COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia C/090/02

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de constitucionalidad
Referencia	C/090/02
Expediente	—
Fecha	2002-02-13
Sala	Sala Plena
Magistrado ponente	Dr EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- /Libertad De Configuracion Legislativa En Materia De Consulta
- Consulta En Procedimiento Laboral Y Procedimiento Administrativo
- Jurisdiccion Ordinaria Laboral
- /Jurisdiccion Contencioso Administrativa
- Trabajador Oficial Y Empleado Publico
- Servidor Publico

Resumen del caso (según la propia sentencia)

Declarar EXEQUIBLE el aparte acusado del artículo 69 del decreto Ley 2158 de 1948 " por el cual se expide el Código de Procedimiento Laboral" . Segundo. Declarar EXEQUIBLE el artículo 57 de la Ley 446 de 1998 “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…

Texto completo

C-090-02 Bogota, D Sentencia C-090/02 CONSULTA -Naturaleza /LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN MATERIA DE CONSULTA -Situaciones en que resulta necesaria CONSULTA EN PROCEDIMIENTO LABORAL Y PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO -Distinción en finalidad En el procedimiento laboral su finalidad consiste en proteger los derechos ciertos del trabajador, asegurando la aplicación real de justicia en los casos concretos. Por el contrario, en el procedimiento administrativo, el propósito de la consulta es otro, pues allí busca garantizarse el cumplimiento de la ley y la protección de los intereses de las entidades del Estado.

CONSULTA -No previsión de existencia /CONSULTA -No consagración de los mismos presupuestos de procedibilidad JURISDICCION ORDINARIA LABORAL -Pretensiones de trabajadores oficiales /JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA -Pretensiones de empleado público TRABAJADOR OFICIAL Y EMPLEADO PUBLICO -Distinción SERVIDOR PUBLICO -Determinación legislativa de régimen aplicable a distintas clases TRABAJADOR OFICIAL Y EMPLEADO PUBLICO -Discrecionalidad legislativa para distinción no es absoluta TRABAJADOR OFICIAL Y EMPLEADO PUBLICO -Distinción y regulación legislativa DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD DE OMISION LEGISLATIVA RELATIVA -Requisitos TRABAJADOR OFICIAL Y

EMPLEADO PUBLICO -Inexistencia de los mismos supuestos de hecho /TRABAJADOR OFICIAL Y EMPLEADO PUBLICO -Regímenes diversos CONSULTA EN PROCESO LABORAL Y ADMINISTRATIVO -Regímenes normativos distintos Referencia: expediente D-3632 Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 57 de la Ley 446 de 1998, “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 el 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” , y el artículo 69 del decreto Ley 2158 de 1948, Código procesal del trabajo .

Demandante: Francisco Javier Marrugo Zambrano Magistrado Ponente: Dr. EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT Bogotá, D.C. trece (13) de febrero de dos mil dos (2002).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente SENTENCIA I. ANTECEDENTES En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Francisco Javier Marrugo Zambrano demandó algunos apartes del artículo 69 del decreto Ley 2158 de 1948 "

por el cual se expide el Código de Procedimiento Laboral" , y la integridad del artículo 57 de la Ley 446 de 1998 “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”.

Cumplidos los trámites procesales y legales propios del proceso de constitucionalidad, la Corte Constitucional, oído el concepto del señor Procurador General de la Nación, procede a decidir acerca de la demanda de la referencia.

2. NORMAS DEMANDADAS A continuación se transcriben la normas demandadas y se subrayan los apartes impugnados. CODIGO PROCESAL DEL TRABAJO Decreto 2158 de 1948, adoptado por el Decreto 4133 de 1948 como legislación permanente.

ARTÍCULO 69 Procedencia de la consulta. Además de estos recursos existirá un grado de jurisdicción denominado de "consulta". Las sentencias de primera instancia, cuando fueren totalmente adversas a las pretensiones del trabajador, serán necesariamente consultadas con el respectivo tribunal del trabajo si no fueren apeladas.

También serán consultadas las sentencias de primera instancia cuando fueren adversas a la Nación, al departamento o al municipio. LEY 446 DE 1998 (julio 7) Diario Oficial No. 43.335, de 8 de julio de 1998 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.

EL CONGRESO DE COLOMBIA DECRETA: ARTICULO 57. RECURSOS ORDINARIOS, CONSULTA Y RECURSOS EXTRAORDINARIOS. El Título XXIII del Libro 4o. del Código Contencioso Administrativo, quedará así:

TITULO XXIII. RECURSOS ORDINARIOS, CONSULTA Y RECURSOS EXTRAORDINARIOS (...) CAPITULO 2 CONSULTA ARTICULO 184. CONSULTA. Las sentencias que impongan condena en concreto, dictadas en primera instancia a cargo de cualquier entidad pública que exceda de trescientos (300) salarios mínimos mensuales legales o que hayan sido proferidas en contra de quienes hubieren estado representados por curador ad litem, deberán consultarse con el superior cuando no fueren apeladas.

Las sentencias que impongan condena en abstracto sólo serán consultables junto con el auto que las liquide, en los eventos del inciso anterior.

En los asuntos contenciosos de carácter laboral, solamente se consultarán las sentencias dictadas en primera instancia que impongan condena a cargo de la entidad pública, cuando de la respectiva actuación se deduzca que la demandada no ejerció defensa alguna de sus intereses.

La consulta se tramitará y decidirá previo traslado común por cinco (5) días para que las partes presenten sus alegatos por escrito y se entenderá siempre interpuesta a favor de las mencionadas entidades o del representado por curador ad litem. El agente del Ministerio Público, antes del vencimiento del término aquí previsto podrá solicitar traslado especial que se concederá, sin necesidad de auto que así lo disponga, por el término de cinco (5) días, contados a partir de la entrega del expediente que se efectuará una vez concluido el traslado común.

La providencia sujeta a consulta no quedará ejecutoriada mientras no se surta el mencionado grado." III. DEMANDA El demandante considera que las normas parcialmente acusadas violan los artículos 1, 2, 13 y 209 de la Constitución Política. Por consiguiente, solicita que la Corte Constitucional declare su inexequibilidad.

Sostiene el actor que los apartes demandados discriminan injustificadamente a los servidores del Estado. Justifica su posición aduciendo que las disposiciones comprometen el derecho a la igualdad procesal, porque no permiten que las partes cuenten con los mismos medios para ejercer la defensa de sus derechos o intereses. Tal situación la identifica el actor en los presupuestos de procedibilidad establecidos para el proceso de consulta en las jurisdicciones laboral y administrativa, en donde de manera distinta tienen que acudir los trabajadores oficiales y los empleados públicos. Asegura que tal situación no existía antes de la vigencia de la ley 446 de 1998, pues "el mecanismo de consulta obligatorio en materia contenciosa laboral operaba bajo los mismos requisitos del artículo 60 del código de procedimiento laboral: adversidad contra la nación y no apelación de la sentencia por parte de la Nación."

Afirma que hoy en día, "los preceptos demandados sufrieron una degradación de su contenido y esencia, estando preñados de iniquidad desde la vigencia de la ley 446 de 1998".

Tal situación según su opinión, es "un factor de segregación entre los servidores públicos, de exclusión, de discriminación odiosa e irracional que actúa en franca y absoluta desconexión con los pilares constitucionales del ordenamiento jurídico (...) haciendo notorio un tratamiento desigual que entroniza el artículo 57 de la ley 446 de 1998"

De otra parte, considera que la ley 446 que modificó el artículo 184 del código contencioso administrativo, al establecer los presupuestos de la consulta, no subrogó los contenidos en el procedimiento laboral respecto de esa misma figura. Por tanto, indica que con este hecho el legislador incurrió en una violación del principio de favorabilidad en materia laboral.

Según su concepto, los trabajadores oficiales y los empleados públicos deben ser tratados de la misma forma, pues frente a ellos existe unidad de materia y de destinatarios. Indica que históricamente no ha existido un criterio claro y unánime que permita diferenciarlos, y en consecuencia opina que están cobijados bajo iguales situaciones. Según su parecer, la reforma los trata de manera distinta frente a la procedencia de la consulta, y por tanto vulnera el derecho a la igualdad.

IV. INTERVENCIONES 1. Ministerio de Justicia y de Derecho El ciudadano José Camilo Guzmán Santos, actuando como representante del Ministerio de Justicia y Derecho, interviene en el proceso para defender la exequibilidad de los apartes acusados.

Apoyado en jurisprudencia de esta Corporación, el interviniente afirma que la consulta no es forzosa en todos los asuntos que son materia de decisión judicial, con excepción del campo penal. Sostiene que por el contrario, determinar cuándo es procedente esta figura es una facultad discrecional dada al legislador.

Después de analizar la distinta naturaleza de la consulta en el procedimiento laboral y en el administrativo, concluye que éstas tienen sujetos y supuestos de hecho diversos. Afirma que en el presente asunto, al tratarse de diferentes regímenes legales, es razonable la consagración de diversos requisitos de procedibilidad.

Concluye afirmando que no existe un trato desigual que merezca reproche desde el punto de vista constitucional. Opina que la consulta, en la forma como está regulada, tiene una justificación no solamente en la diversidad de los intereses en juego, sino también en la finalidad, razonabilidad, racionalidad y proporcionalidad de la consecuencia jurídica.

2. Ministerio de Trabajo El ciudadano Oswaldo Mejía Castañeda interviene en representación del Ministerio de Trabajo. Según su concepto, la Corte debe declarar exequibles las disposiciones parcialmente acusadas.

Afirma el interviniente, que los apartes normativos cuestionados no vulneran el derecho a la igualdad. Según su opinión, al examinar los regímenes en su integridad, puede apreciarse que no ha habido vulneración de los contenidos de la Carta. En el caso concreto, el ciudadano opina que la existencia de prerrogativas distintas en uno y otro régimen, compensan la aparente discriminación y hacen improcedente un juicio de igualdad. Al respecto afirmó:

"La disposición establece un nuevo criterio para la consulta de las decisiones que dicte la jurisdicción de lo contencioso administrativo y que envuelva asuntos de carácter laboral: este criterio es que en tales eventos no se haya ejercido el derecho de defensa por parte de la demandada; pero aquí es conveniente anotar que aunque en estricto sentido esta circunstancia puede constituir una discriminación, pues en la jurisdicción ordinaria la consulta no se sujeta a ésta condición, en este último evento se garantiza que opera la consulta también cuando la sentencia sea totalmente adversa a las pretensiones del trabajador, lo que no ocurre en materia contenciosa."

Aduce que con base en tales razones, debe ser declarada la constitucionalidad de las normas demandadas. 3. Instituto Colombiano de Derecho Procesal.

El ciudadano Ernesto Forero Vargas, en representación del Instituto Colombiano de Derecho Procesal, interviene para defender la constitucionalidad de las disposiciones parcialmente acusadas.

El interviniente argumenta en su escrito, que tanto los servidores públicos como los trabajadores oficiales se encuentran en situaciones distintas, y por tanto están cobijados por una regulación diferente. Afirma que tal distinción es contemplada desde la Carta, en donde son establecidas características disímiles respecto de la forma de vinculación.

Sostiene que desde la ley 6 de 1945, los conflictos jurídicos de los trabajadores oficiales fueron atribuidos a la justicia ordinaria laboral, contrario a lo que sucede con los empleados oficiales, quienes tienen que acudir a la jurisdicción contencioso administrativa. Indica que tal hecho no vulnera la igualdad, porque cada uno de los regímenes establece acciones de diverso tipo, con las cuales pueden defenderse los asociados. Finalmente estima que las peticiones del demandante son contradictorias, pues "pretende de una parte acabar con el grado de consulta en la jurisdicción ordinaria del trabajo, y pretende a la vez que se anule el artículo 57 de la ley 446 que reformó el artículo 184 del CCA y (que) parcialmente eliminó dicho grado"

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN El Procurador General de la Nación Edgardo Maya Villazón, mediante concepto 2666, recibido el día 13 de septiembre de 2001, solicita a la Corte declarar la constitucionalidad del artículo 69 del decreto 2158 de 1948 y el artículo 184 del Código Contencioso Administrativo, modificado por la Ley 446 de 1998.

El Procurador afirma que los supuestos de hecho que el legislador tuvo en cuenta, para instituir el grado jurisdiccional de consulta en los procesos contencioso administrativos, son objetivamente diferentes a los que fundamentan dicho grado de jurisdicción en los procesos de índole laboral. Al respecto argumenta que los intereses públicos involucrados en uno y

otro tipo de controversias son diversos, y en consecuencia, opina que en el presente caso no procede el juicio de igualdad.

Indica en ese orden de ideas, que si bien es cierto que tanto los empleados públicos como los trabajadores oficiales son especie de un mismo género de servidores del Estado, es la propia Constitución la que consagra expresamente diferencias entre ellos. Advierte por tanto, que el actor no puede dar un mismo tratamiento a figuras diferentes, pues este hecho impediría hablar de una violación del derecho a la igualdad.

Respecto del tipo de consulta que le correspondería a cada una de esas figuras, la Vista Fiscal opina que éstas no realizan ninguna discriminación, pues para establecerlas el legislador buscó proteger circunstancias distintas. En este sentido, explica que la consulta administrativa difiere de la laboral, esencialmente porque en la primera su objeto es proteger a las entidades públicas, mientras que la segunda busca la protección de los derechos del trabajador. Concluye diciendo que las pretensiones del actor son contradictorias, porque aún si las disposiciones fueran declaradas inexequibles, con ese sólo hecho no serían favorecidos los derechos de los trabajadores que acuden a la jurisdicción contenciosa.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS Competencia. 1. Por dirigirse la demanda contra normas que fueron adoptadas como legislación permanente por el decreto 4133 de 1948, dictado en uso de las facultades extraordinarias concedidas al Gobierno por el art. 27 de la ley 90 de 1948, es competente la Corte Constitucional para decidir sobre su constitucionalidad, según lo prescribe el artículo 241-5 de la Constitución Política. De acuerdo al numeral 4 de la misma disposición constitucional, esta Corporación también tiene competencia para conocer sobre la constitucionalidad de la ley 446 de 1998, por tratarse de una demanda ciudadana en contra de normas contenidas en una ley de la república.

Problema Jurídico. 2. Afirman algunos intervinientes, que el actor eventualmente incurre en contradicciones al demandar la totalidad del artículo 57 de la ley 446 de 1998 que reformó el artículo 184 CCA, y aducir más adelante que dicha disposición "entrega a los empleados públicos una regla totalmente ceñida a la vigencia del orden justo que predica nuestra Carta Política (...) no premiando la inercia, irresponsabilidad y desinterés de quienes por deber están compelidos a defenderla ". Sin embargo, al examinar con detalle los apartes sustanciales de la demanda, esta Corporación concluye que es posible identificar un cargo concreto contra las normas acusadas.

3. El actor considera que existe una vulneración al derecho a la igualdad entre trabajadores y empleados oficiales, por lo menos en dos situaciones. Primero, porque el grado de consulta establecido en el código contencioso administrativo, modificado por la ley 446 de 1998, pone en desventaja a los empleados públicos. Tal afirmación la sustenta aduciendo que para los servidores del Estado que deben acogerse al procedimiento laboral (art. 69 CPL), la consulta procede cuando en la sentencia de primera instancia, las decisiones son totalmente adversas a las pretensiones del trabajador. Contrario a lo que sucede con los servidores que tienen que acceder por medio de la jurisdicción contencioso administrativa, en donde la consulta sólo está prevista cuando las pretensiones afectan a las entidades del Estado, en condenas en concreto que exceden los 300 salarios mínimos y en situaciones en las cuales la parte demandada no ha ejercido defensa de sus intereses (art. 184 Código Contencioso Administrativo). Por tales razones, estima que los apartes acusados contrarían los mandatos constitucionales.

4. La segunda situación en la cual el accionante considera que existe vulneración al derecho a la igualdad, la ubica ahora en el artículo 69 del código de procedimiento laboral. Considera discriminatorio que mientras el código contencioso administrativo prevé la consulta a favor del Estado cuando el monto de la condena ha excedido los 300 salarios mínimos mensuales y en los casos en los que la entidad no ha ejercido defensa alguna de sus intereses, el código de procedimiento laboral la estipule para todas las sentencias de primera instancia adversas a la nación.

5. La cuestión que debe resolver esta corporación, consiste en determinar si en el presente caso es procedente realizar un juicio de igualdad frente a los supuestos fácticos de los apartes normativos acusados. Para ello, resulta necesario indagar

si realmente las disposiciones demandadas discriminan de forma injustificada a los servidores del Estado.

Naturaleza de la consulta. 6. La consulta, como lo ha entendido esta Corporación [1] , es una institución que en muchos casos tiene por objeto garantizar los derechos de las personas involucradas en un proceso. El artículo 31 de la Constitución la prevé como una de las manifestaciones de la doble instancia, y por tanto puede decirse que ésta establece un vinculo especial con el debido proceso y el derecho de defensa. Pero tal vínculo no comporta un carácter necesario e innescindible con los mencionados derechos, como lo sugiere el accionante, por lo cual su ausencia no implica indefectiblemente su vulneración. En efecto, del tenor mismo de la Constitución, puede deducirse que el legislador cuenta con discrecionalidad para determinar en qué situaciones resulta necesaria la aplicación del grado jurisdiccional de la Consulta. Por ello, la Carta dispone en el citado artículo 31 que "t oda sentencia judicial podrá ser apelada o consultada , salvo las excepciones que consagre la ley.

(subraya la Sala). 7. Debe considerase por consiguiente, que su ausencia en algunos procesos no afecta a primera vista los derechos fundamentales de las personas. De igual forma, los diversos requisitos de procedibilidad y las distintas finalidades con las cuales ha sido instituida, si responden a supuestos de hecho disimiles y pueden ser justificados objetivamente, tampoco vulneran los principios y mandatos constitucionales. Tal cosa sucede entre los tipos de consulta establecidos en el procedimiento laboral y en el contencioso administrativo. En el primero de ellos, el artículo 69 del código de procedimiento laboral dispone que cuando las sentencias de primera instancia sean totalmente adversas a las pretensiones del trabajador, el superior jerárquico cuenta con la facultad para revisar o examinar oficiosamente las providencias o decisiones adoptadas, buscando corregir o enmendar los yerros en que el primero pudo haber incurrido. Su finalidad en estos casos, consiste en proteger los derechos ciertos del trabajador, asegurando la aplicación real de justicia en los casos concretos.

8. Por el contrario, en el procedimiento administrativo, el propósito de la consulta es otro, pues allí busca garantizarse el cumplimiento de la ley y la protección de los intereses de las entidades del Estado. Ésta es la razón por la cual, el artículo 184 del código contencioso administrativo establece un supuesto de hecho restrictivo, al disponer que la consulta sólo procede cuando una sentencia impone una condena a cargo de una entidad pública que no ha ejercido defensa de sus intereses.

Por consiguiente, prima facie puede afirmarse que las diversas regulaciones sobre consulta no entran en contradicción, básicamente porque, como ha sido mencionado, establecer cuándo y cómo procede ésta, es una cuestión que debe ser determinada por el legislador.

No prever su existencia o no instituir los mismos presupuestos de procedibilidad, no conlleva necesariamente a una inexequibilidad de su contenido. Al respecto, esta corporación ya ha afirmado:

"La doble instancia, cuya especial trascendencia en el campo penal es evidente, no es sin embargo, forzosa en todos los asuntos que son materia de decisión judicial, pues el legislador, dentro de la facultad que tiene de regular su trámite, bien puede decidir en cuáles procede la segunda instancia y en cuáles no, siempre y cuando con esa determinación no vulnere normas constitucionales, especialmente, las que consagran derechos fundamentales de las partes procesales.

(...) pretender que todos los procesos judiciales sean idénticos, es desconocer precisamente que existen asuntos de naturaleza distinta, que ameritan un trato diferente , ya que no es lo mismo someter a la jurisdicción civil un caso de separación de cuerpos por mutuo consentimiento, en el que no se presenta controversia alguna y, por tanto, no se requiere de la ejecución de ciertas diligencias procesales que si resultan indispensables en otros procesos contenciosos.

[l]a igualdad matemática o igualitarismo absoluto no existe, pues de ser así se incurriría en desigualdades al no considerarse circunstancias específicas que ameritan tratos distintos.

Por tanto, el legislador ante supuestos iguales debe obrar dándoles igual tratamiento y ante hipótesis distintas puede establecer diferencias, obviamente, justificadas y razonables"

[2] . (subraya la Sala) La consulta para los servidores del Estado. 9. Los servidores del Estado, dependiendo de la naturaleza de la vinculación que han establecido, discuten sus pretensiones en jurisdicciones distintas. Los trabajadores oficiales lo harán bajo la jurisdicción ordinaria laboral, mientras que los empleados públicos ante la contencioso administrativa. Este hecho, como puede deducirse de la diferencia en los presupuestos procesales de la consulta en cada regulación, varía sustancialmente el modo como cada uno de los servidores públicos accede a ese grado jurisdiccional. Este es el punto medular que ataca el accionante, quien considera que esa diferencia de trato dado a los trabajadores y empleados del Estado, constituye una violación a la igualdad.

10. Podría pensarse que debido a que las normas acusadas no son las que regulan directamente que un trabajador publico acuda a una jurisdicción distinta a la de los empleados oficiales, la demanda desatina en la identificación del objeto normativo cuestionado. Sin embargo, esta Corporación entiende que debido a que es a través de las disposiciones acusadas como aparentemente se otorga el trato diferencial, resulta procedente examinar si la distinta regulación establecida para uno y otro, vulnera el derecho a la igualdad.

Para ello, procederá a determinar si es viable realizar un juicio al respecto, por lo cual deberá examinar si la demanda cumple con los presupuestos básicos para su realización. En este sentido, la primera labor consistirá en indagar si existen supuestos de hecho idénticos y si el criterio de diferenciación utilizado, alcanza un grado razonable de proporcionalidad de trato. Concretamente deberá aclararse si entre trabajadores oficiales y empleados públicos no existe diferencia alguna y si es viable realizar un juicio de igualdad frente a los diversos regímenes que los cobijan.

Diferencias entre trabajadores oficiales y empleados públicos. 11. Tal y como lo manifestó esta Corporación en sentencia C-003/98, el constituyente siguió conservando la diferencia establecida por la jurisprudencia y la doctrina, anterior a 1991, entre los servidores del Estado. Por ejemplo, en los artículos 123 y 125, la Carta da un trato distinto a los trabajadores y a los empleados públicos. En efecto, en la primera de las disposiciones, claramente estipula que dentro del concepto genérico de servidores públicos estarán comprendidos "

los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente". 12. Pero de la Constitución no pueden extraerse los elementos conceptuales que permitan diferenciar definitivamente esas figuras, especialmente porque la misma Carta autoriza al legislador para que sea él quien determine cuál es el régimen aplicable a cada una de las distintas clases de servidores. De hecho, aunque el propio texto constitucional brinda algunos criterios básicos para su desarrollo, como sucede por ejemplo en el artículo 125 constitucional, en donde los trabajadores oficiales están excluidos del sistema de carrera administrativa, debe entenderse que los restante elementos conceptuales pueden ser configurados por el legislador.

13. Por esta razón, resulta valido afirmar que es la ley el lugar idóneo en donde el concepto se llena de contenido y donde puede determinarse el régimen aplicable a cada uno de ellos.

En este sentido, a través de la legislación podrán regularse distintamente los aspectos salariales, prestacionales, disciplinarios y laborales en general, para cada una de esas figuras. Obviamente la discrecionalidad del legislador para diferenciar a los empleados y trabajadores del Estado no es absoluta, especialmente porque en su ejercicio no puede desconocer los limites que impone la Constitución y los derechos fundamentales de las personas. La legislación sobre la materia en ningún caso podría ir en contravía de los principios mínimos fundamentales del trabajador, como la igualdad de oportunidades, la remuneración vital, la estabilidad, la favorabilidad y la primacía de la realidad sobre las formalidades, entre otros (artículo 53 C.N.).

14. En conclusión, los trabajadores y los empleados del Estado están subjetivamente en situaciones distintas, y corresponde al legislador definir, racional y proporcionalmente, cuándo un servidor público está cobijado por una u otra regulación. Aparentemente, bastarían las anteriores consideraciones para proferir una decisión al respecto. Sin embargo, como la demanda en parte también reprocha la diferencia entre los regímenes de los distintos tipos de servidores públicos, es necesario realizar algunas consideraciones al respecto, para dilucidar si existe una posible omisión legislativa de las normas demandadas, que amerite un fallo condicionado de la exequibilidad de las disposiciones.

Inexistencia de omisión legislativa relativa 15. El accionante reprocha una diferencia de trato en los presupuestos de procedibilidad de la consulta para los trabajadores oficiales y los empleados públicos. Cuando el actor demanda el artículo 57 de la ley 446 de 1998, no cuestiona en sentido estricto su contenido literal, sino una omisión legislativa de la ley, al no "subrogar lo contenido en el código de procedimiento laboral"

, por lo cual considera que el aparte normativo del artículo 69 del código de procedimiento laboral es inconstitucional. A la vez, cuestiona que el artículo 57 de la ley 446 de 1998 no contemple la consulta a favor del trabajador cuando las sentencias le son adversas, tal y como lo hace el artículo 69 código de procedimiento laboral.

16. La Corte ha sido clara en manifestar que en ciertos casos de omisión por parte del legislador, puede eventualmente estudiarse la constitucionalidad de las normas, cuando con ese hecho han sido afectados derechos fundamentales de las personas. Tal es el caso de las omisiones legislativas relativas, en las cuales el contenido regulativo de una norma, deja por fuera de forma injustificada supuestos de hecho, que de no ser tenidos en cuenta, vulnerarían lo dispuesto por la Constitución. En el caso bajo examen, y con base en el análisis realizado antes, deberá determinarse si tal situación ocurre en el presente caso.

17. Esta Corporación ha utilizado ciertos criterios con los cuales establecer si la existencia de una omisión legislativa amerita un pronunciamiento al respecto. En reciente jurisprudencia [3] , la Sala determino que para que los cargos de inconstitucionalidad por omisión puedan prosperar, resulta necesario precisar si éstos fueron dirigidos (1) contra una norma en concreto (2) la cual excluye de sus consecuencias casos que deben estar subsumidos en un mismo presupuesto fáctico, (3) que esa exclusión no tiene una justificación razonable, objetiva y suficiente, (4) que por tanto, en virtud de los puntos anteriores, el derecho a la igualdad de trato ha sufrido una vulneración y (5) que con la omisión, el legislador incumplió alguno de sus deberes constitucionales.

18. Dentro del cargo formulado por el accionante, puede apreciarse que la mayoría de los puntos anteriores no son satisfechos. Vistas con detalle las disposiciones acusadas, puede concluirse que su contenido normativo no tiene una relación directa con los cargos que el actor les reprocha. Es decir, dado que el análisis de las normas no puede referirse exclusivamente a los apartes demandados, sino que tiene como referencia la comparación de normas que regulan situaciones diversas en distintos regímenes, la aparente violación al derecho a la igualdad que reprocha el accionante carece de fundamento.

19. Ya ha sido mencionado que en vista de la presencia de diferencias entre trabajadores oficiales y empleados públicos, no puede afirmarse la existencia de los mismos supuestos de hecho. Tal evento permite que legalmente les sean aplicados regímenes diversos, en los cuales pueden ser establecidas distintas prerrogativas y limitaciones. Luego, si existen omisiones legislativas, éstas no saltan a la vista en el análisis directo de los contenidos normativos, sino que sólo pueden ser identificadas, como lo hace el accionante, al confrontar dos subsistemas legales distintos. En estos casos, la Corte ha señalado que si bien pueden presentarse entre los regímenes notables diferencias y omisiones, este hecho no conduce a la existencia de una omisión legislativa relativa sino absoluta.

20 . En el caso concreto, la falta de regulación de un régimen únicamente puede hallarse al compararlo con otro con lo que el juicio de igualdad entre ellos resulta en principio inocuo.

Puede suceder que la aparente discriminación de una norma, que ha sido identificada a través de la confrontación de distintos subsistemas normativos, sea compensada con otras prerrogativas en cada uno de los diversos regímenes, tal y como lo ha anotado el representante del ministerio del trabajo. Desde este punto de vista, puede apreciarse que en el caso concreto, si bien el procedimiento contencioso no cuenta con la consulta oficiosa para el trabajador cuando las pretensiones le son totalmente adversas, éste prevé otros recursos y acciones, como la apelación de la sentencia o el recurso extraordinario de revisión.

De igual forma en el procedimiento laboral, en donde la obligación de consultar no queda reducida al hecho de que la demandada no ejerza la defensa de sus intereses como sucede en el procedimiento administrativo, sino que la disposición obliga a consultar cualquier sentencia de primera instancia adversa a los intereses de la Nación, departamento o municipio, ésta dispone compensatoriamente la consulta oficiosa a favor del trabajador.

21. Resulta evidente concluir que las normas, en cualquiera de las dos situaciones presentadas por el actor, no vulneran el derecho a la igualdad. Si bien éstas establecen notorias diferencias frente al modo como puede accederse a la consulta en las jurisdicciones laboral y contenciosa, no cabe realizar entre sí una comparación. Por pertenecer a regímenes normativos distintos, bien pueden disponer procedimientos diferentes, porque en sentido estricto regulan también situaciones que no pueden ser equiparadas. Por tanto, con base en las anteriores consideraciones, esta Corte procederá a declarar la Constitucionalidad de las normas acusadas.

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

Declarar EXEQUIBLE el aparte acusado del artículo 69 del decreto Ley 2158 de 1948 " por el cual se expide el Código de Procedimiento Laboral"

. Segundo. Declarar EXEQUIBLE el artículo 57 de la Ley 446 de 1998 “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” .

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente. MARCO GERARDO MONROY CABRA Presidente JAIME ARAUJO RENTERIA Magistrado ALFREDO BELTRAN SIERRA Magistrado MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA Magistrado JAIME CORDOBA TRIVIÑO Magistrado RODRIGO ESCOBAR GIL Magistrado EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT Magistrado ALVARO TAFUR GALVIS Magistrado CLARA INES VARGAS HERNANDEZ Magistrada MARTHA VICTORIA SACHICA DE MMONCALEANO Secretaria General [1] Al respecto pueden consultarse las sentencias:

C-153/95 M.P. Antonio Barrera Carbonell, C-449/96 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, C-583/97 Carlos Gaviria Díaz. [2] Sentencia C179-95, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

[3] Sentencia C-427/00, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa

Fuente: Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:
Copia de consulta hecha el 1 de noviembre de 2026 desde el texto oficial publicado por la Corte Constitucional. Es informativa: el texto que vale es el que publica la Corte Constitucional.