hacer parte de este tipo de leyes. Sin embargo, debe señalarse que esa habilitación no incluye la facultad de consagrar asuntos o materias propias de los códigos de procedimiento, responsabilidad esta que se debe asumir con base en lo dispuesto en el numeral 2o del artículo 150 superior, es decir, a través de las leyes ordinarias. Con todo, debe reconocerse que no es asunto sencillo establecer una diferenciación clara y contundente respecto de las materias que deben ocuparse uno y otro tipo de leyes. Así, pues, resulta claro que, al igual que ocurre para el caso de las leyes estatutarias que regulan los derechos fundamentales (literal A del artículo 152), no todo aspecto que de una forma u otra se relacione con la administración de justicia debe necesariamente hacer parte de una ley estatutaria. De ser ello así, entonces resultaría nugatoria la atribución del numeral 2o del artículo 150 y, en consecuencia, cualquier código que en la actualidad regule el ordenamiento jurídico, o cualquier modificación que en la materia se realice, deberá someterse al trámite previsto en el artículo 153 de la Carta.

...

Y, más adelante se lee:

"...

Las consideraciones precedentes sirven, además, de fundamento para advertir la inconveniencia de permitir al legislador regular aspectos propios de ley procesal en una ley estatutaria, pues es sabido que el trámite de este tipo de normatividad reviste características especiales -aprobación en una sola legislatura, votación mayoritaria de los miembros del Congreso, revisión previa de la Corte Constitucional-, las cuales naturalmente no se compatibilizan con la facultad que le asiste al legislador para expedir o modificar códigos a través de mecanismos eficaces .es decir, mediante el trámite ordinario-, en los eventos en que las necesidades del país así lo ameriten. Permitir lo contrario sería tanto como admitir la petrificación de las normas procesales y la consecuente imposibilidad de contar con una administración de justicia seria, responsable, eficaz y diligente. (Subrayas fuera de texto)

..."

Es, pues, claro, que por el hecho de que una regulación normativa sea o haya sido materia de una ley estatutaria, en este caso, la de administración de justicia, no por ello queda automáticamente excluida del ámbito normativo propio de la ley ordinaria.

Recuérdese que la misma Carta autoriza al Congreso a expedir, por la vía ordinaria, Códigos en todos los ramos de la legislación, por lo cual, mal puede sostenerse que toda regulación de los temas que han sido objeto de ley estatutaria, haga forzoso el procedimiento restrictivo y más exigente previsto por el Constituyente para su formación. Se reitera: el propósito de las Leyes Estatutarias no es el de regular en forma

exhaustiva la materia que constituye su objeto.

Así se dispondrá, respecto de los artículos 1º, 9, 16, 26, 30, 43, 44, 64, 90 y 100 de la Ley 446 de 1998, en la parte resolutive de esta sentencia.

D E C I S I Ó N

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

R E S U E L V E:

DECLARANSE EXEQUIBLES los artículos 1º, 9, 16, 26, 30, 43, 44, 64, 90 y 100 de la Ley 446 de 1998, en cuanto su contenido no corresponde a la reserva de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia.

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

VLADIMIRO NARANJO MESA

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Magistrada (E)

PABLO ENRIQUE LEAL RUIZ

Secretario General (E)

Fecha y hora de creación: 2019-09-20 23:43:55