

Protegido Por Habeas Data

Mié 24/05/2023 16:08

Para: Secretaria3 Corte Constitucional <secretaria3@corteconstitucional.gov.co>

 1 archivos adjuntos (215 KB)

2023-05-24 Corrección demanda.pdf;

Buenas tardes.

En cumplimiento de lo ordenado en auto del 16 de mayo del 2023, proferido dentro del proceso del asunto, respetuosamente envío adjunta corrección de la demanda de inconstitucionalidad.

Cordialmente,

Protegido por Habeas Data

Doctora
PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA
Magistrada de la Corte Constitucional
Bogotá.

Referencia : **Acción de inconstitucionalidad**
Radicación : Protegido por Habeas Data
Demandante :

Señora magistrada:

En cumplimiento de su auto del 16 de mayo del 2023, **CORRIJO** la demanda origen del proceso del asunto, para lo cual la restrinjo a los incisos primero y tercero del artículo 92 de la ley 2220 del 2022 y sustituyo los conceptos de violación inicialmente formulados.

1. Normas demandadas.

Los incisos primero y tercero del artículo 92 de la ley 2220 del 2022, cuyos textos son:

“CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL COMO REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD. Cuando los asuntos sean conciliables, el trámite de la conciliación extrajudicial constituirá requisito de procedibilidad de toda demanda en que se formulen pretensiones relativas a nulidad con restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales”.

“La ausencia del agotamiento del requisito de procedibilidad dará lugar al rechazo de plano de la demanda por parte del juez de conocimiento”.

2. Normas violadas y conceptos de violación.

2.1. Artículo 13 de la Constitución.

Los incisos demandados lo infringen porque discriminan a los empleados públicos en relación con los trabajadores oficiales y particulares, a quienes no se les exige la conciliación extrajudicial en derecho como requisito de procedibilidad para acudir ante la administración de justicia, so pena de que, si no lo agotan, se les rechace *“de plano la demanda por parte del juez de conocimiento”*, sanción que implica la obligatoriedad del requisito.

Los empleados públicos tienen una relación legal y reglamentaria con el Estado, a cuyos empleos son vinculados mediante actos administrativos de nombramiento y posesión; por su parte, los trabajadores oficiales y particulares son vinculados a sus empleadores mediante contratos de trabajo, y la circunstancia de que los primeros sean vinculados mediante actos administrativos y los segundos a través de contratos de trabajo diferencia las Jurisdicciones ante las cuales deben acudir en procura de sus derechos: los primeros, ante la de lo Contencioso Administrativo y, los últimos, ante la Laboral Ordinaria, diferencia que establecen los artículos 104-4° y 105-4° del Código de Procedimiento de lo Contencioso Administrativo, así como el 2-1° del Código Procesal del Trabajo y la Seguridad Social que, en su orden, prescriben:

“La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo... igualmente conocerá de los siguientes procesos: 4° Los relativos a la relación legal y reglamentaria entre los servidores públicos y el Estado, y la seguridad social de los mismos, cuando dicho régimen esté administrado por una persona de derecho público”.

“La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo no conocerá de los siguientes asuntos: 4° Los conflictos de carácter laboral surgidos entre las entidades públicas y sus trabajadores oficiales”.

“La Jurisdicción Ordinaria, en sus especialidades laboral y de seguridad social, conoce de: 1° Los conflictos jurídicos que se originen directa o indirectamente en el contrato de trabajo”.

Empleados públicos, trabajadores oficiales y trabajadores del sector privado comparten la misma condición de trabajadores, en tanto prestan servicios subordinados a cambio de una remuneración, condición de igualdad a pesar de la cual los incisos demandados

imponen sólo a los primeros el requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial en derecho antes de acudir a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en tanto prescriben que, *“cuando los asuntos sean conciliables, el trámite de la conciliación extrajudicial constituirá requisito de procedibilidad de toda demanda en que se formulen pretensiones relativas a nulidad con restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales”*, así como que *“la ausencia del agotamiento del requisito de procedibilidad dará lugar al rechazo de plano de la demanda por parte del juez de conocimiento”*, pues, para que se les declaren, reconozcan o restablezcan sus derechos laborales, los empleados públicos primero deben provocar un pronunciamiento de la Administración a la cual prestan sus servicios, que ella emite mediante actos administrativos susceptibles de control a través del medio de nulidad y restablecimiento del derecho del que conoce la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo¹ y, por consiguiente, antes de someterlos a ese control, los empleados públicos deben agotar el mencionado requisito de procedibilidad, en tanto exigido cuando *“se formulen pretensiones relativas a nulidad con restablecimiento del derecho”*.

Por el contrario, de ese requisito están eximidos los trabajadores oficiales y particulares, pues el parágrafo 1° del artículo 67 de la misma ley 2220 del 2022, preceptúa: *“La conciliación en asuntos laborales no constituye requisito de procedibilidad”*, norma aplicable a quienes deben buscar la declaración, reconocimiento o restablecimiento de sus derechos laborales ante la Jurisdicción Ordinaria.

No existe una justificación suficiente, objetiva y razonable para que a personas que comparten la misma condición de trabajadoras, o sea que prestan sus servicios subordinados a cambio de una remuneración, se las trate de manera diferente en materia de acceso a la administración de justicia, de modo que se les imponga el mencionado requisito solamente a los empleados públicos y no a los trabajadores oficiales y particulares, sin que justifiquen ese trato diferente las simples y llanas circunstancias de que unas presten sus servicios subordinados al Estado y otras a empleadores particulares; que unas estén vinculadas a sus empleadores mediante actos

¹ Código de Procedimiento de lo Contencioso Administrativo, artículo 104.

administrativos de nombramiento y posesión, y las otras a través de contratos de trabajo, ni que éstas deban acudir en procura de sus derechos ante la Jurisdicción Ordinaria y las otras deban hacerlo ante la de lo Contencioso Administrativo, diferencias irrelevantes frente a la imposición del requisito señalado.

2.2. Artículos 2, 25 y 53 de la Constitución.

La Corte Constitucional ya consideró contrario a estas normas superiores el requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial en derecho en materia laboral, dado que su obligatoriedad desconoce el carácter facultativo y, por tanto, no impositivo que a la conciliación confiere el artículo 53 de la Constitución, así como la especial protección que todas estas normas brindan al trabajo²:

“En lo que se refiere a la conciliación como requisito de procedibilidad de la acción laboral, la norma quebranta abiertamente el principio constitucional contenido en el artículo 53 de la Carta, según el cual corresponde a la ley tener en cuenta la facultad de los trabajadores para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles, la cual se ve afectada cuando se exige al particular acudir a la conciliación como requisito previo a la presentación de la demanda.

Por las mismas razones, resulta inconstitucional el inciso segundo de la disposición que se comenta, según el cual la ‘conciliación extrajudicial en derecho como requisito de procedibilidad suplirá la vía gubernativa cuando la ley la exija’. Esta decisión legislativa tampoco es acorde con el espíritu general de la conciliación porque, si bien busca prescindir del procedimiento contencioso administrativo laboral en asuntos que recaen sobre materia conciliable, agilizando la

² Aquí vale precisar que el artículo 2 de la Constitución no dice que Colombia es un Estado social de derecho, como se sostuvo en el auto inadmisorio de la demanda (párrafo 15, página 6, y párrafo 19, página 8), sino que establece los “*finés esenciales del Estado*” y el deber de las “*autoridades de la República [de] proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades*”, dentro de las cuales se encuentra el trabajo con todos sus principios mínimos fundamentales descritos en el artículo 53 de la Constitución, uno de los cuales es la facultad para “*conciliar sobre derechos inciertos y discutibles*” que, por consiguiente, la ley no puede imponer como obligatoria, con lo cual también desconoce el artículo 2 de la Constitución y no sólo el 53.

resolución del conflicto mediante la omisión de una de las etapas del litigio contencioso administrativo que es la vía gubernativa, de todas formas parte del supuesto de la obligatoriedad de la conciliación que, tal como se advirtió, es a todas luces contraria al Ordenamiento Superior.

Desde otro ángulo de análisis puede afirmarse que la inconstitucionalidad del requisito de procedibilidad en asuntos laborales es contraria al conjunto de disposiciones superiores que le atribuyen al trabajo la condición de derecho fundamental y le imponen al Estado el deber de brindarle especial protección.

Efectivamente, la Constitución Política de 1991, además de enmarcar a Colombia como Estado Social de Derecho (art. 2º), prodiga al trabajo una especial protección de parte del Estado. De ahí que, cuando se desconocen los derechos consagrados a favor de un trabajador, éste debe gozar de los mecanismos expeditos de acción para defenderlos ante las autoridades competentes, sin condicionamientos que enerven la efectividad de los mismos.

Corolario de lo anterior es el precepto 53 de la Carta Fundamental, que le señala al Estatuto del Trabajo la obligación de instituir unos principios mínimos fundamentales, entre otros, los de igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima, vital y móvil; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos contenidos en normas laborales; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales del derecho; garantía a la seguridad social; y facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles.

Todo este elenco de normas protectoras, que arranca del presupuesto indubitable de la diferencia en la relación individual de trabajo donde existe una parte, el trabajador, en condición de inferioridad, podría quedar enervado, o al menos seriamente amenazado, si el titular de los derechos que le han sido vulnerados tuviese limitantes o cortapisas impuestas por el legislador como condición para poderlos ejercer de modo expedito”³.

³ Sala Plena, sentencia C-893 del 22 de agosto del 2001, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

Si bien, como expresó el párrafo 21 del auto inadmisorio de la demanda, en la sentencia C-169 de 1999 la Corte Constitucional determinó que “*no habría ningún problema en admitir la posibilidad de establecer la conciliación prejudicial en materia laboral como requisito de procedibilidad [siempre y cuando se garanticen tanto las]... finalidades constitucionales que se persiguen con la conciliación laboral prejudicial instituida como un requisito de procedibilidad necesario para dar paso al proceso judicial, [así como] el fácil y rápido acceso a la justicia*”, resulta que en la sentencia C-893 del 2001 la misma Corporación, y en fallo posterior al invocado por la magistrada sustanciadora, encontró un grave problema de constitucionalidad en que la conciliación extrajudicial en materia laboral sea obligatoria, puesto que es de su esencia ser facultativa, de acuerdo con el artículo 53 de la Constitución, entonces la sentencia C-169 no puede ser precisamente el pronunciamiento que justifique la constitucionalidad del referido requisito.

Es más, a la señora magistrada le faltó analizar que esta sentencia impone como condición de constitucionalidad del requisito la circunstancia de que no impida “*el fácil y rápido acceso a la justicia*”, pero sí que lo impide a los empleados públicos, quienes deben agotarlo ante la Procuraduría General de la Nación⁴, entidad que se demora tres meses en fijar las audiencias contados desde la radicación de la solicitud, tiempo opuesto a una idea aceptable de rapidez en el acceso a la administración de justicia. Esto no es una conjetura y en el desarrollo del proceso la señora magistrada debe ordenar a la entidad que le suministre la evidencia correspondiente⁵.

2.3. Artículos 229 y 13 de la Constitución.

La primera norma garantiza el derecho constitucional fundamental de acceso libre a la administración de justicia, libertad que radica en que “*los mecanismos judiciales y las cargas concretas impuestas a los administrados no pueden generar una afectación desproporcionada del derecho de acceso a la administración de justicia*”⁶, afectación

⁴ Ley 2220 del 2022, artículo 95.

⁵ Decreto 2067 de 1991, artículo 10.

⁶ Corte Constitucional, Sala Plena, sentencia C-284 del 25 de agosto del 2021, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

desproporcionada que la misma Corte encontró en el requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial en derecho en materia laboral, en el último párrafo que transcribí de la sentencia C-893.

Como se anotó en precedencia, ante la falta de declaración, de reconocimiento o frente a la violación de un derecho laboral los empleados públicos deben provocar el pronunciamiento de la entidad para la cual trabajan, con el fin de que, si no declara, reconoce o restablece tal derecho, entonces someter el acto administrativo que contiene el pronunciamiento al control de la Jurisdicción, pero antes y, también como requisito de procedibilidad, deben agotar el procedimiento administrativo correspondiente, es decir, interponer los recursos obligatorios contra ese pronunciamiento⁷, como para que, además de eso, se les imponga un segundo requisito de procedibilidad no exigido a los trabajadores particulares: intentar la conciliación extrajudicial en derecho que, como lo sostuvo la Corte en la sentencia C-893, de veras impide el acceso libre a la administración de justicia y, por constituir un trato diferente sin justificación objetiva y razonable, también es discriminatorio y desconoce el artículo 13 de la Constitución Política.

El auto inadmisorio de la demanda sugiere que, tan no es impositivo este requisito de procedibilidad en materia contencioso administrativa laboral, que sólo se exige “*cuando los asuntos sean conciliables*”⁸, pero esto no salva la inconstitucionalidad de los incisos demandados, puesto que quienes deben demandar ante la Jurisdicción Ordinaria no deben agotar este requisito en el mismo caso, luego hasta con esta consideración del auto resultan discriminados.

Por los tres conceptos de violación anteriores, el artículo 34 de la ley 2080 del 2021, que modificó el 161 de la ley 1437 del 2011, convirtió en meramente facultativo⁹ este requisito en materia contencioso administrativa laboral, como para que la norma demandada, poco tiempo después, lo hiciera nuevamente obligatorio con manifiesta

⁷ Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, artículo 161, numeral 2°.

⁸ Párrafo 16, página 6.

⁹ “*El requisito de procedibilidad será facultativo en los asuntos laborales*”.

violación de la Constitución, como lo reconoció la Corte Constitucional en la sentencia C-893.

El auto inadmisorio de la demanda dice que ese artículo 34 “*sigue vigente, [luego] no le asiste razón al accionante al afirmar que, de la norma acusada, se desprenda una interpretación lógica y razonable según la cual la disposición acusada ‘hiciera nuevamente obligatoria’ la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad en materia administrativa laboral*”¹⁰, pero, desafortunadamente, la señora magistrada sustanciadora no motivó esta parte de su decisión, pues no manifestó las razones jurídicas que le permitieron asegurar que está vigente el artículo 34 de la ley 2080 del 2021, el cual, en realidad, no lo está, en vista de que, evidentemente, fue derogado por la regulación íntegra¹¹ que de la conciliación hizo la ley 2220 del 2022, regulación íntegra de la materia que derogó todas las normas no presentes en ella, derogatoria que, si no se dio de este modo, entonces sin duda ocurrió de forma tácita porque “*la nueva ley contiene disposiciones que no pueden conciliarse con las de la ley anterior*”¹², en tanto la norma demandada hizo obligatoria en materia administrativa laboral la conciliación que el artículo 34 de la ley 2080 hacía meramente facultativa.

Mantengo intactas las demás partes de la demanda diferentes a la norma demandada y a los conceptos de violación.

Cordialmente,
Protegido por Habeas Data

¹⁰ Página 7.

¹¹ Ley 153 de 1887, artículo 3.

¹² Código Civil, artículo 71.