COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia C/372/11

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de constitucionalidad
Referencia	C/372/11
Expediente	—
Fecha	2001-12-19
Sala	Sala que
Magistrado ponente	Hugo Suescún Pujols
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- Principio Pro Actione En Demanda De Inconstitucionalidad
- Accion Publica De Inconstitucionalidad
- Derechos Fundamentales Obligan Al Legislador A Prever Mecanismos Judiciales Para Su Proteccion
- Recurso Extraordinario De Casacion Dentro Del Sistema Constitucional
- Recurso Extraordinario De Casacion
- Rango Constitucional De La Casacion

Resumen del caso (según la propia sentencia)

La Corte resolvió: declarar INEXEQUIBLE el artículo 48 de la Ley 1395 de 2010, “ Por la cual se adoptan medidas en materia de descongestión judicial.” Cópiese, comuníquese, notifíquese, cúmplase, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente. JUAN CARLOS HENAO PÉREZ Presidente MARIA VICTORIA CALLE CORREA Magistrado Con salvamento de voto MAURICIO GONZALEZ CUERVO Magistrado GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO Magistrado JORGE IVAN PALACIO PALACIO Magistrado NILSON PINILLA PINILLA…

Texto completo

C-372-11 REPUBLICA DE COLOMBIA Sentencia C-372/11 RECURSO EXTRAORDINARIO DE CASACION LABORAL- Aumento de la cuantía para acceder al recurso como medida de descongestión judicial vulnera derechos fundamentales de los trabajadores DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD- Razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes PRINCIPIO PRO ACTIONE EN DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD- Aplicación/ ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD- Corresponde a la Corte Constitucional indagar en que consiste la pretensión para evitar un fallo inhibitorio La jurisprudencia ha precisado que en aplicación del principio pro actione, y en consideración del carácter ciudadano de la acción de inconstitucionalidad –un derecho político, le corresponde a la Corte indagar en qué consiste la pretensión del accionante para así evitar en lo posible un fallo inhibitorio. Al respecto la Corte ha dicho: “(…) con base en la jurisprudencia constitucional se ha considerado que “la apreciación del cumplimiento de tales requerimientos ha de hacerse en aplicación del principio pro actione de tal manera que se garantice la eficacia de este procedimiento vital dentro del contexto de una democracia participativa como la que anima la Constitución del 91. Esto quiere decir que el rigor en el juicio que aplica la Corte al examinar la demanda no puede

convertirse en un método de apreciación tan estricto que haga nugatorio el derecho reconocido al actor y que la duda habrá de interpretarse a favor del demandante, es decir, admitiendo la demanda y fallando de fondo.

DERECHOS FUNDAMENTALES OBLIGAN AL LEGISLADOR A PREVER MECANISMOS JUDICIALES PARA SU PROTECCION- Jurisprudencia constitucional DERECHOS FUNDAMENTALES- Concepto CREACION DE MECANISMOS JUDICIALES DE PROTECCION- Es una obligación para el legislador que se desprende de la consagración constitucional de un derecho fundamental y hace parte de su dimensión objetiva DERECHOS FUNDAMENTALES- Deben gozar de mecanismos de justiciabilidad ordinarios y preferiblemente también reforzados/ DERECHOS FUNDAMENTALES- Mecanismos para su protección en Colombia Un derecho fundamental debe gozar de mecanismos de justiciabilidad ordinarios y preferiblemente también reforzados -como en el caso colombiano la acción de tutela. Sin embargo, el que un derecho no goce de tales mecanismos no significa que no sea fundamental, sino que su consagración normativa es defectuosa o incompleta .

En el caso colombiano, la Constitución directamente prevé varios mecanismos de protección de derechos fundamentales. Por ejemplo, el artículo 86 superior introduce en el ordenamiento constitucional la acción de tutela, un mecanismo subsidiario de protección de derechos fundamentales que debe tramitarse de manera preferencial por los despachos judiciales y en un término reducido. De otro lado, el artículo 88 prevé la acción popular, un mecanismo reforzado de protección de derechos colectivos con finalidades cautelares y reparatorias de trámite abreviado.

Otros mecanismos de creación constitucional son la acción de cumplimiento, artículo 87, y la acción de clase o grupo, artículo 88. Adicionalmente, el artículo 150 superior atribuye al legislador la facultad de establecer otros recursos, acciones y procedimientos que propugnen por la integridad del orden jurídico y por la protección de los derechos. En ejercicio de esta competencia, el legislador ha establecido mecanismos ordinarios y extraordinarios para la defensa del orden jurídico y de los derechos. Los mecanismos ordinarios son aquellos que se tramitan ante las jurisdicciones ordinarias mediante el ejercicio del derecho de acción y cuya finalidad inmediata es resolver las controversias que se suscitan entre los ciudadanos o los ciudadanos y las autoridades públicas y, en este orden, buscan hacer efectivos los mandatos legales y los derechos reconocidos a las personas. Por otra parte, los mecanismos extraordinarios son herramientas de control de validez de las decisiones judiciales y, por tanto, sirven para unificar las decisiones y evitar providencias manifiestamente contrarias al orden constitucional y legal, lo que incluye la verificación del respeto de los derechos fundamentales. A este grupo pertenecen el recurso de revisión y el recurso extraordinario de casación, entre otros.

RECURSO EXTRAORDINARIO DE CASACION DENTRO DEL SISTEMA CONSTITUCIONAL- Es un mecanismo judicial intrínsecamente relacionado con la protección de derechos fundamentales RECURSO EXTRAORDINARIO DE CASACION- Origen y funciones/ RECURSO EXTRAORDINARIO DE CASACION- No involucra un concepto vacío o neutro, sino que se trata de un instituto cuya naturaleza no puede ser alterada de manera antojadiza por el legislador/ RANGO CONSTITUCIONAL DE LA CASACION- Implica que el legislador no tiene plena libertad para organizar el alcance de este recurso/ RECURSO EXTRAORDINARIO DE CASACION- Importancia en el surgimiento del Estado moderno y en la formación del Estado de Derecho como una manifestación de los postulados de la igualdad ante la Ley y de sometimiento de los poderes públicos al orden jurídico RECURSO EXTRAORDINARIO DE CASACION- No puede considerarse como una tercera instancia/ RECURSO EXTRAORDINARIO DE CASACION- Definición/ RECURSO EXTRAORDINARIO DE CASACION- Finalidad JUICIO DE LEGALIDAD EN EL RECURSO EXTRAORDINARIO DE CASACION- Alcance RECURSO DE CASACION- Cumple un papel fundamental en la protección de los derechos de los asociados y resulta pieza clave en la jurisdicción civil CASACION COMO MEDIO DE IMPUGNACION EXTRAORDINARIO- Institución jurídica destinada a hacer efectivo el derecho material, particularmente la Constitución, así como las garantías fundamentales de las personas que intervienen en un proceso RECURSO DE

CASACION- Alcance según la Corte Suprema de Justicia/ CORTE SUPREMA DE JUSTICIA- Papel como tribunal de Casación RECURSO DE CASACION- Papel en el nuevo orden jurídico de la Constitución Política de 1991/ RECURSO DE CASACION- Función tripartita/ RECURSO EXTRAORDINARIO DE CASACION EN EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO- Elemento esencial en la aplicación igualitaria de la ley, en la defensa de la legalidad y en la garantía de la vigencia de la Constitución, incluidos los derechos fundamentales En la Sentencia C-713 de 2008, mediante el cual se analizó la reforma a la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, se realzó el papel de la casación en el nuevo orden jurídico de la Constitución de 1991. Sobre el particular se dijo que la casación juega un importante papel en la vigencia del orden jurídico, especialmente en lo relacionado con: " (i) la unificación de la jurisprudencia, (ii) la garantía del principio de legalidad en una dimensión amplia, (iii) acompañada de la protección efectiva de los derechos constitucionales bajo el principio de la prevalencia del derecho sustancial". Esa función tripartita de la casación ha sido explicada por la jurisprudencia constitucional en varias oportunidades. En primer lugar, la función de la Corte Suprema de Justicia como tribunal de casación consiste en ejercer el control de legalidad de las sentencias judiciales, "para decidir luego si se ajusta o no a lo ordenado por la ley, lo que significa que en la casación se efectúa un control de legalidad sobre los actos del juez para decidir si en ellos se produjo un error in iudicando o un error in procedendo de tal naturaleza que no exista solución distinta a infirmar, destruir, casar, la sentencia impugnada".

En segundo lugar, la casación, al unificar la jurisprudencia sobre la aplicación del derecho, asegura también la realización del principio de igualdad en la aplicación del derecho. Al respecto la Corte ha sostenido: "Un análisis histórico y normativo muestra que el tribunal de casación no surgió para corregir todos los eventuales errores judiciales sino que su función es, si se quiere, más de orden sistémico, para proteger la coherencia del ordenamiento y la aplicación del derecho objetivo, por lo cual ha sido denominada por algunos sectores de la doctrina y la jurisprudencia como "nomofilaquia". ¿Qué significa eso? Que para la definición de las controversias judiciales concretas el ordenamiento prevé las instancias, mientras que el papel de la Corte Suprema, como tribunal de casación, es primariamente asegurar la coherencia del ordenamiento legal, gracias a la unificación de los criterios de interpretación de la ley, para de esa manera, lograr la realización del derecho objetivo y asegurar el respeto a los principios de legalidad y de igualdad".

Finalmente, la casación se concibe con el propósito de garantizar la justicia material y con ello hacer efectivo el principio de prevalencia del derecho sustancial, artículo 228 Superior. Desde esta perspectiva, la casación "es una institución jurídica destinada a hacer efectivo el derecho material y las garantías fundamentales de las personas que intervienen en un proceso". Esta característica ha sido definida por la Corte en los siguientes términos:

"En síntesis, con la regulación de la casación, no se trata sólo de preservar el interés privado que cada una de las partes procesales, demanda de la administración de justicia, sino, además, el interés supremo colectivo que tiene el Estado y la comunidad en la conservación, respeto y garantía de la norma jurídica, con el fin de asegurar, conforme al preámbulo de la Constitución un marco de justicia material, efectiva, concreta y comprometida con el anhelo de orden y paz, que le asiste como derecho, a todas las personas".

Se concluye, entonces, que en el Estado Social de Derecho, el recurso extraordinario de casación, no es sólo un mecanismo procesal de control de validez de las providencias judiciales, sino que se constituye en un elemento esencial en la aplicación igualitaria de la ley, en la defensa de la legalidad y en la garantía de la vigencia de la Constitución, incluidos los derechos fundamentales.

CONTROL DE LEGALIDAD DE LAS SENTENCIAS A CARGO DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA- Debe concebirse en una dimensión amplia PROCEDENCIA DE ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES- Agotamiento de recursos ordinarios y extraordinario de casación cuando el proceso ordinario correspondiente así lo permita ACTIVIDAD LEGISLATIVA EN LA REGULACION DE LA CASACION- Se encuentra sujeta al nuevo diseño instituido por el propio Constituyente RECURSO DE CASACION LABORAL- Se redimensiona

en el marco del Estado Social de Derecho/ RECURSO EXTRAORDINARIO DE CASACION LABORAL EN EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO- Importancia DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL- Fundamental y autónomo RECURSO EXTRAORDINARIO DE CASACION LABORAL- Fines primordiales considerados por la doctrina La doctrina ha considerado que este recurso cumple dos fines primordiales: "(a) la defensa de la ley sustantiva mediante la invalidación de las decisiones de los jueces de primera (casación per saltum) o de segunda instancia, que sean violatorias de esa misma Ley, esto es, de la ley sustantiva, (…) (b) unificación de la jurisprudencia. (…) la no menos importante función de fijar límites exactos de aplicación de las leyes, las decisiones de la Corte tienen por finalidad trazar los derroteros para la interpretación de aquellas por los juzgadores de instancia, de manera que las providencias de estos encuentren en ellas un sustento y una guía que las haga más seguras, más confiables, y, sobre todo, más justas".

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN MATERIA DE ESTABLECIMIENTO DE PROCEDIMIENTOS- Reiteración de jurisprudencia Reiteradamente la jurisprudencia constitucional ha afirmado que en razón de la cláusula general de competencia a que se refieren los numerales 1° y 2° del artículo 150 de la Constitución, al legislador le corresponde regular los procedimientos judiciales y administrativos, especialmente todo lo relacionado con la competencia de los funcionarios, los recursos, los términos, el régimen probatorio, cuantías, entre otros.

En estos términos, la Corte ha señalado que en virtud de su potestad legislativa en materia de procedimientos, el legislador puede "(…) regular y definir entre los múltiples aspectos de su resorte legislativo, algunos de los siguientes elementos procesales: (i) el establecimiento de los recursos y medios de defensa que pueden intentar los administrados contra los actos que profieren las autoridades, -esto es, los recursos de reposición, apelación, u otros -, así como los requisitos y las condiciones de procedencia de los mismos. (ii) Las etapas procesales y los términos y formalidades que se deben cumplir en cada uno de los procesos. (iii) La radicación de competencias en una determinada autoridad judicial, siempre y cuando el constituyente no se haya ocupado de asignarla de manera explícita en la Carta. (iv) Los medios de prueba y (v) los deberes, obligaciones y cargas procesales de las partes, del juez y aún de los terceros intervinientes, sea para asegurar la celeridad y eficacia del trámite, o para proteger a las partes o intervinientes, o para prevenir daños o perjuicios en unos u otros procesos".

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN MATERIA DE ESTABLECIMIENTO DE PROCEDIMIENTOS- No es absoluta DERECHOS FUNDAMENTALES- Tienen contenidos prestacionales cuyo desarrollo está sujeto al principio de progresividad y no regresión DERECHOS FUNDAMENTALES- Tienen unos contenidos mínimos negativos y positivos de cumplimiento inmediato y otros de contenido abierto y sujetos a la configuración legislativa LEGISLADOR- Está sujeto a los principios de no discriminación, progresividad y no regresividad cuando se trata de contenidos prestacionales MANDATO DE PROGRESIVIDAD Y NO REGRESIVIDAD EN MATERIA DE DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES Y CULTURALES- Contenido ACCION PUBLICA DE CONSTITUCIONALIDAD- No es solamente un mecanismo de control de la función legislativa, sino para la protección y garantía de los derechos fundamentales reconocidos en la Carta, incluidos los derechos económicos, sociales y culturales PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD- Ha sido reconocido en diversos tratados internacionales de derechos humanos que hacen parte del bloque de constitucionalidad PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD- Dimensiones DISEÑO DE MECANISMOS JUDICIALES PARA PROTECCION DE DERECHOS- Aplicación del principio de progresividad y no regresión RECURSO EXTRAORDINARIO DE CASACION LABORAL- Funciones a partir de la adopción del Estado Social de Derecho El recurso extraordinario de casación asume especiales funciones a partir de la adopción del Estado Social de Derecho. En efecto: (i) se erige como un mecanismo de protección del orden objetivo mediante la función de corrección de fallos contrarios a la ley, entendiéndose por tal, también la Norma Superior; (ii) permite la unificación de jurisprudencia en materia de derechos laborales y de seguridad social, por tanto, es una garantía de la aplicación igualitaria del ordenamiento jurídico; (iii) es una institución jurídica destinada a también a hacer efectivo el

derecho material, particularmente la Constitución, así como las garantías fundamentales; y (iv) en materia laboral, el recurso extraordinario de casación también constituye un instrumento mediante el cual el Estado cumple su función de protección del trabajo y la seguridad social . Por ello, al analizar las condiciones establecidas por el legislador para acceder al recurso, la Corte debe examinar si ellas hacen posible las finalidades de la institución, siempre teniendo en consideración que la casación, además de un mecanismo de control de validez, es una herramienta para hacer efectivas las garantías laborales y de la seguridad social.

AUMENTO DE CUANTIA EN RECURSO EXTRAORDINARIO DE CASACION LABORAL - Contiene una medida desproporcionada RAZONABILIDAD DE LAS MEDIDAS QUE LIMITAN DERECHOS FUNDAMENTALES Y OTROS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES- Enfoques para su examen/ JUICIO DE PROPORCIONALIDAD Y TEST DE IGUALDAD- Complementariedad/ JUICIO INTEGRADO DE IGUALDAD- Etapas/ JUICIO INTEGRADO DE PROPORCIONALIDAD- Criterios que deben tenerse en cuenta para determinar el nivel de escrutinio aplicable a cada caso/ TEST DE IGUALDAD- Niveles de intensidad La doctrina y la jurisprudencia constitucional comparadas, así como la propia práctica de esta Corporación, han evidenciado que existen dos grandes enfoques para el examen de la razonabilidad de las medidas que limitan derechos fundamentales u otros principios constitucionales: uno de origen europeo, que se desprende del juicio de proporcionalidad, y otro de origen estadounidense, que diferencia distintos niveles de intensidad dependiendo de la materia sometida a control. Toda vez que estos enfoques presentan ventajas diferentes, esta Corporación ha tratado de integrarlos mediante la fijación de un juicio que, de una parte, comprenda todas las etapas del juicio de proporcionalidad, y de otra, adelante distintos niveles de examen de conformidad con el asunto sobre el que verse la discusión. Este juicio integrado comprende entonces las siguientes etapas: (i) evaluación del fin de la medida, el cual debe ser no solamente legítimo sino importante a la luz de la Carta; (ii) análisis de si la medida es adecuada, es decir, de su aptitud para alcanzar un fin constitucionalmente válido; (iii) estudio de la necesidad de la medida, es decir, análisis de si existen o no otras medidas menos gravosas para los derechos sacrificados que sean idóneas para lograr el mismo fin; y (iv) examen de la proporcionalidad en estricto sentido de la medida, lo que exige una ponderación costo –beneficio de las ventajas que trae las medida frente al eventual sacrificio de otros valores y principios constitucionales.

Sin embargo, previo a este estudio, el operador jurídico debe establecer cuál es el grado de intensidad con el que adelantará su análisis, es decir, si aplicará un juicio estricto, moderado o débil, dependiendo de la naturaleza misma de la medida. Sobre las particularidades de cada uno de estos niveles de escrutinio, la Sentencia C-093 de 2001 expone: “8- El juicio integrado de proporcionalidad, que combina las ventajas del análisis de proporcionalidad de la tradición europea y de los tests de distinta intensidad estadounidenses, implica entonces que la Corte comienza por determinar, según la naturaleza del caso, el nivel o grado de intensidad con el cual se va a realizar el estudio de la igualdad, para luego adelantar los pasos subsiguientes con distintos niveles de severidad. Así, la fase de ‘adecuación’ tendrá un análisis flexible cuando se determine la aplicación del juicio dúctil, o más exigente cuando corresponda el escrutinio estricto. Igualmente sucederá con los pasos de “indispensabilidad” y ‘proporcionalidad en estricto sentido’”. Más adelante, en esta misma providencia, la Corte analiza los criterios que deben tenerse en cuenta para determinar el nivel de escrutinio aplicable a cada caso y sugiere los siguientes: “(…) el escrutinio judicial debe ser más intenso al menos en los siguientes casos: de un lado, cuando la ley limita el goce de un derecho constitucional a un determinado grupo de personas, puesto que la Carta indica que todas las personas tienen derecho a una igual protección de sus derechos y libertades (CP art. 13). De otro lado, cuando el Congreso utiliza como elemento de diferenciación un criterio prohibido o sospechoso, como la raza, pues la Constitución y los tratados de derechos humanos excluyen el uso de esas categorías (CP art. 13). En tercer término, cuando la Carta señala mandatos específicos de igualdad, como sucede con la equiparación entre todas las confesiones religiosas (CP art, 19), pues en esos eventos, la libertad de configuración del Legislador se ve menguada. Y, finalmente, cuando la regulación afecta a poblaciones que se encuentran en situaciones de debilidad manifiesta ya que

éstas ameritan una especial protección del Estado (CP art. 13).” NORMA ACUSADA EN MATERIA DE AUMENTO DE CUANTIA EN RECURSO EXTRAORDINARIO DE CASACION LABORAL - Razones para considerar que la intensidad del juicio con que debe ser estudiado es el intermedio Considera la Sala que la intensidad del juicio con que debe ser estudiado el artículo 48 de la Ley 1395 de 2010 es intermedio, por las siguientes razones: (i) el Constituyente reconoció al legislador un amplio margen de libertad de configuración en materia de establecimiento de procedimientos (num 2, art 150 CP); (ii) esta amplia competencia también ha sido reconocida por la jurisprudencia constitucional, específicamente en el establecimiento de cuantías; sin embargo, (iii) pese a que las dos consideraciones anteriores podrían llevar a la aplicación de un test leve, considera esta Sala que en razón a que se alega una posible afectación de los derechos a la igualdad, a acceder a la administración de justicia, al trabajo, a la seguridad social y de las demás garantías consagradas en el artículo 53 Superior, se justifica el escrutinio intermedio.

MEDIDAS EN MATERIA DE DESCONGESTION JUDICIAL- Finalidad/ DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA EN EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO- Pilar fundamental AUMENTO DE CUANTIA EN RECURSO EXTRAORDINARIO DE CASACION LABORAL- A pesar de que la medida sí disminuirá el número de recursos de casación, ello no se traduce en la descongestión de la jurisdicción laboral DESCONGESTION DE LA SALA LABORAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA- Pueden adoptarse otras medidas que no afecten de manera desproporcionada el acceso a la administración de justicia DERECHO AL TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL- Exige que el legislador diseñe e implemente mecanismos para que se reconozcan los derechos y garantías a favor de los trabajadores y puedan hacerse efectivas y reclamables ante la jurisdicción/ MEDIDAS EN MATERIA DE DESCONGESTION JUDICIAL- Comprende un aumento drástico de la cuantía para acceder a casación sin que el legislador justificara las razones para ello en términos de otros derechos fundamentales o principios constitucionales REQUISITOS PARA ACCEDER AL RECURSO EXTRAORDINARIO DE CASACION LABORAL- Limitación excesiva puede impedir el cumplimiento de una de las funciones asignadas por la Constitución Política a la Corte Suprema de Justicia ACCESO A LOS MECANISMOS DE PROTECCION JUDICIAL- Como una obligación que se desprende de cualquier derecho fundamental, debe ampliarse de manera progresiva en condiciones de gratuidad e igualdad Referencia.: Expediente D- 8274 Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 48 de la Ley 1395 de 2010 “ Por la cual se adoptan medidas en materia de descongestión judicial.” Magistrado Ponente:

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB Bogotá D. C., doce (12) de mayo de dos mil once (2011) La Sala Plena de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados Juan Carlos Henao Pérez –quien la preside-, María Victoria Calle Correa, Mauricio González Cuervo, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Jorge Iván Palacio Palacio, Nilson Pinilla Pinilla, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, Humberto Antonio Sierra Porto y Luis Ernesto Vargas Silva, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la presente sentencia con fundamento en los siguientes, 1.

ANTECEDENTES En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Jorge Luis Pabón Apicella demandó el artículo 48 de la Ley 1395 de 2010 “por la cual se adoptan medidas en materia de descongestión judicial.”.

Mediante auto del primero (1°) de octubre de dos mil diez (2010), el Despacho del Magistrado Sustanciador Dr. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, admitió la demanda presentada.

1.1. NORMA DEMANDADA A continuación se transcribe el texto de la disposición demandada: “LEY 1395 DE 2010 (julio 12 de 2010) Por la cual se adoptan medidas en materia de descongestión judicial.

EL CONGRESO DE COLOMBIA DECRETA: (…) ARTICULO 48. Modifíquese el artículo 86 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social , el cual quedará así:

Artículo 86 . Sentencias susceptibles del recurso. A partir de la vigencia de la presente ley y sin perjuicio de los recursos ya interpuestos en ese momento, sólo serán susceptibles del recurso de casación los procesos cuya cuantía exceda de doscientos veinte (220) veces el salario mínimo legal mensual vigente." 1.2 DEMANDA Solicita la demandante la declaración de inconstitucionalidad del artículo 48 de la Ley 1395 de 2010, por considerarlo violatorio de los artículos 2°, 13, 25, 53 y 229 de la Constitución Política, con base en los siguientes argumentos.

1.2.1 Afirma que el artículo 48 de la ley 1395 de 2010 desconoce el principio de igualdad, pues establece como requisito para acceder al recurso extraordinario de casación en materia laboral que la cuantía ascienda a los 220 salarios mínimos legales mensuales vigentes, lo cuál, en palabras del actor "no establece distinción alguna entre personas, pues rige de manera idéntica para todas, sean patronos o trabajadores, poderosos o débiles, dependan o no de un salario para subsistir y tener vida digna, estén protegidos de manera especial o no por la Constitución; es decir no hace distinciones donde ética y jurídicamente se justifican, lo cual es la base esencial del principio de igualdad consagrado en el artículo 13 de la Carta Política y, por ende, quebranta este artículo constitucional y, de contera al citado artículo 25 de la Carta Política que ordena perentoriamente al legislador proteger especialmente al trabajo y a los trabajadores (…)" .

1.2.2 Para fundamentar su posición, trae a colación jurisprudencia de la Corte Constitucional referente a la aplicación del principio de igualdad y señala que en la Sentencia C-606 de 1992, la Corte indicó que "la garantía del principio de igualdad se traduce en el hecho de que al poder público le está vedado, sin justificación razonable acorde al sistema constitucional vigente, establecer condiciones desiguales para circunstancias iguales y viceversa".

1.2.2. Agrega que la disposición atacada, en tanto restringe el acceso al recurso extraordinario de casación al fijar como requisito para acceder a éste, que la cuantía de los procesos exceda los 220 SMLMV, vulnera el derecho de acceso a la administración de justicia de los trabajadores (artículo 229 de la Constitución) y la prohibición de menoscabo de la libertad, dignidad humana y los demás derechos de los trabajadores (artículo 53 ibídem).

1.2.3 El actor sostiene que la norma desconoce la igualdad material como nuevo presupuesto del Estado Social de Derecho (art 13), en razón a que no toma en consideración la situación real de la mayoría de los trabajadores, y por el contrario, establece requisitos que limitan en forma desproporcionada el acceso al recurso extraordinario de casación. Sobre el particular señala que " la igualdad es uno de los elementos conformantes del orden justo y supone reconocer las diferencias entre las personas para tomar medidas razonables y adecuadas que los equiparen " 1.2.4 Aduce que la Constitución Política ha reconocido, en el artículo 53, que los trabajadores son la parte débil en la relación del trabajo, y por tanto, los mecanismos para acceder a la administración de justicia deben estar acorde con tal postulado constitucional. Ello supone el " de alcanzar razonable y proporcionalmente la protección del recurso extraordinario de casación laboral no obstante su condición de subordinado, de fragilidad económica y en la relación laboral. Los trabajadores también tienen el derecho fundamental y humano de acceder a la justicia pese a su condición de débil, pues el beneficio de la igualdad supone elevarle protectivamente hasta el acceso a la justicia y al no menoscabamiento de sus derechos " 1.2.5 Para el actor, el acceso a la administración de justicia tiene una especial connotación en el caso de los trabajadores, en razón a la especial protección otorgada por el Constituyente al trabajo en todas sus modalidades. En estos términos, dicho acceso es un " medio importantísimo y destacado para que los trabajadores (por regla general parte débil en la relación de trabajo y en lo económico procesal) obtengan declaratoria y amparo de sus derechos laborales (que son base de la subsistencia misma y de sus posibilidades de VIDA DIGNA)" 1.2.3 Sostiene que el aumento desproporcionado de la cuantía para recurrir en casación constituye una medida regresiva en cuanto a la protección de los derechos de los trabajadores y desconoce la realidad social de la mayoría de ellos, pues devengan salarios bajos y que por ello muy difícilmente en sus procesos laborales alcanzaran el tope mínimo de los 220 SMLMV. Sobre el particular considera que la Ley 1395 de 2010 limita en forma excesiva las posibilidades de acceder a este recurso extraordinario, pese a que " los derechos constitucionales de los trabajadores no pueden ser reducidos o suprimidos ".

1.2.3 INTERVENCIONES 1.2.4 Intervención del Ministerio de la Protección Social La representante del Ministerio de la Protección Social, Myriam Roncancio Téllez, solicita a esta Corporación la declaratoria de exequibilidad de la norma demandada, con los siguientes argumentos:

1.2.4.1 La interviniente hace referencia al informe de ponencia para primer debate en la Cámara de Representantes del proyecto de ley N°255 de 2009, por la cual se adoptan medidas en materia de descongestión judicial, y trae a colación el informe de ponencia para segundo debate en Cámara del mismo proyecto. Con fundamento en los informes de ponencia antes señalados, el Ministerio de la Protección Social concluye que el establecimiento de la cuantía como requisito de procedencia del recurso extraordinario de casación se justifica, por una parte, en la libertad de configuración con la que por mandato constitucional cuenta el legislador, y por otra, en la necesidad de racionalizar la administración de justicia y adoptar medidas para sea eficaz, eficiente, pronta y cumplida, propósitos que justamente fueron perseguidos por el legislador al momento de expedir la norma acusada.

1.2.4.2 Sostiene que la jurisprudencia constitucional, especialmente la Sentencia C- 426 de 2002, consideró que por razón de su vinculación directa con el debido proceso y con otros valores constitucionales como la dignidad, la igualdad y la libertad, el acceso a la administración de justicia se define también como un derecho medular, de contenido múltiple o complejo, que comprende: (i) el derecho de acción o de promoción de la actividad jurisdiccional, el cual se concreta en la posibilidad que tiene todo sujeto de ser parte en un proceso y de utilizar los instrumentos que allí se proporcionan para plantear sus pretensiones al Estado, sea en defensa del orden jurídico o de sus intereses particulares;

(ii) el derecho a que la promoción de la actividad jurisdiccional concluya con una decisión de fondo en torno a las pretensiones que han sido planteadas;

(iii) el derecho a que existan procedimientos adecuados, idóneos y efectivos para la definición de las pretensiones y excepciones debatidas; (iv) el derecho a que los procesos se desarrollen en un término razonable, sin dilaciones injustificadas y con observancia de las garantías propias del debido proceso; y (v) el derecho a que subsistan en el orden jurídico una gama amplia y suficiente de mecanismos judiciales-acciones y recursos- para la efectiva resolución de los conflictos, entre otros. El Ministerio considera que la disposición acusada garantiza tales elementos y, por tanto, no podría hablarse de una decisión desproporcionada del legislador.

1.2.5 Intervención del Instituto Colombiano de Derecho Procesal El Instituto solicita a la Corte Constitucional declarar la inexequibilidad de la reforma del artículo 86 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social , por las siguientes razones:

1.3.2.1. Señala que el artículo 25 de la Constitución impone a los funcionarios de la rama judicial y a los demás funcionarios del Estado, la obligación de defender el trabajo y todos los demás derechos que surjan de él. En consecuencia, todo aspecto procesal debe interpretarse conforme a este mandato constitucional.

1.3.2.2. Asegura que la norma atacada desconoce tal mandato constitucional al aumentar desproporcionadamente la cuantía para poder interponer el recurso extraordinario de casación, lo que impide que muchos casos de interés general puedan llegar al conocimiento de la Corte Suprema de Justicia.

1.3.2.3. Agrega que en el mismo precepto constitucional se reconoce que no existe igualdad entre empleadores y trabajadores, de donde se colige que debe brindarse protección jurídica a estos últimos, por ejemplo, a través del principio de favorabilidad en materia laboral. En cuanto al artículo 53 de la Carta Política, considera que la norma acusada menoscaba los derechos en él consagrados, en la medida en que al aumentar en forma desproporcionada la cuantía para interponer el recurso, se afecta la parte más débil de la relación laboral.

1.3.2.4. Finalmente, aduce que en virtud del artículo 229 de la Constitución, los trabajadores tienen derecho a acceder a la justicia no solo a nivel de juzgados y tribunales, sino también ante la Corte Suprema. Con la cuantía excesiva para la procedencia del recurso en mención, indica que se está convirtiendo la jurisdicción laboral en “elitista”, pues se establece una discriminación odiosa por el factor económico.

1.3.3. Intervención de la Universidad Nacional de Colombia 1.3.3.1. El Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Colombia inicia se intervención aclarando que a pesar de que la actor se refiere a la violación de los artículos 2, 13, 25, 53 y 229 de la Constitución, el examen debe dirigirse hacia el análisis de la proporcionalidad de la medida adoptada, es decir, al aumento de la cuantía para recurrir en casación en materia laboral, por lo que procede a realizar un examen de constitucionalidad según el test de proporcionalidad.

1.3.3.2. Así las cosas, el interviniente destaca que la finalidad del derecho laboral consiste en alcanzar la justicia en la relación trabajador-empleador. Afirma que ello conlleva una necesaria “ coordinación económica y equilibrio social ” en palabras del artículo 1° del CST; y, por tanto, sostiene que el modelo de derecho laboral adoptado en Colombia entiende que la parte más débil de la relación laboral es el trabajador y, por ello, se consagran normas que lo igualan materialmente con los empleadores.

1.3.3.3. La finalidad de la modificación de la norma es la de descongestionar la justicia para hacerla mucho más expedita, de ello da cuenta la ponencia para primer debate en el Senado de la República del proyecto de Ley 197 de 2008, por la cual se adoptan medidas en materia de descongestión judicial. Sin embargo, considera que resulta contradictorio pretender el aumento en la cobertura y mejora de la administración de justicia y al mismo tiempo incrementar el interés para acudir en casación hasta 220 salarios mínimos, pues esa cifra niega el acceso a la inmensa mayoría de los trabajadores y por tanto, sus intereses nunca serán debatidos por el máximo tribunal de la justicia ordinaria laboral, la Corte Suprema de Justicia.

1.3.3.4. Pero es más grave que se pierda de vista uno de los fines fundamentales de la institución del recurso de casación: la unificación de jurisprudencia. Señala que como consecuencia de la norma acusada, esta labor se trasladaría a los tribunales de distrito, quienes fijarían la interpretación de las normas laborales.

1.3.3.5. Por otra parte, expresa que el DANE, en su informe estadístico febrero-abril de 2010, afirma que el promedio de los salarios en las 13 principales ciudades del país es de menos de 2 salarios mínimos legales mensuales vigentes y que el 58% de los trabajadores en el país viven en la informalidad. De las estadísticas anteriores, afirma que puede evidenciarse fácilmente que una cuantía como la consagrada en la norma acusada hace impensable el acceso a la Corte Suprema de por lo menos el 90% de los trabajadores.

1.3.3.6. Así las cosas, sostiene que por cuenta de la flexibilización laboral, de la temporalidad en el modelo de contratación laboral que hoy impera y del aumento de la cuantía para recurrir en casación, jamás llegarán los problemas de los trabajadores a la Corte Suprema. En consecuencia, la discusión de los pleitos laborales de la inmensa mayoría de los trabajadores quedará supeditada al agotamiento de las instancias ordinarias.

1.3.3.7. Concluye que la reforma no desarrolla uno de los principios esenciales al Estado Social de Derecho, cual es el de proteger al trabajo como un principio fundamental, dado que propone un trato diferenciado y excluyente en el acceso a la administración de justicia en la modalidad del recurso de casación en materia laboral, desprotegiendo a los trabajadores colombianos.

1.3.4. Intervención de las ciudadanas Carolina Mesa Falla y Viviana Hernández Morales Las ciudadanas coadyuvan la demanda y solicitan la inexequibilidad de la norma demandada por ser violatoria del artículo 13 de la Constitución. Sus argumentos se resumen a continuación:

1.3.4.1. La norma demandada es violatoria del derecho a la igualdad, debido a que al emplear niveles de ingreso como referentes para acceder al recurso extraordinario de casación, se pone fin al derecho de los demandantes -que en los proceso laborales suelen ser los empleados- de recurrir las decisiones de los jueces de instancia ante la Corte Suprema de Justicia, mediante el recurso extraordinario de casación.

1.3.4.2 Las intervinientes hacen alusión a la importancia que tiene el trabajo y las relaciones laborales justas en un Estado Social de Derecho, el cual, debe propender por "la eliminación de factores de desequilibrio, que aseguren la vigencia, la efectividad del principio de igualdad y la consagración de un sistema contentivo el cual integra una protección jurídica concreta del trabajo, el cual debe ser desarrollado eficazmente por el legislador, basándose en los principios mínimos fundamentales que se encuentran consagrados en nuestra Constitución en su artículo 53".

1.3.5 Intervención de la ciudadana Laura Jaramillo Franco La ciudadana apoya la petición presentada por el demandante, por las siguientes razones:

1.3.5.1 Manifiesta que el artículo 48 de la Ley 1395 de 2010 es violatorio del artículo 13 Constitucional, debido a que es evidente la desigualdad existente entre empleador y empleado, pues éste goza de una condición de inferioridad que se vislumbra en la necesidad de percibir un salario, que en la mayoría de los casos no es suficiente para llevar una vida en condiciones dignas. Por tanto, el hecho de que la mayoría de la población acceda a salarios bajos, lleva a que sus reclamaciones laborales también lo sean, y por ello, la cuantía establecida en el artículo censurado para acceder al recurso de casación, supondría una restricción discriminatoria, que torna al recurso en "extraordinariamente elitista" en aras de una descongestión judicial.

1.3.5.2 Al respecto, la interviniente cita la Sentencia C-345 de 1993, en la que la Corte Constitucional estableció que "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 a los altos ingresos mediante la concesión de beneficios procesales (…)" .

1.3.6 Intervención de la ciudadana Natalia Ospina Ospina La ciudadana interviene con el fin de solicitar la declaración de exequibilidad de la norma acusada por ajustarse a los preceptos superiores. Sus argumentos son los siguientes:

1.3.6.1 El recurso de casación no es una tercera instancia, ni un recurso que pueda asimilarse a los recursos ordinarios, sino que se trata de un recurso extraordinario, lo que implica que sólo pueda utilizarse con el fin de impugnar determinadas sentencias judiciales, cuando sean violadas las normas sustanciales o las procedimentales.

Este recurso tiene como propósito "el enjuiciamiento de la sentencia y no el estudio del caso que le dio origen". Por tanto, el derecho al trabajo se protege a través de la consagración y uso de las dos instancias reconocidas en los procesos laborales. En su opinión, ello se encuentra respaldado en la Sentencia C- 596 de 2000, en la cual la Corporación estableció que: " la protección del derecho al trabajo se logra esencialmente durante las instancias procesales que ha diseñado para tal efecto el legislador, donde los trabajadores pueden acudir en defensa de sus derechos e intereses. En dichas instancias pueden hacer valer los recursos ordinarios ".

1.3.6.2 El legislador, por mandato del artículo 150 numeral 2, tiene libertad de configuración para crear y modificar los procesos, las actuaciones judiciales y las reglas formales del debido proceso, condicionado al respeto de los derechos, garantías, principios y valores contemplados en la Carta. Como sustento de este planteamiento, cita la sentencia antes mencionada, en la cual se establece que el legislador tiene competencia para establecer los medios de impugnación ordinarios -en desarrollo del principio de las dos instancias- y los extraordinarios. En consecuencia, el Congreso puede señalar qué recursos proceden contra las decisiones judiciales, así como los requisitos necesarios para que los sujetos procesales puedan hacer uso de ellos, las condiciones de admisibilidad o de rechazo y la manera en que ellos deben ser

decididos. Por tanto, no considera que la norma demandada sea violatoria del derecho a la igualdad ni al derecho al acceso a la administración de justicia.

1.3.7 Intervención de la ciudadana Susana Vallejo Escobar La ciudadana solicita que la Corte Constitucional declare la exequibilidad del artículo 48 de la Ley 1395 de 2010, aduciendo lo siguiente:

1.3.7.1 El recurso de casación no es una tercera instancia judicial y, por tanto, no es válido afirmar que imponer determinados requisitos a dicho recurso supone una violación al derecho al acceso a la justicia, pues dichas medidas no implican detrimento del derecho de los ciudadanos a iniciar procesos judiciales y obtener una sentencia justa y acorde a derecho, y en caso de no considerarla como tal, a acceder a una segunda instancia ante un juez superior.

1.3.7.2 La rama legislativa goza de plena competencia para dictar normas sustanciales y procesales en materia laboral, incluso si ellas suponen limitaciones a los medios de acceso a la justicia. Por tanto, el hecho de que la Ley 1395 de 2010 haya reglamentado disposiciones laborales referentes a los mecanismos judiciales, no implica una extralimitación en las funciones del legislativo, pues dicha normativa fue expedida en ejercicio de las potestades que le fueron conferidas por la Carta Política.

1.3.7.3 En cuanto a la cuantía impuesta por la Ley 1395, aclara la interviniente que no representa la suma de dinero que debe tener ni mucho menos pagar el demandante para poder hacer uso del recurso, sino la suma a la cual debe ascender la cuantía debatida en el litigio. En este sentido, es una falacia afirmar que la medida es injusta porque requiere medios económicos para acceder a ella, pues el hecho de que un trabajador devengue poco salario, no implica que no pueda iniciar o ser parte de un litigio que verse sobre una cuantía igual o mayor a la requerida por la disposición acusada.

1.3.7.4 Sobre la supuesta violación al derecho a la igualdad, expone que el hecho de que el poder legislativo, en uso legítimo de sus potestades, reglamente ciertos mecanismos excepcionales, no implica que las personas dejen de ser libres e iguales ante la ley, pues en ningún momento supone una discriminación por motivos de raza, género, sexo, etc.

1.3.7.5 Respecto al derecho al trabajo, considera que la disposición demandada no está eliminando las condiciones dignas y justas, así como tampoco la especial protección de la que goza el trabajador.

1.3.8 Intervención de la ciudadana María Pía Oñate Berrocal La ciudadana presentó escrito de intervención en aras de coadyuvar al demandante, para lo cual se basó en los siguientes argumentos:

1.3.8.1 Sostiene que Colombia como Estado Social de Derecho se funda en la prevalencia del interés común, por tanto, no es adecuado restringir el acceso a los recursos en ciertos procesos por una causa tan insuficiente como lo es la cuantía de dichos procesos.

De igual manera, expone que la medida desconoce el principio constitucional a la igualdad, pues no toma en consideración la situación actual de la sociedad colombiana, la cual corresponde a un elevado índice de pobreza, según reportes del diario Portafolio a los que se refiere en su escrito.

1.3.8.2 Lo anterior, se traduce en una medida regresiva que produce un grave impacto en el derecho de acceder a la administración de justicia por parte de los trabajadores. En efecto, la mayoría de colombianos no tendrían acceso a participar en procesos de una cuantía igual o superior a los 220 SMLMV, y que en definitiva, daría origen a que solo unos pocos se verían beneficiados con el acceso al recurso de casación. En palabras de la interviniente, “la condición de poder contar con mayor liquidez significa ser más apto para que la ley reconozca que se es susceptible de gozar de un derecho procesal”, lo cual a la luz de la Constitución de 1991 es violatoria de los mandatos constitucionales.

1.3.8.3 Por último, considera que la Constitución es enfática en otorgarle al legislador plena competencia para que organice la administración de justicia, y para ello, nada resulta más neutral que el establecimiento de una cuantía que responda a factores objetivos de determinación. No obstante, como el recurso de casación es un medio extraordinario que

permite la corrección de errores judiciales, resulta inconstitucional que el legislador la impida en procesos laborales inferiores a 220 SMLMV, aún cuando se encuentre demostrada la causal.

1.3.9 Intervención del ciudadano Juan Francisco Pérez Mejía El ciudadano solicita la declaración de inconstitucionalidad de la norma demandada por las siguientes razones:

1.3.9.1 La Corte Constitucional en la Sentencia C-596 del 2000 expresó que " con la regulación de la casación, no se trata sólo de preservar el interés privado que cada una de las partes procesales, demanda de la administración de justicia, sino, además, el interés supremo colectivo que tiene el Estado y la comunidad en la conservación, respeto y garantía de la norma jurídica, con el fin de asegurar, conforme al preámbulo de la Constitución un marco de justicia material, efectiva, concreta y comprometida con el anhelo de orden y paz, que le asiste como derecho, a todas las personas ". Por tanto, la exequibilidad del artículo 48 de la Ley 1395 de 2010 contraría lo expuesto por la Corte, ya que viola el interés privado de las personas y a su vez el interés supremo y colectivo que tiene el Estado y la comunidad de acceder a una justicia material efectiva.

1.3.9.2 El aumento desproporcionado de la cuantía para acceder al recurso de casación carece de una razón objetiva. Para el anterior aserto se basa en las estadísticas y reportes dados por los diarios nacionales, entre ellos El Colombiano, en el cual se revela que en Colombia hay 20 millones de colombianos que viven en la pobreza y 8 en la indigencia; es decir, que más de la mitad de la población vive con menos de un salario mínimo legal mensual vigente. Así las cosas, tal disposición creó una barrera mediante la cual se desprotege a un gran número de trabajadores, lo que se convierte en una limitación al derecho a la acceso a la administración de justicia.

1.3.10 Intervención del Ministerio del Interior y de Justicia El representante del Ministerio del Interior y de Justicia defiende la norma demandada en el proceso de la referencia así:

1.3.10.1 La Corte Constitucional, en Sentencia C- 596 de 2000, declaró exequible el artículo 86 del Código Procesal del Trabajo, modificado en su momento por el Decreto-Ley 719 de 1989 en el sentido de aumentar a 100 salarios mínimos legales mensuales vigentes, la cuantía para recurrir en casación, la cual estaba regulada en la Ley 11 de 1984, art. 26 y ascendía a 50 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Por tanto, tratándose de la misma disposición (art. 86 del Código procesal del Trabajo) y del mismo contenido normativo (aumento considerable de la cuantía para recurrir en Casación laboral), aplican para el caso objeto de examen, las mismas razones expuestas por la Corte en la precitada sentencia.

En la mencionada sentencia la Corte estableció: " en cuanto al recurso de casación la Constitución, como se advirtió antes, aunque sólo se limita a establecer de modo general la competencia funcional de la Corte Suprema como tribunal de casación, lo erige como un recurso de rango constitucional, como lo reconoció la Corte Constitucional. Por lo tanto, no ofrece duda que su regulación en lo que concierne a: la procedencia del recurso, la cuantía del interés para recurrir, la naturaleza de las sentencias que pueden ser objeto de éste; las formas y los términos para su interposición, su sustentación y condiciones de admisibilidad, los trámites del recurso y el contenido de la decisión, son cuestiones que compete regular al legislador autónomamente, aunque respetando los límites antes señalados ".

1.3.10.2 Por otra parte, considera que la protección del derecho al trabajo se logra esencialmente durante las instancias ordinarias procesales que ha diseñado el legislador, donde los trabajadores pueden acudir en defensa de sus derechos e intereses.

La casación no necesariamente es el mecanismo procesal por medio del cual se defienden y protegen los derechos e intereses de los trabajadores, pues ésta muchas veces se constituye en un obstáculo para que el trabajador pueda en forma pronta y oportuna satisfacer sus derechos.

1.3.10.3 No hay violación al principio a la igualdad, en razón s que los 220 SMLMV operan para las dos partes procesales, es decir, para el trabajador y empleador.

De la misma manera, aduce que no se desconoce el acceso a la justicia, pues este derecho se encuentra garantizado en el hecho de poder acceder a las instancias ordinarias del proceso, por lo tanto, bien puede restringirse la posibilidad de acceder a la casación, pues éste es un recurso excepcional, extraordinario y limitado.

1.3.10.4 En Sentencia C-103 de 2005, la Corte Constitucional estableció que no resulta contrario a la Constitución el hecho de que el legislador consagre diferencias procesales a partir del factor cuantía, cuando, entre otras finalidades, se busca con ello racionalizar el aparato judicial haciendo menos complejo el proceso judicial y garantizando mayor prontitud y eficiencia en la administración de justicia.

Por otro lado, el factor cuantía como elemento para determinar la competencia de los jueces, ha sido avalado como legítimo por esta Corporación y declarado constitucional, cuando se fundamenta en un criterio general, impersonal y abstracto, pues como se dejó consignado en las sentencias antes transcritas:

"(…) la racionalización en la administración de justicia, obliga a la adopción de técnicas que aseguren prontitud y eficiencia y no sólo 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 las personas ".

1.3.10.5 Sobre la finalidad de la norma demandada, hace referencia a la ponencia presentada ante la Comisión Primera de Senado, radicada por ese Ministerio, donde se justificó la reforma de que trata la disposición acusada en la descongestión judicial, así:

" con la intensión de racionalizar el acceso a la jurisdicción laboral, de tal manera que se coadyuve a la descongestión de la jurisdicción del trabajo, se propone modificar los artículos (…) 86, (…) del Código Procesal del Trabajo (…). Se sugiere aumentar el interés parar recurrir en Casación, contemplado en el artículo 86 del Código Procesal del Trabajo, de tal manera que se permita a la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia poder resolver una carga más racional de asuntos en materia del recurso extraordinario de Casación, ya que en la actualidad, en razón de las medidas de descongestión tomadas respecto de juzgados y tribunales superiores de distrito, se ha producido un incremento desmesurado de los asuntos a cargo de la Sala, pues ésta debe conocer no solo del recurso de Casación sino también del recurso de revisión, del de anulación, además de tutelas, tanto en primera como segunda instancia, recursos de queja, conflictos de competencia, calificación de ceses de trabajo, entre otros" .

1.3.11 Intervención de la ciudadana Luz Mila Johana Lancheros Carvajal La ciudadana solicita que se declare la constitucionalidad de la norma acusada. Los fundamentos que justifican su solicitud son los siguientes:

1.3.11.1 En cuanto a la procedencia de la casación, observa que las normas que determinan cuales sentencias judiciales pueden ser objeto del recurso, se presumen en principio ajustadas a la Constitución, en virtud del respeto del juicio valorativo que ha efectuado el legislador, fundado en las razones que consultan la realidad social; por tanto, las apreciaciones del legislador, en cuanto contribuyen a la racionalización, eficiencia y eficacia de la administración de justicia, son intangibles y no pueden ser desconocidas por el juez constitucional. Así las cosas, al ser la casación un recurso excepcional, el legislador tiene la potestad de reglamentarlo, de tal manera que se generen limitaciones para su procedencia y el modo de ejercitarlo, por lo que no puede ser equiparable a los recursos ordinarios, y tampoco se puede pretender que el recurso de casación sea aplicable a todos los procesos.

1.3.11.2 La Constitución, en su artículo 150, ha establecido la cláusula de competencia general en cabeza del Congreso para expedir leyes. Sobre este punto la Corte Constitucional ha expresado que " el legislador tiene la libertad de

configuración para crear y modificar los procesos y actuaciones judiciales, condicionada al respeto de los derechos, garantías, principios y valores contemplados en la misma Constitución, conforme a los principios de razonabilidad y proporcionalidad ". Por consiguiente, se infiere que es competencia del Congreso establecer los medios de impugnación ordinarios, en desarrollo del principio de las dos instancias, y los extraordinarios. Puede en consecuencia el legislador señalar qué recursos proceden contra las decisiones judiciales, así como los requisitos necesarios para hacer uso de ellos y las condiciones de rechazo o de admisibilidad de ellos.

1.3.11.3 En cuanto al derecho a la igualdad, considera que lo constitucionalmente vetado es otorgar trato diferenciado a situaciones idénticas, lo que no se materializa en el mandato de la norma demandada; pues ésta establece para las dos partes procesales, es decir tanto para trabajador como para empleador las mismas condiciones de acceso al recurso de casación. En palabras de la interviniente, " en caso tal de retirar el requisito de la cuantía para el recurso de casación laboral implicaría hacerle decir al artículo algo que no dice, esto es, que el recurso de casación procede contra toda sentencia de segunda instancia, y tal garantía no ha sido consagrada por la carta. El recurso de casación laboral no es un derecho, por lo cual no se puede pretender el acceso al mismo por cualquier parte procesal en todo tipo y a todo momento del proceso. El legislador ha previsto diferentes recursos a los cuales pueden acceder las partes procesales, los cuales no son aplicables a todos los procesos, momentos y providencias dentro del proceso en particular." 1.3.12 Intervención ciudadana de las estudiantes de derecho de la Universidad de los Andes, Laura Gaitán, Paula Gaitán y Daniela Betancourt Las intervinientes solicitan a esta Corporación la declaración de exequibilidad de la norma demandada según los siguientes argumentos:

1.3.12.1 Como petición previa solicitan la declaratoria de inhibición de la Corte Constitucional en este asunto, debido a que el concepto de violación utilizado por el actor no ha sido lo suficientemente fuerte, lo cual no permite la realización de un análisis concienzudo para fallar de fondo. La Corte ha señalado que las razones de inconstitucionalidad deben ser claras, ciertas, especificas, pertinentes y suficientes, como carga mínima de argumentación que el actor debe exponer para evitar una decisión inhibitoria.

Debido a la debilidad de los argumentos, las intervinientes sospechan que se ha utilizado el mecanismo para concretar un análisis de conveniencia, por lo cual citan lo que ha dicho la Corte en este sentido: " tampoco prosperarán las acusaciones que fundan el reparo contra la norma demandada en un análisis de conveniencia, calificándola de inocua, innecesaria, o reiterativa a partir de una valoración parcial de sus efectos " [1] .

De igual manera, el demandante incurre en una falacia de generalización apresurada, pues " considera que todos los trabajadores, según la realidad colombiana, no podrán devengar más de 220 salarios, por lo que la norma no los está teniendo en cuenta, y por ende, al haber una contradicción con el derecho a la igualdad, es inconstitucional. Lo que el demandante no está teniendo en cuenta es que, aunque sí se parte de la base de que el trabajador es la parte débil de la relación laboral, no es una realidad imperativa en la cual no se encuentren casos de trabajadores que así lo hagan. Ahora bien, aún en el caso de que esto no fuera cierto, el titular de la demanda no está teniendo en cuenta que, como mecanismo extraordinario, se está partiendo de la base de que sólo un número reducido de casos y personas podrán llegar hasta éste." 1.3.12.2 Superado el tema de la inhibición de la Corte en este asunto, consideran las intervinientes que lo pertinente es la declaratoria de constitucionalidad de la norma demandada. Lo anterior por cuanto los sujetos procesales gozan de diversos mecanismos para impugnar la decisión del juez o los jueces de instancia, y su elección debe ajustarse a los requisitos señalados por el legislador, quien actuando de acuerdo a su ámbito de configuración normativa, ha especificado los puntos y requisitos para acceder a la jurisdicción. Sin embargo, expresan que el legislador no goza de una facultad absoluta de configuración normativa, pues tal como lo ha expresado la Corte " debe observar principio de igualdad, que no permite conferir un tratamiento desigual cuando no sea razonable o justo" [2] .

1.3.12.3 En cuanto al recurso de casación, la Constitución sólo establece a la Corte Suprema como órgano competente para conocerlo, pero no señala la manera en que debe regularse. Por lo tanto, es el legislador quien tiene autonomía para definir su procedencia, la cuantía, la naturaleza de las sentencias que puedan ser objeto de éste, los términos, las condiciones de admisibilidad y el contenido de la decisión. Por tanto, como al legislador le corresponde dictar las normas procesales y regular el trámite de los procesos, la Corte ha dejado claro que: " para concluir que una norma procesal es inconstitucional hay que demostrar por qué quebranta un mandato de la Constitución. No basta, por ejemplo, hacer afirmaciones sobre la igualdad en sentido abstracto, porque esta clase de razonamientos llevaría a sostener tesis ostensiblemente absurdas, como la que todos los asuntos se someterían al mismo trámite " [3] .

1.3.12.4 La norma acusada no debe interpretarse aisladamente, sino de manera integral con las demás disposiciones y con los principios del ordenamiento jurídico. Entonces debe ser interpretada con la finalidad que pretende toda la Ley 1395 de 2010, que es la consecución de celeridad y eficacia a todos los procesos, y así, descongestionar la rama judicial para que sólo lleguen como última instancia los procesos que verdaderamente " tengan un fundamento jurídico de por qué se les ha quebrantado su derecho ". Finalmente, la norma impugnada pretende garantizar que efectivamente se hagan exigibles los derechos que en los casos establecidos por la ley se consideran violados. En consecuencia, sus disposiciones son constitucionales.

1.3.13 Intervención de la ciudadana María Angélica Pabón La ciudadana solicita la declaración de inexequibilidad del artículo 48 de la Ley 1395 de 2010, por los siguientes argumentos:

1.3.13.1 El recurso de casación tiene la naturaleza de extraordinario, pues no es un recurso que se pueda interponer por el sólo querer de los sujetos. En efecto, éste es excepcional y sólo puede ser interpuesto cuando se configuran las causales taxativas consagradas en la ley. Es por ello que resulta razonable, en principio, que el legislador con base en las facultades del artículo 150 de la Constitución establezca ciertos requisitos para poder acceder a él.

En su jurisprudencia, la Corte Constitucional ha afirmado que el legislador goza de un amplio margen de discrecionalidad para expedir, modificar y derogar reglas de carácter procedimental; discrecionalidad que se ve menguada cuando sus decisiones afectan los derechos y garantías reconocidos y protegidos por la Carta Fundamental, puesto que, según la Sentencia C- 269 de 1996, " las excepciones y restricciones que pueda llegar a imponer el legislador, en cumplimiento de ésta función, deben responder a criterios objetivos y razonables, acordes con los principios y valores esenciales en que se funda el Estado colombiano ".

1.3.13.2 Para que la norma objeto de análisis constitucional pueda ser declara exequible, requiere de un estudio que sobrepase el sólo hecho de que el legislador cuenta con un amplio margen de discrecionalidad para regular estos temas, y se encuadre en otros aspectos igualmente importantes, como lo es el desconocimiento o no de los derechos fundamentales de los ciudadanos a acceder a la justicia en condiciones justas e iguales.

El cambio de cuantía para acceder al recurso de casación aparenta desconocer de manera injustificada el acceso a la justicia en condiciones de igualdad a los habitantes del territorio nacional; debido a que la cuantía exigida a los trabajadores para acceder a tal recurso es muy alta, lo que termina afectando a la mayoría de estos.

A pesar de lo expuesto anteriormente, aclara la interviniente que no toda afectación al derecho a la igualdad es inconstitucional per se , pues los principios, valores y derechos dentro de un Estado Social de Derecho no son nunca absolutos. Por lo tanto, si en un caso particular, se ven afectados varios derechos, se debe surtir un proceso de ponderación, para determinar cual debe primar sobre los demás. En el caso concreto, se debe analizar si el aumento del monto pecuniario a 220 SMLMV para acceder al recurso de casación resulta contraria o no a las garantías, derecho, principios y valores constitucionales.

1.3.13.3 La interviniente aplica el test estricto de razonabilidad al caso concreto, con el fin de determinar si la norma demandada cumple con todos los requisitos para declararse constitucional.

Dicho análisis lo inicia con el estudio del fin de la medida, para lo cual establece que el fin propuesto por la Ley 1395 es "descongestionar la justicia", lo cual es concordante con la medida establecida en el artículo 48 de dicha ley, en donde se establece el aumento de la cuantía para el recurso extraordinario de casación para disminuir la cantidad de procesos que llegan por esta vía a la Corte Suprema de Justicia.

En cuanto al análisis de medio, la interviniente dice que si bien descongestionar la justicia es un fin legítimo, el medio utilizado para alcanzarlo no es idóneo ni conducente, pues los grandes índices de congestión judicial no se presentan en la casación, pues éste es un recurso al que ya de por si es muy difícil acceder dada la complejidad de los requisitos formales, y en segundo lugar, las causas de la congestión laboral responden a fallas estructurales dentro del sistema.

En lo concerniente al análisis de medio a fin, establece la interviniente que no es necesaria la medida adoptada, pues con una buena política orientada a la solución de la congestión se pueden lograr procesos más eficientes sin necesidad de afecte las garantías y derechos fundamentales.

Con relación al análisis de proporcionalidad estricto, concluye que la afectación a la igualdad de los ciudadanos y al acceso a la administración de justicia son sacrificios ilegítimos, puesto que al aumentarse la cuantía para acceder al recurso de casación no se asegura que se vaya a descongestionar la justicia.

1.3.14 Intervención del ciudadano Santiago Peña Gómez Santiago Peña Gómez solicita la declaración de constitucionalidad de la norma acusada por sujetarse a los preceptos superiores, a las disposiciones procesales vigentes y a los mandatos y principios que gobiernan el derecho procesal, constitucional y laboral. Los argumentos en los que sustenta su defensa son los siguientes:

1.3.14.1 La norma demandada resulta novedosa, y promueve un cambio en el sistema de administración de justicia, y en particular, de la posibilidad de procedencia del recurso extraordinario de casación, teniendo como criterio la cuantía del proceso.

En cuanto al derecho a la igualdad, afirma la interviniente que la ley demandada no hace una distinción entre personas, cualquiera que sea su condición laboral, económica o social; de hecho, no existe discriminación de ningún naturaleza, pues da el mismo trato a situaciones diversas, es decir que, las sentencias con monto inferior a 220 SMLMV son susceptibles del recurso de casación para las dos partes en litigio y del mismo modo las poseen ambas partes al sobrepasarse esta suma.

1.3.14.2 En cuanto al acceso real a la justicia, no tiene cabida suponer que la norma demandada viola el artículo 25 constitucional; pues el recurso extraordinario de casación es la consecuencia de un proceso que ha sido controvertido en sus correspondientes instancias y en el cual se consumaron todas las gestiones procesales.

1.3.14.3 En lo referente al derecho al trabajo, afirma que dicha protección se logra esencialmente durante las instancias procesales, en donde los trabajadores pueden acudir en defensa de sus intereses y derechos. Agrega que el recurso extraordinario de casación no es de por sí el escenario ideal para la consecución de la protección especial del trabajador, toda vez que también podrá ser el empleador quien recurriese a la interposición de este recurso.

Por lo expuesto, considera que el legislador no excedió ni desconoció los principios constitucionales, pues al final se otorgan las garantías constitucionales para que las partes ejerzan plenamente sus derechos, ya sea por la vía del recurso extraordinario de casación si éste fuera procedente, o a través de las etapas procesales y los recursos ordinarios.

1.3.15 Intervención del ciudadano Luis Carlos Roncancio Martínez Este ciudadano solicita que se declare la inconstitucionalidad de la norma demandada, con base en las siguientes razones:

1.3.15.1 El recurso de casación es extraordinario y, por lo tanto, excepcional, lo que implica que sólo puede ser utilizado para impugnar determinadas sentencias judiciales cuando se han violado normas de carácter sustancial, o porque se han quebrantado normas que consagran requisitos esenciales de procedimiento, y como resultado de ello, se han vulnerado aquellas. Entonces, este recurso tiene como finalidad revisar las sentencias del juzgador de segunda instancia, salvo en los casos en que se admite la casación per saltum, lo que lo convierte en un juicio de legalidad contra la sentencia, en razón de los errores en que se incurra por el sentenciador en la aplicación de la norma de derecho sustancial o de las reglas de procedimiento.

La percepción que se obtiene de lo anteriormente transcrito es que el recurso de casación no sólo busca la defensa del interés privado, sino también los valores de mayor jerarquía, tales como la seguridad y estabilidad jurídica y el interés general en la óptima administración de justicia.

1.3.15.2 La Corte Constitucional ha expresado en sentencias como la C-596 de 2000 que “no se rompe el principio de igualdad, porque la cuantía para recurrir opera para ambas partes dentro del proceso; es decir, cuando el recurrente es el empleador o trabajador ”. Pero es también claro que lo que busca la Constitución de 1991 es que el Estado promueva las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, de donde se colige que la igualdad pretendida no es sólo de carácter formal sino material. En consecuencia, la norma debe ser declarada inexequible, pues transgrede de manera flagrante la igualdad material prevista por el constituyente de 1991, y de manera concreta vulnera los preceptos de los artículos 25 y 53 del Estatuto Superior.

1.3.15.3 En lo relacionado con la libertad legislativa, la Corte ha señalado que “ los recursos son de creación legal, y por ende es una materia donde el legislador tiene una amplia libertad, puesto que salvo ciertas referencias explicitas de la Carta- como la posibilidad de impugnar los fallos de tutela y las sentencias penales condenatorias- corresponde al legislador instituir los recursos contra las providencias judiciales y administrativas, señalar la oportunidad en que proceden y sus efectos ”. Pero en materia laboral la restricción a dicha autonomía legislativa, se debe ver limitada en virtud de los preceptos constitucionales que expresan la especial protección que detenta el trabajador.

1.3.16 Intervención de la ciudadana Stephania Yate Cortés La ciudadana solicita la declaración de exequibilidad del artículo 48 de la Ley 1395 de 2010 conforme a los siguientes argumentos:

1.3.16.1 El demandante incurre en un error al darle al recurso de casación el mismo trato que a los recursos ordinarios e incluso que a las instancias procesales, ya que su finalidad y naturaleza son distintas. Al respecto, la Corte Constitucional en la Sentencia C-596 de 2000 estableció que “ la protección del derecho al trabajo se logra esencialmente durante las instancias procesales que ha diseñado para tal efecto el legislador, donde los trabajadores pueden acudir en defensa de sus derechos e intereses. En dichas instancias pueden hacer valer los correspondientes recursos ordinarios.

Igualmente, pueden hacer uso del recurso de Casación cuando para ello se reúnan los requisitos de procedibilidad (…). No se viola por consiguiente, el acceso a la justicia, porque éste se encuentra debidamente garantizado en las instancias ordinarias del proceso; por lo tanto, bien puede restringirse, la posibilidad de acudir a la Casación, la cual, como se indicó anteriormente, es un recurso excepcional, extraordinario y, por consiguiente, limitado” .

1.3.16.2 Por tanto, no puede afirmarse que el aumento de la cuantía para acceder al recurso de casación implica necesariamente la violación al acceso a la justicia, ya que las partes tienen unas instancias determinadas, según la naturaleza del proceso, al igual que recursos que procederán según sea el caso en concreto.

1.3.16.3 Por otra parte, cuando el proceso haya pasado por las instancias que la ley estableció para el caso en concreto, cuando la providencia con la que culmina atenta contra los derechos fundamentales de los trabajadores y que por motivo de cuantía no se puede hacer uso del recurso de casación, puede proceder el interesado a la acción de tutela contra sentencia;

teniendo en cuenta que las causales de procedibilidad de dicha acción Así las cosas, y teniendo en cuenta la presente herramienta constitucional con la que cuentan los trabajadores, no debe desdibujarse la figura del recurso de casación, so pena de que éste pierda su naturaleza y se convertirse en una tercera instancia, lo cual no tendría ningún sentido.

1.3.17 Intervención de la ciudadana María Camila Hoyos Casas 1.3.17.1 En primer lugar, observa que la Corte Constitucional debe declararse inhibida para proferir sentencia por ausencia de cargos de constitucionalidad. Los cargos alegados por el demandante sobre la inconstitucionalidad de la norma no son suficientes, ya que carecen de una argumentación sólida, juiciosa y coherente con la técnica jurídica utilizada por la Corte Constitucional en sus providencias.

1.3.17.2 De no inhibirse la Corte Constitucional, la ciudadana propone que la Corte analice la razonabilidad de la medida en los siguientes términos " corresponde al legislador determinar cuales son las formas procedimentales que deben regir la tramitación de los respectivos procesos, ante las distintas jurisdicciones. La Corte reiteradamente ha reconocido cierta autonomía y libertad del legislador para regular las formas y formalidades del debido proceso, que sólo encuentra su límite en los mandatos constitucionales que consagran los derechos, deberes y garantías, en los que constituyen principios y valores esenciales del orden constitucional, y en el respeto por la racionalidad y razonabilidad de las normas en cuanto ellas se encaminen a alcanzar fines constitucionales legítimos" . Por consiguiente, el control de constitucionalidad debe dirigirse a establecer si en relación con las normas procesales que se acusan el legislador ha actuado o no con sujeción a los referidos límites.

1.3.17.3 En cuanto al señalamiento de que la norma demandada vulnera el derecho a la igualdad, la accionante considera que la Corte Constitucional debe desarrollar un test de igualdad, pues en el caso en concreto existe tensión entre el derecho a la igualdad y el acceso al servicio público de administración de justicia, entre otros.

Además de lo anterior, el problema jurídico que se le presenta a la Corte con la reforma de la Ley 1395 de 2010, es si el incremento de la cuantía de ciento veinte (120) veces el salario mínimo legal mensual vigente a doscientos (200), es proporcional y razonable; por tanto, solicita a la Corte que haga una evaluación del presente caso de acuerdo con el buen criterio y juicio del test de igualdad que ha utilizado en otras providencias judiciales en que dos derechos fundamentales se enfrenta.

1.3.18 Intervención de las ciudadanas Sandra Viviana Hidalgo Portuguéz y Angélica María Gómez Torres Las ciudadanas coadyuvan la petición de declaración de inexequibilidad de la disposición acusada debido a que:

1.3.18.1 Tratándose del artículo 48 de la Ley 1395 de 2010, se transgrede el artículo 13 de la Constitución Política, ya que crea un criterio de diferenciación irrazonable y poco objetivo, esto es, la capacidad económica del trabajador. En tal sentido, el trato diferenciado para acceder al recurso extraordinario de casación parece poco razonable.

La cuantía, más que un elemento que permita un trato desigual, limita el acceso a la justicia de aquellos cuyo salario tan solo asciende a un salario mínimo, ya que sus reclamaciones muy seguramente no alcanzarían el límite legal establecido por el artículo acusado, y así, no podrían acceder al recurso extraordinario de casación, en virtud al monto de sus reclamaciones, restringiéndoseles la posibilidad de acceder a la administración de justicia.

1.3.18.2 Esta Corporación en la Sentencia C-1195 de 2001 estableció que el derecho a acceder a la justicia tiene significados múltiples, dentro de los cuales encontramos: " que se prevean mecanismos para facilitar el acceso a la justicia por parte de los pobres" ; lo cual, en materia laboral, no puede ser ignorado a través del establecimiento de cuantías que terminen por impedir su acceso a los recursos extraordinarios.

1.3.18.3 Para el interviniente también debe tenerse en cuenta que " con el recurso extraordinario de casación, se puede revocar un fallo en el que el tribunal incurrió en un error, donde la dimensión de la equivocación del fallador es

manifiesto, es decir, debe aparecer el error de manera evidente e incontrovertible, apreciable a primera vista y acreditable sin mayor esfuerzo. Es así como sin importar la cuantía del proceso, el juez puede incurrir en tal error, y al momento de restringir por la ley el acceso a este recurso, se viola el derecho a la igualdad de los ciudadanos .” 1.3 CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO De conformidad con lo dispuesto en los artículos 242, numeral 2°, y 278, numeral 5°, de la Constitución Política, el Procurador General de la Nación rinde concepto sobre la demanda instaurada en contra del artículo 48 de la Ley 1395 de 2010 y solicita que sea declarada exequible.

Sus argumentos se resumen a continuación: 1.4.1 En primer lugar, aduce que debido a la cláusula general de competencia consagrada en el numeral 2° del artículo 150 de la Constitución, el legislador está revestido de facultades para regular procedimientos, términos, efectos y demás aspectos procesales para delimitar las formas propias de cada juicio. En ejercicio de esta facultad, el legislador no puede desconocer los principios y valores constitucionales, la vigencia de los derechos fundamentales de los ciudadanos, y los principios de razonabilidad, proporcionalidad y prevalencia del derecho sustancial sobre lo adjetivo, que se constituyen límites al ejercicio de tales competencias.

1.4.2 Asegura que el cargo según el cual la cuantía establecida en el artículo 48 de la Ley 1395 de 2010 restringe el libre acceso a la administración de justicia, no tiene en cuenta la finalidad y la naturaleza del recurso de casación, pues no es una tercera instancia o un recurso ordinario, ni se funda en el mero interés de una de las partes; su finalidad “es más de orden sistémico, para proteger la coherencia del ordenamiento y la aplicación del derecho objetivo” (Sentencia C-1065 de 2000). El hecho de que la casación sea un recurso extraordinario y excepcional supone que sólo puede ser utilizado para impugnar determinadas sentencias, cuando se vulneren normas sustanciales o cuando se quebranten normas que establezcan requisitos esenciales de procedimiento y, como resultado de ello, se vulneran normas sustanciales.

1.4.3 Conforme a lo expuesto, considera que la decisión del legislador obedece al principio de libre configuración normativa, el cual, a su vez, está de acuerdo con el principio de razonabilidad y proporcionalidad, ya que en nada desconoce los derechos de los trabajadores.

2. CONSIDERACIONES 2.1. COMPETENCIA Conforme al artículo 241 ordinal 4º de la Constitución, la Corte es competente para conocer de la constitucionalidad del artículo 48 de la Ley 1395 de 2010, ya que se trata de una demanda de inconstitucionalidad en contra de un texto normativo que hace parte de una ley.

2.2.1 CUESTIÓN PREVIA: EXAMEN DE LA APTITUD DE LA DEMANDA Las c iudadanas Laura Gaitán, Paula Gaitán, Daniela Betancourt y María Camila Hoyos Casas solicitan a al Corte que se inhiba en el presente caso, ya que consideran que (i) el concepto de violación desarrollado por el actor no es “suficientemente fuerte”, lo cual no permite la realización de un análisis de constitucionalidad, y (ii) la demanda se basa en razones de conveniencia. La Sala, por el contrario, considera que la demanda reúne los requisitos exigidos por la normativa vigente y la jurisprudencia de esta Corporación, por las siguientes razones:

2.2.1.1 El artículo 2° del Decreto 2067 de 1991 señala los elementos indispensables que debe contener la demanda en los procesos de inconstitucionalidad [4] .

Concretamente, el ciudadano que ejerce la acción pública de inconstitucionalidad contra una norma determinada debe referir con precisión el objeto demandado, el concepto de la violación y la razón por la cual la Corte es competente para conocer del asunto.

Es decir, para que realmente exista en la demanda, una imputación o un cargo de inconstitucionalidad, es indispensable que los cargos permitan efectuar a la Corte Constitucional una verdadera confrontación entre la norma acusada, los argumentos expuestos por el demandante y la disposición constitucional supuestamente vulnerada.

2.2.1.2 En este orden de ideas, la Corte Constitucional ha señalado, en numerosas ocasiones, que no cualquier tipo de argumentación sirve de sustento al análisis que debe realizar el juez de constitucionalidad; es necesario que los razonamientos del actor contengan unos parámetros mínimos que permitan a la Corporación hacer un pronunciamiento de fondo respecto del asunto planteado.

En este contexto, en Sentencia C-1052 de 2001 [5] , esta Corporación señaló que las razones presentadas por los accionantes deben ser claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes [6] , pues de no ser así, la decisión que adopte la Corte necesariamente debe ser inhibitoria [7] .

En otras palabras, la falta de formulación de una demanda en debida forma, es decir, sin cumplir estos requisitos de calidad argumentativa, impide que esta Corporación pueda confrontar la disposición acusada con el Texto Superior, ya que la Corte carece de facultad oficiosa de revisión del ordenamiento jurídico, salvo en los casos expresamente mencionados en la Carta.

Esto implica que la acusación debe ser suficientemente comprensible (clara) y recaer verdaderamente sobre el contenido de la disposición acusada (cierta). Además, el actor debe mostrar cómo la disposición vulnera la Carta (especificidad), con argumentos que sean de naturaleza constitucional y no legales, puramente doctrinarios ni referidos a situaciones puramente individuales (pertinencia). Finalmente, la acusación debe no sólo estar formulada en forma completa sino que debe ser capaz de suscitar una mínima duda sobre la constitucionalidad de la norma impugnada .

2.2.1.3 La jurisprudencia también ha precisado que en aplicación del principio pro actione, y en consideración del carácter ciudadano de la acción de inconstitucionalidad –un derecho político, le corresponde a la Corte indagar en qué consiste la pretensión del accionante para así evitar en lo posible un fallo inhibitorio. Al respecto la Corte ha dicho:

“(…) con base en la jurisprudencia constitucional se ha considerado que “la apreciación del cumplimiento de tales requerimientos ha de hacerse en aplicación del principio pro actione de tal manera que se garantice la eficacia de este procedimiento vital dentro del contexto de una democracia participativa como la que anima la Constitución del 91. Esto quiere decir que el rigor en el juicio que aplica la Corte al examinar la demanda no puede convertirse en un método de apreciación tan estricto que haga nugatorio el derecho reconocido al actor y que la duda habrá de interpretarse a favor del demandante, es decir, admitiendo la demanda y fallando de fondo.

[8] ” 2.2.1.4 Considera la Sala que en el escrito de demanda presentado por el ciudadano Jorge Luis Pabón Apicela pueden identificarse varios cargos con razones específicas claras, ciertas, pertinentes y suficientes.

2.2.1.4.1 En primer lugar , considera el demandante que el aumento de 120 a 220 salarios mínimos en la cuantía para acceder al recurso extraordinario de casación, prevista en el artículo 48 de la Ley 1395 de 2010, desconoce el derecho a la igualdad (artículo 13 C.P), desde le punto de vista no solo formal sino principalmente material, en razón a que la gran mayoría de los trabajadores colombianos nunca podrán acudir a la Corte Suprema de Justicia para la definición de sus derechos laborales.

Además, en criterio del demandante, la disposición desconoce que el Constituyente de 1991 propugnó por una igualdad material y estableció el trabajo como un pilar básico del ordenamiento superior. Por ello, el legislador, al regular los recursos mediante los cuales se definen las garantías laborales, no puede limitar su acceso en forma desproporcionada, en especial frente a sujetos especialmente protegidos por la Constitución como es el caso de los trabajadores.

2.2.1.4.2 En segundo lugar, en términos del actor, la norma impone barreras desproporcionadas para los trabajadores de menores ingresos a pesar que “la garantía del principio de igualdad se traduce en el hecho de que al poder público le está vedado, sin justificación razonable acorde al sistema constitucional vigente, establecer condiciones desiguales para circunstancias iguales y viceversa”.

2.2.1.4.3 En tercer lugar, señala el actor que el artículo 48 de la Ley 1395 de 2010 restringe el derecho de acceso a la administración de justicia (art. 229), específicamente la posibilidad de acudir al recurso extraordinario de casación laboral, a pesar de la importante función que cumple la Corte Suprema de Justicia en la determinación de los derechos de los trabajadores. Particularmente, estima que la justicia laboral tiene un importante papel en la vigencia de un orden justo, en la vigencia de la dignidad humana y en los demás derechos de los trabajadores contenidos en el artículo 53. En estos términos, dicho acceso es un " medio importantísimo y destacado para que los trabajadores (por regla general parte débil en la relación de trabajo y en lo económico procesal) obtengan declaratoria y amparo de sus derechos laborales (que son base de la subsistencia misma y de sus posibilidades de VIDA DIGNA)" 2.2.1.4.4 Finalmente, como cuarto cargo, el actor alega que la medida adoptada por el legislador, consistente en el aumento a 220 salarios mínimos de la cuantía para acceder al recurso extraordinario en materia laboral, se traduce en una medida regresiva en materia de protección de los derechos de los trabajadores . A juicio del demandante, la disposición anula la posibilidad a la inmensa mayoría de procesos laborales de que sean conocidos por el máximo tribunal laboral, a pesar de que allí se definen importantes materias y se unifica la jurisprudencia laboral dentro de un Estado Social de Derecho.

2.2.1.5 Se observa entonces que efectivamente existe un debate constitucional de fondo que debe ser resuelto por esta Corporación. Esta discusión se refleja, además, en las 16 intervenciones presentadas en el curso de esta acción, que dan cuanta de argumentos a favor y contra de la constitucionalidad de la disposición.

2.2.2 PROBLEMA JURÍDICO 2.2.2.1 Los Ministerios de la Protección Social y del Interior y de Justicia y algunos intervinientes consideran que el establecimiento de la cuantía demandada como requisito de procedencia del recurso extraordinario de casación se justifica, por una parte, en la libertad de configuración con la que por mandato constitucional cuenta el legislador y, por otra, en la necesidad de racionalizar la administración de justicia. Agregan que la jurisprudencia constitucional ha dado un gran margen de libertad al Congreso para determinar los requisitos de acceso a los procesos judiciales. De otra parte, defienden la constitucionalidad de la reforma en la naturaleza extraordinaria de la institución jurídica y en el hecho que los trabajadores cuentan con dos instancias para hacer valer sus derechos.

2.2.2.2 Por el contrario, varios intervinientes consideran que a pesar de tratarse de un recurso extraordinario, la casación laboral cumple un papel trascendental en la protección de los derechos de los trabajadores y en la unificación de la jurisprudencia nacional. Por ello, el legislador se encuentra limitado por los principios de razonabilidad y proporcionalidad y, especialmente, por la protección de los derechos mínimos de los trabajadores.

Sostienen, además, que el establecimiento de un interés tan elevado limita gravemente el derecho de acceder a la administración de justicia de la gran mayoría de trabajadores cuyo ingreso no alcanza si quiera un salario mínimo.

2.2.2.3 Finalmente, el Ministerio Público solicita la declaración de exequibilidad de la disposición aduciendo que en razón de la naturaleza de la casación, el legislador puede establecer los términos y el interés para acudir a ella, pues desnaturalizaría el recurso si todas las sentencias fuesen objeto del mismo.

2.2.2.4. En este orden de ideas, corresponde determinar a la Sala si la decisión de legislador de hacer un aumento en la cuantía para acceder al recurso de casación laboral, desconoce el derecho al trabajo, al libre acceso a la administración de justicia y si se constituye en una medida regresiva en materia de mecanismos de protección de los derechos de los trabajadores.

2.2.3 LOS DERECHOS FUNDAMENTALES OBLIGAN AL LEGISLADOR A PREVER MECANISMOS JUDICIALES PARA SU PROTECCIÓN 2.2.3.1 Como se indicó en la Sentencia T-760 de 2008 [9] , no existe en la jurisprudencia constitucional ni en la doctrina una definición unívoca de derecho fundamental. La Sala no pretende zanjar t ales debates en el presente proceso. Sin embargo, pese a la falta de definición, la Sala reconoce que la jurisprudencia constitucional sí ha concordado en que ciertos elementos hacen parte del contenido de los derechos

fundamentales, uno de ellos, la obligación de prever mecanismos de protección judicial que permitan la justiciabilidad de los derechos .

2.2.3.2 En efecto, las sentencias T-227 de 2003 [10] y T-859 de 2003 [11] -reiteradas por un gran número de providencias de esta Corporación [12] - señalan que un derecho fundamental es aquél "(…) que funcionalmente esté dirigido a lograr la dignidad humana y sea traducible en un derecho subjetivo (…)". Tampoco existe una definición única de derecho subjetivo.

[13] Sin embargo, la Corte ha considerado que todas las definiciones coinciden en que (i) debe existir una norma jurídica que reconozca el derecho o del que se pueda interpretar, (ii) el concepto de derecho involucra una obligación jurídica, (iii) así como un poder del titular del derecho para exigir el cumplimiento de dicha obligación del obligado.

[14] 2.2.3.3 La doctrina debate sobre si el poder de exigir el cumplimiento de la obligación requiere necesariamente la existencia de mecanismos judiciales de exigibilidad. En otras palabras, hay un debate doctrinario sobre si las garantías judiciales son un elemento de la estructura de los derechos subjetivos. Por una parte, Kelsen afirma que la facultad de demandar es una característica constitutiva del concepto de derecho subjetivo.

[15] Otro doctrinantes sostienen, por el contrario, que la exigibilidad judicial es consecuencia de tener un derecho. [16] La Corte no pretende zanjar tampoco esta discusión; no obstante, reconoce que la creación de mecanismos judiciales de protección es una obligación para el legislador que se desprende de la consagración constitucional de un derecho fundamental y hace parte de su dimensión objetiva.

Ciertamente, un derecho fundamental debe gozar de mecanismos de justiciabilidad ordinarios y preferiblemente también reforzados -como en el caso colombiano la acción de tutela. Sin embargo, el que un derecho no goce de tales mecanismos no significa que no sea fundamental, sino que su consagración normativa es defectuosa o incompleta .

[17] 2.2.3.4 En el caso colombiano, la Constitución directamente prevé varios mecanismos de protección de derechos fundamentales. Por ejemplo, el artículo 86 superior introduce en el ordenamiento constitucional la acción de tutela, un mecanismo subsidiario de protección de derechos fundamentales que debe tramitarse de manera preferencial por los despachos judiciales y en un término reducido. De otro lado, el artículo 88 prevé la acción popular, un mecanismo reforzado de protección de derechos colectivos con finalidades cautelares y reparatorias de trámite abreviado. Otros mecanismos de creación constitucional son la acción de cumplimiento, artículo 87, y la acción de clase o grupo, artículo 88.

Adicionalmente, el artículo 150 superior atribuye al legislador la facultad de establecer otros recursos, acciones y procedimientos que propugnen por la integridad del orden jurídico y por la protección de los derechos. En ejercicio de esta competencia, el legislador ha establecido mecanismos ordinarios y extraordinarios para la defensa del orden jurídico y de los derechos. Los mecanismos ordinarios son aquellos que se tramitan ante las jurisdicciones ordinarias mediante el ejercicio del derecho de acción y cuya finalidad inmediata es resolver las controversias que se suscitan entre los ciudadanos o los ciudadanos y las autoridades públicas y, en este orden, buscan hacer efectivos los mandatos legales y los derechos reconocidos a las personas. Por otra parte, los mecanismos extraordinarios son herramientas de control de validez de las decisiones judiciales y, por tanto, sirven para unificar las decisiones y evitar providencias manifiestamente contrarias al orden constitucional y legal, lo que incluye la verificación del respeto de los derechos fundamentales. A este grupo pertenecen el recurso de revisión y el recurso extraordinario de casación, entre otros.

2.3 EL RECURSO EXTRAORDINARIO DE CASACIÓN DENTRO DEL SISTEMA CONSTITUCIONAL ES UN MECANISMO JUDICIAL INTRÍNSECAMENTE RELACIONADOS CON LA PROTECCIÓN DE DERECHOS FUNDAMENTALES 2.3.1 Origen y funciones del recurso extraordinario de casación 2.3.1.1 El artículo 235 de la Constitución Política de 1991 recogió la existencia del instituto procesal de la casación, otorgando al máximo tribunal de

la justicia ordinaria, la Corte Suprema de Justicia, la competencia para tramitarlo, al señalarla expresamente como "tribunal de casación". Es decir, este mecanismo procesal tiene su origen directamente en el texto superior.

Desde sus primeras sentencias, la Corte ha explicado que la casación no involucra un concepto vacío o neutro, sino que se trata de un instituto cuya naturaleza no puede ser alterada de manera antojadiza por el legislador. Al respecto ha señalado:

“El rango constitucional de la casación implica igualmente que el legislador no tiene plena libertad para organizar el alcance de este recurso. La casación no es un concepto vacío sino que tiene un contenido esencial, que goza de protección constitucional, por lo cual el legislador no puede regular de cualquier manera las funciones de la Corte Suprema como tribunal de casación”.

[18] 2.3.1.2 Los orígenes remotos de la casación se hallan en el derecho romano, donde “ se encuentra el fenómeno que constituye la base de todo el instituto de la casación y constituye el germen de ella, que es la extensión del concepto de nulidad a los casos más graves de iniustitia proveniente de errores de derecho particularmente graves ” [19] . No obstante, el verdadero origen de la casación como instituto jurídico procesal “ debe buscarse en Francia, y concretamente en la obra legislativa de la revolución, que asignó nuevos cometidos y dio nuevos alientos de expansión vital a un instituto que ya existía bajo l’ancien régime ” [20] . Allí se consagró como un mecanismo extraordinario de revisión de la estructura lógica interna de la decisión judicial vertida en una sentencia, que tiene como fines primordiales unificar la jurisprudencia nacional, promover la realización del derecho objetivo y la reparación de los agravios inferidos a las partes por la decisión.

[21] 2.3.1.3 En virtud de estas funciones, la jurisprudencia constitucional ha reseñado la importancia de la figura de la casación en el surgimiento del Estado moderno y en la formación del Estado de Derecho como una manifestación de los postulados de la igualdad ante la Ley y de sometimiento de los poderes públicos al orden jurídico. Sobre la particular sostuvo:

“Desde sus orígenes, que, no obstante algunas instituciones precedentes en el antiguo régimen, se remontan a la Revolución Francesa, la casación se concibió como un ámbito de defensa de la legalidad en virtud del cual se superan las violaciones de la ley contenidas en las sentencias de mérito. En razón de ello, el recurso de casación se asumió como una institución emblemática de la modernidad política y, además, adquirió una impronta garantista.

Dos situaciones explican el carácter con el que surgió el recurso extraordinario de casación. Por una parte, el giro que se presentó en la formulación del derecho positivo, pues por tal dejó de considerarse la manifestación de la sola voluntad del soberano y en su lugar se tomó, de la mano del contractualismo clásico y fundamentalmente de Rousseau, como la expresión de la voluntad general del pueblo. Y, por otra parte, la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley, que, de proclama revolucionaria, pasó luego a convertirse en un derecho expresamente reconocido en la Declaración de 1789.

[22] En este contexto, cuando a través de la casación se controlaba que las sentencias proferidas por los jueces fuesen respetuosas de la ley, lo que se hacía era estructurar y dinamizar un instrumento normativo que permitía reforzar esa concepción de la ley y su aplicación igualitaria. En efecto, aún hoy, cuando se casa una sentencia judicial se hace primar la voluntad general expresada en la ley sobre la voluntad individual del juez y se le asegura al ciudadano que esa ley se aplica a todos con sentido igualitario.

Desde entonces se ha apostado por la casación como un mecanismo por medio del cual se asegura la sujeción de los jueces a la ley y, por esa vía, se mantiene el efecto vinculante del derecho positivo.

De allí que la Corte de Casación se haya consolidado como un órgano de disciplina que asegura la observancia de la ley en la administración de justicia y, por esa vía, como un realizador del principio de igualdad en su aplicación, pues al

unificar su interpretación evita decisiones judiciales desarmónicas o incluso contradictorias.

(Subrayado y negrilla fuera del texto) [23] 2.3.1.4 Sobre las funciones del recurso en Colombia, la jurisprudencia constitucional ha señalado que éste tiene el fin primordial de unificar la jurisprudencia nacional, promover la realización del derecho objetivo en los respectivos procesos, reparar los agravios inferidos a las partes por la sentencia recurrida y, adicionalmente, en el Estado Social de Derecho, velar por la realización del ordenamiento constitucional –no solamente legal- y, en consecuencia, por la realización de los derechos fundamentales de los asociados.

2.3.1.5 Sobre la función de control de validez de las decisiones judiciales proferidas en las instancias, la Sentencia C-215 de 1994 señaló: “La relación originada en el propio texto de la Carta entre la Honorable Corte Suprema de Justicia y la casación, convierte a aquella en una institución encargada de una función pública del mayor rango, al disponer, de manera implícita, que a través del recurso, se pongan correctivos a la diversidad de las interpretaciones del derecho por los distintos jueces de la República, y a las transgresiones en que éstos puedan incurrir contra la legislación. Ejercicio jurisprudente de interpretación y control de la legalidad que consulta la fundamental característica unitaria del Estado colombiano, conforme lo dispone la Constitución desde su artículo 1o. Se define así, ese máximo tribunal, con una especialísima función político-jurídica que, además de amparo de la legalidad, traduce, el sapiente y bien probado mecanismo judicial, como medio para construir la certeza jurídica en el plano de las decisiones judiciales.” [24] En este fallo se indicó que al tratarse de un recurso extraordinario, la casación no puede considerarse como una tercera instancia, sino que la labor de la Corte Suprema se limita a verificar si los enunciados normativos contenidos en la regla jurídica han sido interpretados o aplicados correctamente por el juez de instancia y si jueces funcionalmente inferiores no han incurrido en violación de la ley sustancial. En razón de ello, el legislador ha señalado un régimen preciso de causales que atienden de modo prevalente al examen de las argumentaciones internas de la providencia atacada en lo que hace a la formulación lógica frente a los supuestos de la ley sustancial que le sirve de fundamento.

En este mismo sentido , la Corporación ha precisado que la finalidad de la casación “es más de orden sistémico, para proteger la coherencia del ordenamiento y la aplicación del derecho objetivo” [25] .

Así, la jurisprudencia ha distinguido entre la función realizada por los jueces de instancia y la labor del Tribunal de casación. En efecto, ha considerado que los jueces de primera y segunda instancia examinan la conducta de los particulares frente al derecho vigente, mientras que en la casación varía el objeto del control, pues el Tribunal o Corte de Casación realiza control jurídico sobre la sentencia que puso fin a la actuación de los juzgadores de instancia, para decidir luego si se ajusta o no a lo ordenado por la ley, lo que significa que en la casación se efectúa un control de legalidad sobre los actos del juez para decidir si en ellos se produjo un error in iudicando o un error in procedendo de tal naturaleza que no exista solución distinta a infirmar, destruir, casar, la sentencia impugnada [26] .

Al respecto la Corte ha explicado lo siguiente: “La sentencia, en cualquier proceso, es la decisión judicial más importante dictada por una autoridad del Estado, investida de jurisdicción, que no sólo debe cumplir los requisitos establecidos en la ley en cuanto a su forma y contenido, sino que constituye un juicio lógico y axiológico destinado a resolver una situación controversial, en armonía con la Constitución y la ley. Dicha providencia no es, entonces, un simple acto formal sino el producto del análisis conceptual, probatorio, sustantivo y procesal, de unos hechos sobre los cuales versa el proceso, y de las normas constitucionales y legales aplicables al caso concreto.

Tal acto, entonces, puede contener errores de juicio o de actividad, que los doctrinantes denominan errores in iudicando y errores in procedendo. Es decir, "que la voluntad concreta de la ley proclamada por el juez como existente en su sentencia, no coincida con la voluntad efectiva de la ley (sentencia injusta), porque, aún habiéndose desarrollado de un modo regular los actos exteriores que constituyen el proceso (inmune, así, de errores in procedendo), el juez haya incurrido en error durante el desarrollo de su actividad intelectual, de modo que el defecto inherente a una de las

premisas lógicas haya repercutido necesariamente sobre la conclusión. En este caso, en el que la injusticia de la sentencia se deriva de un error ocurrido en el razonamiento que el juez lleva a cabo en la fase de decisión, los autores modernos hablan de un 'vicio de juicio' que la doctrina más antigua llamaba un 'error in iudicando' ."

[27] Los errores in iudicando son entonces errores de derecho que se producen por falta de aplicación o aplicación indebida de una norma sustancial o por interpretación errónea.

Los errores in procedendo, por el contrario, nacen de la "inejecución de la ley procesal, en cuanto alguno de los sujetos del proceso no ejecuta lo que esta ley le impone (inejecución in omittendo), o ejecuta lo que esta ley prohibe (injecución in faciendo), o se comporta de un modo diverso del que la ley prescribe: esta inejecución de la ley procesal, constituye en el proceso una irregularidad, que los autores modernos llaman un vicio de actividad o un defecto de construcción y que la doctrina del derecho común llama un error in procedendo ."

[28] En este mismo sentido, sobre las funciones del recurso de casación, ha señalado también la Corte Suprema de Justicia: “Por su raíz histórica y por su desarrollo constitucional y legislativo, la casación es un recurso extraordinario. Supone que el proceso ha concluido, y que ha concluido con una decisión acertada y ajustada a la ley. Y el carácter excepcional del recurso de casación se manifiesta por dos aspectos: el primero porque no cabe contra toda sentencia sino sólo contra aquellas que el legislador expresamente señala; y el segundo porque su fin principal es la unificación de la jurisprudencia nacional y no propiamente la composición del litigio. Para atender a una realidad social específica la ley ha autorizado la proposición de este medio de impugnación cuando en la sentencia acusada se incurre en error de hecho o de derecho. El primero de esos yerros debe ser manifiesto, protuberante, y el recurrente asume la carga de romper las presunciones de legalidad y acierto que por fuerza del supuesto de la conclusión del juicio con el agotamiento de las dos instancias amparan la decisión impugnada, de manera que está obligado a comprobar el desacierto, poniendo de presente que es ostensible y destruyendo de una manera razonada todos los soportes que sirvieron de fundamento a la decisión judicial, demostrando que ella surge de deficiencias del sentenciador por la errónea apreciación de las pruebas. El rigor del recurso, tratándose del error de hecho -ajeno a lo que fue la casación en sus orígenes-, fue acentuada por nuestro legislador de 1969 (Ley 16 del año citado, art. 7o.), que estimó que este yerro, en el recurso extraordinario laboral, sólo podía provenir de la falta de apreciación o de la apreciación errónea de un documento auténtico, de una confesión judicial o de una inspección ocular, con lo cual, en principio, excluyó las restantes pruebas” [29] 2.3.1.6 En la sentencia C-998 de 2004 [30] , la Corte explicó cómo la jurisprudencia constitucional y de la Corte Suprema de Justicia han dejado en claro que “ la casación no puede en manera alguna considerarse una tercera instancia [31] ”, pues constituye un juicio de legalidad “ en razón de los errores en que se incurra por el sentenciador en la aplicación de la norma de derecho sustancial o de las reglas de procedimiento ” [32] . En la misma dirección, la sentencia C-668 de 2001 [33] , puntualizó:

“Sobre este particular cabe anotar que la jurisprudencia constitucional ha reconocido que el recurso de casación es un juicio técnico jurídico, de puro derecho sobre la legalidad de la sentencia (errores in iudicando), sobre el proceso en su totalidad o en diversos sectores del mismo (errores in procedendo), y excepcionalmente sobre las bases probatorias que sirvieron de sustentación para dictar la sentencia acusada. De ahí que la casación, como un juicio sobre la sentencia que es, no pueda entenderse como una instancia adicional, ni como potestad ilimitada para revisar el proceso en su totalidad, en sus diversos aspectos fácticos y normativos, sino como una fase extraordinaria, limitada y excepcional del mismo [34] ”.

2.3.1.7 En estos mismos términos, en la Sentencia C-590 de 2005 [35] , reseñó el alcance del juicio de legalidad en el recurso de casación, en los siguientes términos:

“Bien se sabe que los jueces se encuentran sometidos al principio de legalidad y que cada sentencia debe implicar la aplicación de las normas legales generales y abstractas a supuestos fácticos específicos. En este sentido, la sentencia

debe ser la concreción de la ley al caso sometido a juzgamiento. No obstante, puede ocurrir que la sentencia, en lugar de constituir un supuesto de aplicación de la ley, resulte violatoria de ella.

Frente a este tipo de eventos surge el recurso de casación como un remedio extraordinario contra las violaciones de la ley contenidas en las sentencias de mérito. De allí que el recurso de casación plantee un juicio de legalidad contra la sentencia proferida en un proceso penal .

En ese sentido, el recurso de casación constituye un mecanismo extraordinario e interno de control jurisdiccional de la legalidad de los fallos . Se trata de un mecanismo de control, por cuanto a través de él se asegura la sujeción de los fallos judiciales a la ley que los gobierna.

Es extraordinario, por cuanto se surte por fuera de las instancias en tanto no plantea una nueva consideración de lo que fue objeto de debate en ellas, sino un juicio de valor contra la sentencia que puso fin al proceso por haberse proferido con violación de la ley . Es interno, por cuanto se surte al interior de cada jurisdicción, siendo el competente para tramitarlo y resolverlo el Tribunal de Casación. Finalmente, implica un juicio de valor que exige la confrontación de la sentencia con la ley".

(Resaltado fuera de texto). 2.3.1.8 Pese a que la jurisprudencia ha admitido que el recurso extraordinario de casación no se constituye en una tercera instancia, éste cumple un papel fundamental en la protección de los derechos de los asociados, y además, resulta una pieza clave en la jurisdicción civil. Lo anterior, por cuanto, (i) asegura que exista un órgano de cierre que determine si la sentencia se ajusta o no a lo ordenado por la Ley, es decir, si en los actos del juez se produjo un error in iudicando o un error in procedendo de tal naturaleza que no exista solución distinta a infirmar, destruir, casar, la sentencia impugnada" [36] y (iii) habrá un órgano unificador de jurisprudencia que asegure la aplicación igualitaria de la Ley 2.3.1.9.

En efecto, l a Corte Constitucional ha explicado que la casación, como medio de impugnación extraordinario, es una institución jurídica destinada a también a hacer efectivo el derecho material, particularmente la Constitución, así como las garantías fundamentales de las personas que intervienen en un proceso [37] .

La misma Corte Suprema de Justicia también ha señalado que la adopción de la Constitución de 1991 produjo un cambio en la percepción del derecho y particularmente del sentido de la expresión "ley", pues la Constitución se convierte en una verdadera norma jurídica que debe servir como parámetro de control de validez de las decisiones judiciales y como guía de interpretación de las normas de inferior jerarquía; ello ha exigido replantear el alcance de la casación y el papel de la Corte Suprema de Justicia como tribunal de casación. En este sentido, señaló la Corte Suprema de Justicia, Sala Penal:

"Desde 1991, por fuerza de la normativización de la Constitución que antes se consideraba como un tema esencialmente político, la interpretación del derecho dejó de ser un problema de mera hermenéutica o de lógica de buena voluntad, razón por la cual hoy en día la ley sólo puede tener sentido en la medida en que sus fórmulas realicen los valores y principios del texto Superior y los tratados internacionales sobre derechos humanos que conforman el bloque de constitucionalidad.

(…) En ese orden, el recurso de casación debe ser consecuente con esa axiología. (…) Por todo lo anterior, el recurso extraordinario de casación no puede ser interpretado sólo desde, por y para las causales, sino también desde sus fines, con lo cual adquiere una axiología mayor vinculada con los propósitos del proceso penal y con el modelo de estado en el que él se inscribe" [38] .(Subrayado fuera del texto) Ciertamente, en el Estado Social de Derecho, la casación no sólo preserva el orden jurídico objetivo, sino que también garantiza que el particular afectado con una decisión contraria a la ley sea restablecido. Es decir, este recurso se constituye como un mecanismo de defensa judicial de derechos subjetivos, con importantes implicaciones para la validez del orden jurídico.

Sobre el particular, en la Sentencia C-1065 de 2000 [39] , al estudiar la constitucionalidad de las causales para recurrir en casación en materia penal, la Corporación señaló que el “ recurso extraordinario pone el interés que tiene el particular en que se corrija el agravio en su contra al servicio de la protección de la coherencia sistémica del ordenamiento. Así, el individuo tiene interés en atacar una sentencia ilegal o contraria a la jurisprudencia, a fin de evitar una decisión que le es desfavorable, y de esa manera, su actuación permite que el tribunal de casación anule la decisión contraria al derecho objetivo, y asegure así el respeto al ordenamiento .” En esta misma línea, en la Sentencia C-252 de 2001 [40] , la Corte reiteró que el recurso tiene importantes implicaciones en la realización de los derechos fundamentales, como consecuencia inmediata de la función de corrección llevada a cabo por la Corte Suprema de Justicia. Al respecto dijo que uno de los objetivos de la casación es:

“(…) remover condenas injustas y, por consiguiente, convergen a fines idénticos, que no son otros que los de corregir las desviaciones legales del juicio, bajo el valor primordial de alcanzar la protección de los derechos fundamentales de los sujetos pasivos del ius puniendi y la búsqueda de uniformidad jurisprudencial” En la Sentencia C-713 de 2008 [41] , mediante el cual se analizó la reforma a la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, se realzó el papel de la casación en el nuevo orden jurídico de la Constitución de 1991. Sobre el particular se dijo que la casación juega un importante papel en la vigencia del orden jurídico, especialmente en lo relacionado con:

“ (i) la unificación de la jurisprudencia, (ii) la garantía del principio de legalidad en una dimensión amplia, (iii) acompañada de la protección efectiva de los derechos constitucionales bajo el principio de la prevalencia del derecho sustancial .” Esa función tripartita de la casación ha sido explicada por la jurisprudencia constitucional en varias oportunidades.

En primer lugar, la función de la Corte Suprema de Justicia como tribunal de casación consiste en ejercer el control de legalidad de las sentencias judiciales, “ para decidir luego si se ajusta o no a lo ordenado por la ley, lo que significa que en la casación se efectúa un control de legalidad sobre los actos del juez para decidir si en ellos se produjo un error in iudicando o un error in procedendo de tal naturaleza que no exista solución distinta a infirmar, destruir, casar, la sentencia impugnada ” [42] En segundo lugar, la casación, al unificar la jurisprudencia sobre la aplicación del derecho, asegura también la realización del principio de igualdad en la aplicación del derecho. Al respecto la Corte ha sostenido:

“Un análisis histórico y normativo muestra que el tribunal de casación no surgió para corregir todos los eventuales errores judiciales sino que su función es, si se quiere, más de orden sistémico, para proteger la coherencia del ordenamiento y la aplicación del derecho objetivo, por lo cual ha sido denominada por algunos sectores de la doctrina y la jurisprudencia como “nomofilaquia” [43] .

¿Qué significa eso? Que para la definición de las controversias judiciales concretas el ordenamiento prevé las instancias, mientras que el papel de la Corte Suprema, como tribunal de casación, es primariamente asegurar la coherencia del ordenamiento legal, gracias a la unificación de los criterios de interpretación de la ley, para de esa manera, lograr la realización del derecho objetivo y asegurar el respeto a los principios de legalidad y de igualdad” [44] .

Finalmente, la casación se concibe con el propósito de garantizar la justicia material y con ello hacer efectivo el principio de prevalencia del derecho sustancial, artículo 228 Superior. Desde esta perspectiva, la casación “es una institución jurídica destinada a hacer efectivo el derecho material y las garantías fundamentales de las personas que intervienen en un proceso” [45] . Esta característica ha sido definida por la Corte en los siguientes términos:

“En síntesis, con la regulación de la casación, no se trata sólo de preservar el interés privado que cada una de las partes procesales, demanda de la administración de justicia, sino, además, el interés supremo colectivo que tiene el Estado y la comunidad en la conservación, respeto y garantía de la norma jurídica, con el fin de asegurar, conforme al preámbulo de

la Constitución un marco de justicia material, efectiva, concreta y comprometida con el anhelo de orden y paz, que le asiste como derecho, a todas las personas" [46] .

2.3.1.10 Se concluye, entonces, que en el Estado Social de Derecho, el recurso extraordinario de casación, no es sólo un mecanismo procesal de control de validez de las providencias judiciales, sino que se constituye en un elemento esencial en la aplicación igualitaria de la ley, en la defensa de la legalidad y en la garantía de la vigencia de la Constitución, incluidos los derechos fundamentales.

2.3.1.11 Por otro lado, la adopción de esta modelo de Estado genera importantes repercusiones en lo que concierne a la función de administración de justicia y específicamente en la visión del recurso extraordinario de casación. En efecto, se sustituye la concepción formalista de la administración de justicia vinculada al simple propósito del respeto a la legalidad, por una concepción más amplia y garantista, en la cual la justicia propende por el efectivo amparo de los derechos de los asociados.

En estos términos, pese a que el recurso extraordinario de casación sea una antigua institución jurídica, ésta ha evolucionado notablemente para enfrentar los nuevos retos y realidades que impone esta nueva percepción del derecho, y particularmente del sentido de la ley ante el reconocimiento de la Constitución como verdadera norma jurídica.

2.3.1.12 Por ello el control de legalidad de las sentencias a cargo de la Corte Suprema de Justicia debe concebirse en una dimensión amplia, de modo que involucre la integración de preceptos de orden Superior y, por lo tanto, la protección de los derechos constitucionales que de él se derivan.

Esta nueva concepción del recurso extraordinario de casación ha sido expresamente acogida en la reforma al procedimiento penal establecida en la Ley 906 de 2004. Allí, el artículo 181 estableció el recurso extraordinario de casación como un mecanismo de "control constitucional y legal que procede contra las sentencias proferidas en segunda instancia en los procesos adelantados por delitos, cuando afectan derechos o garantías fundamentales (Artículo 181).

Además de lo expuesto, el recurso de casación procede contra las sentencias proferidas en segunda instancia en los procesos adelantados por delitos. En este punto, se prescindió de presupuestos formales que limitaban la procedencia del recurso, regla que marca una gran distancia con regímenes anteriores en los que esa procedencia estaba supeditada al cumplimiento de exigencias generalmente relacionadas con la competencia del juez de segunda instancia que profirió el fallo y con la pena imponible al delito. A diferencia de tal régimen, en el actual ese tipo de condicionamientos procesales del instituto desaparecieron.

Dicha reforma fue analizada por la Corporación en la Sentencia C-590 de 2005 [47] , en donde se dijo que esta nueva regulación adecuada la figura al nuevo esquema constitucional, en donde la casación cumple importante funciones en la defensa del orden constitucional y de derechos de los asociados. Sobre el particular sostuvo:

"De todas maneras, para la Corte es claro que la expresa configuración legal de la casación penal como "control constitucional y legal" evidencia el propósito de adecuar el instituto, de una manera mucho más directa, a referentes constitucionales.

Es decir, al concebir el recurso extraordinario de casación como un control constitucional y legal, se está evidenciando que la legitimidad de la sentencia debe determinarse no sólo a partir de disposiciones legales sustanciales y procesales, sino también respecto de normas constitucionales en tanto parámetros de validez de aquellas. Y esto, en la estructura y dinámica de las democracias constitucionales, es comprensible pues de la misma manera como la legitimidad de la ley, incluida, desde luego, la ley penal, no se infiere de sí misma sino de su compatibilidad con el Texto Fundamental; así también, la legitimidad de las sentencias judiciales debe soportarse tanto en la ley como en el ámbito de validez de ésta.(Subrayado fuera del texto).

6. Además de lo expuesto, el recurso de casación procede contra las sentencias proferidas en segunda instancia en los procesos adelantados por delitos. En este punto, es evidente que se prescindió de presupuestos formales que limitan la procedencia del recurso, regla que marca una gran distancia con regímenes anteriores en los que esa procedencia estaba supeditada al cumplimiento de exigencias generalmente relacionadas con la competencia del juez de segunda instancia que profirió el fallo y con la pena imponible al delito. A diferencia de tal régimen, en el actual ese tipo de condicionamientos procesales del instituto desaparecieron.

Esta nueva regulación permite que todos los problemas planteados en sede de aplicación de la ley penal puedan debatirse en casación y ello independientemente de la punibilidad fijada para el tipo penal de que se trate o de la competencia establecida para su conocimiento. De esta manera, se facilita que la Corte Suprema de Justicia realice los fines del recurso extraordinario de casación, no sólo respecto de ámbitos delimitados por presupuestos estrictamente formales, sino en consideración a los problemas de fondo planteados en todo supuesto de aplicación de la ley penal contenido en una sentencia de segunda instancia.

7 . De otro lado, el recurso extraordinario de casación procede cuando las sentencias penales de segunda instancia afectan derechos o garantías fundamentales. Esta contextualización es compatible con el sentido que se le imprimió al recurso pues, tratándose de un control constitucional y legal, es evidente que la legitimidad de la sentencia se supedita al respeto de los derechos y las garantías fundamentales -tanto sustanciales como procesales- que están en juego en el proceso penal. (Subrayado fuera del texto).

Es decir, si los derechos fundamentales, en tanto ámbitos de afirmación y realización de la dignidad del hombre y de la democracia participativa y pluralista, constituyen el fundamento y límite del poder público, incluido el poder punitivo del Estado; cae de su peso que el respeto de esos derechos constituye un parámetro de control de los actos de la jurisdicción y, particularmente, de las sentencias. Por lo tanto, si la casación penal es hoy un control de constitucionalidad y legalidad de los fallos penales, ese control pasa, de manera necesaria e ineludible, por la verificación del respeto de los derechos de esa índole que están en juego en el proceso penal.” 2.3.1.13 Por otro lado, es tan importante el papel de la casación en materia de la vigencia de los derechos de los asociados, que la Corte Constitucional exige como un requisito general de procedencia de la acción de tutela contra decisiones judiciales que tanto los recursos ordinarios, como los extraordinarios, y por supuesto, dentro de ella, la casación hayan sido agotados En efecto, reiterada jurisprudencia de esta Corporación [48] ha dispuesto que no se pueda considerar el estudio de providencias judiciales, cuando el accionante no agotó el recurso extraordinario de casación, pues se debe hacer uso de éste cuando el proceso ordinario correspondiente así lo permita para controvertir las decisiones judiciales y el cual debe agotar previo a acudir a la acción de tutela. Sobre el particular ha dicho expresamente esta Corporación en Sentencia T-453 de 2010, que el proceso no se agota en las instancias sino que los derechos pueden hacerse efectivos también a través de los recursos extraordinarios.

[49] “Esto obedece a una especial consideración sobre el valor sustantivo de los recursos en el curso de los procedimientos ordinarios, ya que la importancia de éstos se debe a que el propio orden jurídico permite que el ejercicio dialéctico y sintético que busca el procedimiento no se agote en la primera instancia, sino que abra nuevos escenarios como el de la apelación o la casación, en donde sea posible un control efectivo de la legalidad, la racionalidad de las decisiones, bajo el control y la garantía del juez de apelaciones o el de casación. Todo lo anterior es lo que permite afirmar el valor constitucional de los recursos como instrumentos facilitadores de la legalidad y racionalidad de las decisiones, y permite también justificar, la exigencia del agotamiento efectivo de los recursos, como expresión de la subsidiariedad de la acción de tutela frente a los mecanismos ordinarios de defensa judicial.” 2.3.1.14 Así las cosas, puede concluirse que la actividad legislativa en la regulación de la figura jurídica de la casación, se encuentra sujeta al nuevo diseño instituido por el propio Constituyente, en donde la defensa de la legalidad adquiere importantes

implicaciones en la vigencia de un orden justo. Por lo tanto, a pesar de que, por tratarse de un recurso extraordinario, el legislador tiene una amplia facultad para determinar sus condiciones de acceso, no podría exigir cargas tan desproporcionadas que hagan nugatorio su ejercicio.

2.3.2 El recurso de casación laboral se redimensiona en el marco del Estado Social de Derecho 2.3.2.1 El particular papel que cumple el recurso extraordinario de casación en el Estado Social de Derecho cobra aún más fuerza cuando se trata de la casación laboral. En efecto, éste ya no sólo se convierte en un instrumento de control de las decisiones adoptadas por los jueces de instancia, sino que a través de este recurso extraordinario se define tanto la vigencia en concreto de las garantías laborales consagradas en el artículo 53 Constitucional, como el alcance de la legislación del trabajo, a través de la función de la unificación de jurisprudencia que recae sobre la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia.

2.3.2.2 Puede afirmarse, entonces, que para hacer un hacer un análisis de los fines de la casación laboral, resulta fundamental señalar que a través de la jurisdicción laboral, y especialmente mediante la labor de corrección de los fallos y de unificación de jurisprudencia por parte de la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia, se hacen efectivos importantes derechos constitucionales como el derecho fundamental al trabajo, el respeto por las garantías mínimas consagradas en el artículo 53 Superior, los derechos de asociación, los derechos sindicales, y por supuesto, la seguridad social, particularmente en pensiones.

2.3.2.3 En ese sentido, es de tal envergadura el papel que el Constituyente ha dado al trabajo que, desde el Preámbulo de la Constitución, se anuncia como uno de los propósitos que animaron la expedición de la nueva Carta Política bajo la concepción del Estado como Social de Derecho y el artículo 1 lo consagra como uno de los principios fundantes de ese nuevo modelo de Estado.

Por otra parte, el artículo 25 de la Constitución Política imprime al trabajo el carácter de derecho fundamental y obliga al Estado a establecer mecanismo de protección para que éste se desarrolle en condiciones dignas y justas.

La jurisprudencia constitucional también ha considerado el derecho al trabajo como "... un derecho fundamental que goza de especial protección del Estado y, es uno de los bienes que para todos pretende conseguir la organización social, según el preámbulo, y uno de los valores fundamentales de la República, conforme al artículo 1º. Ibídem." [50] .

Pero la Constitución consideró que el derecho al trabajo no está circunscrito a acceder a un empleo sino que, por el contrario, es más amplia e incluye, entre otras, la facultad subjetiva para trabajar en condiciones dignas y para ejercer una labor conforme a los principios mínimos que rigen las relaciones laborales. Así, el artículo 53 señala que el legislador debe garantizar la igualdad de oportunidades para los trabajadores; la remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; la estabilidad en el empleo; la irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; la facultad para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; la situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; la garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad.

Sin embargo, ello sólo es posible a través de la existencia de mecanismos judiciales que hagan efectiva las garantías dentro de una relación de subordinación que de hecho es desigual, y dentro de esta importante función, resulta de trascendental importancia el papel de la Corte Suprema de Justicia, en su papel de órgano de cierre de la jurisdicción.

2.3.2.4. Lo mismo puede decirse en relación con la determinación de los contenidos de la seguridad social. En efecto, es a través de la jurisdicción laboral donde se hacen efectivos derechos de importante raigambre constitucional como el derecho a las pensiones.

La seguridad social se erige en nuestro ordenamiento jurídico como un derecho constitucional a cuyo cumplimiento se compromete el Estado, según se sigue de la lectura del artículo 48 superior, el cual prescribe lo siguiente: “ Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la seguridad social ” [51] .

Es decir, existe un deber en cabeza del Estado de garantizar las prestaciones propias de la seguridad social, y por tanto, esto implica la existencia de mecanismos judiciales para hacerlo efectivo.

Esta obligación también deviene de las obligaciones internacionales contenidas en diversos instrumentos internacionales que reconocen el derecho de las personas a la seguridad social, y el papel que recae en el Estado para su prestación efectiva.

[52] . El artículo 16 de la Declaración Americana de los Derechos de la Persona afirma que: “Artículo XVI. Toda persona tiene derecho a la seguridad social que le proteja contra las consecuencias de la desocupación, de la vejez y de la incapacidad que, proveniente de cualquier otra causa ajena a su voluntad, la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios de subsistencia”.

De manera similar, el artículo 9 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales prescribe:

“ Artículo 9. Derecho a la Seguridad Social. 1. Toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa. En caso de muerte del beneficiario, las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus dependientes ”.

Cabe señalar que tal es la importancia de las garantías propias de la seguridad social que pese a su carácter prestacional, ya no existe duda sobre su fundamentalidad. En efecto, reiterada jurisprudencia constitucional [53] se ha ocupado de definir los contornos que encuentra la seguridad social en nuestro ordenamiento constitucional y la ha considerado como uno de los instrumentos que garantiza la consecución de los fines a los cuales se compromete la organización estatal como consecuencia de la adopción de la cláusula del Estado Social de Derecho [54] (artículo 1° superior). Sobre su carácter fundamental, la Sentencia C-1141 de 2008 precisó:

“Así las cosas, el derecho a la seguridad social, en la medida en que "es de importancia fundamental para garantizar a todas las personas su dignidad humana” [55] es un verdadero derecho fundamental cuyo desarrollo, si bien ha sido confiado a entidades específicas que participan en el sistema general de seguridad social fundado por la Ley 100 de 1993, encuentra una configuración normativa preestablecida en el texto constitucional (artículo 49 superior) y en los tratados internacionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad;

cuerpos normativos que dan cuenta de una categoría iusfundamental íntimamente arraigada al principio de dignidad humana, razón por la cual su especificación en el nivel legislativo se encuentra sometida a contenidos sustanciales preestablecidos [56] (Resaltado fuera del texto).” 2.3.2.5.

No cabe duda entonces que el recurso extraordinario de casación en materia laboral no es simplemente un instrumento procesal extraordinario, sino que a través de aquél se hacen efectivos los derechos constitucionales de los trabajadores, y por tanto, el legislador no podría hacer nugatorio su ejercicio. En efecto, a pesar de que Congreso tiene un amplio margen de configuración en materia de establecimiento de procedimientos, en materia laboral se encuentra limitado por la obligación estatal de la protección del trabajo y por la realización efectiva de las garantías consagradas en el artículo 53 Superior.

2.3.2.6. En la legislación colombiana, el Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social regula el recurso de casación en los artículos 86 al 99. Por otro parte, la doctrina ha considerado que este recurso cumple dos fines

primordiales: “(a) la defensa de la ley sustantiva mediante la invalidación de las decisiones de los jueces de primera (casación per saltum) o de segunda instancia, que sean violatorias de esa misma Ley, esto es, de la ley sustantiva, (…) (b) unificación de la jurisprudencia. (…) la no menos importante función de fijar límites exactos de aplicación de las leyes, las decisiones de la Corte tienen por finalidad trazar los derroteros para la interpretación de aquellas por los juzgadores de instancia, de manera que las providencias de estos encuentren en ellas un sustento y una guía que las haga más seguras, más confiables, y, sobre todo, más justas.

” [57] 2.3.2.7. En relación con las sentencias susceptibles del recurso, el Código Procesal Laboral (Art. 86) señala que lo serán aquellas sentencias proferidas: (i) en procesos ordinarios laborales;

(ii) en segunda instancia de las Salas Laborales de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial o de primera instancia en el caso de la casación per saltum y (iii) a partir de la reforma del artículo 48 de la Ley 1395 de 2010, sólo serán susceptibles del recurso de casación los procesos cuya cuantía exceda de doscientos veinte (220) veces el salario mínimo legal mensual vigente.

En relación con las causales o motivos del recurso, el artículo 87 del Código de Procedimiento Laboral establece: “ ARTICULO 87. CAUSALES O MOTIVOS DEL RECURSO. <Artículo subrogado por el artículo 60 del Decreto 528 de 1964. El nuevo texto es el siguiente:> En materia laboral el recurso de casación procede por los siguientes motivos:

1. Ser la sentencia violatoria de la ley sustancial, por infracción directa, aplicación indebida o interpretación errónea . Si la violación de la ley proviene de apreciación errónea o de falta de apreciación de determinada prueba, es necesario que se alegue por el recurrente sobre este punto, demostrando haberse incurrido en error de derecho, o en error de hecho que aparezca de modo manifiesto en los autos. Sólo habrá lugar a error de derecho en la casación del trabajo, cuando se haya dado por establecido un hecho con un medio probatorio no autorizado por la ley, por exigir esta al efecto una determinada solemnidad para la validez del acto, pues en este caso no se debe admitir su prueba por otro medio y también cuando deja de apreciarse una prueba de esta naturaleza, siendo el caso de hacerlo .

2. Contener la sentencia de decisiones que hagan más gravosa la situación de la parte que apeló de la de primera instancia, o de aquella en cuyo favor se surtió la consulta.

3. Haberse incurrido en alguna de las causales de que trata el artículo 448 del Código de Procedimiento Civil, siempre que la nulidad no haya sido saneada de conformidad con la ley.

El recurso de casación podrá interponerse de palabra en el acto de la notificación, o por escrito dentro de los cinco días siguientes. Interpuesto de palabra, en la audiencia, allí mismo se decidirá si se otorga o se deniega. Si se interpone por escrito se concederá o denegará dentro de los dos días siguientes. Al conceder el recurso, se ordenará la inmediata remisión de los autos al Tribunal Supremo (Art. 88).

2.3.2.8. En relación con la cuantía desde el año 1989 se observa un incremento progresivo de la misma. En efecto, la Ley 11 de 1984 señalaba en su artículo 26 que en materia laboral “ sólo serán suceptibles del recurso de casación los negocios cuya cuantía sea equivalente al monto de cincuenta (50) veces el salario mínimo mensual más alto vigente .” Posteriormente, el Decreto 719 de 1989 aumenta el interés a 100 salarios mínimos. En la misma línea, la Ley 712 de 2001 la asciende a 120 salarios mínimos.

[58] . La norma ahora estudiada hace un aumento de 120 a 220 salarios mínimos. (art 48 de Ley 1395 de 2010). 2.3.2.9. Procede entonces la Sala a analizar si el legislador cuenta con una libertad absoluta en el establecimiento de las condiciones para acceder a un determinado recurso, o si por el contrario, se encuentra limitado en su ejercicio.

2.4 LA LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN DEL LEGISLADOR EN MATERIA DE ESTABLECIMIENTO DE PROCEDIMIENTOS 2.4.1 Reiteradamente la jurisprudencia constitucional ha afirmado que en razón de la cláusula

general de competencia a que se refieren los numerales 1° y 2° del artículo 150 de la Constitución, al legislador le corresponde regular los procedimientos judiciales y administrativos, especialmente todo lo relacionado con la competencia de los funcionarios, los recursos, los términos, el régimen probatorio, cuantías, entre otros.

En estos términos, la Corte ha señalado que en virtud de su potestad legislativa en materia de procedimientos, el legislador puede "(…) regular y definir [59] entre los múltiples aspectos de su resorte legislativo, algunos de los siguientes elementos procesales: (i) el establecimiento de los recursos y medios de defensa que pueden intentar los administrados contra los actos que profieren las autoridades, -esto es, los recursos de reposición, apelación, u otros -, así como los requisitos y las condiciones de procedencia de los mismos.

[60] (ii) Las etapas procesales y los términos y formalidades que se deben cumplir en cada uno de los procesos. (iii) La radicación de competencias en una determinada autoridad judicial, siempre y cuando el constituyente no se haya ocupado de asignarla de manera explícita en la Carta.

[61] (iv) Los medios de prueba [62] y (v) los deberes, obligaciones y cargas procesales de las partes, del juez y aún de los terceros intervinientes, sea para asegurar la celeridad y eficacia del trámite, o para proteger a las partes o intervinientes, o para prevenir daños o perjuicios en unos u otros procesos.

[63] ". 2.4.2 Sin embargo, esta potestad no es absoluta, pues se encuentra limitada por las garantías constitucionales y debe ejercerse de acuerdo con la naturaleza de la acción o recurso respectivo [64] , y los principios de proporcionalidad y razonabilidad, a fin de asegurar el ejercicio pleno de los derechos de acceso a la administración de justicia y debido proceso, entre otros. Específicamente, ha dicho la jurisprudencia que el legislador debe garantizar, en todos los procesos judiciales y administrativos, las garantías constitucionales. En este sentido ha expresado:

"El legislador dispone de un amplio margen de discrecionalidad para regular los procesos judiciales, esto es para determinar el procedimiento, las actuaciones, acciones y demás aspectos que se originen en el derecho sustancial [65] .

Todo ello dentro de los límites que fije la Constitución (art. 4º). Estos límites están representados por la prevalencia y el respeto de los valores y fundamentos de la organización político institucional, tales como la dignidad humana, la solidaridad, la prevalencia del interés general, la justicia, la igualdad y el orden justo (Preámbulo art.

1º de la Constitución); en la primacía de derechos fundamentales de la persona, entre ellos la igualdad, el debido proceso, la defensa y el acceso a la administración de justicia (CP arts. 5, 13, 29 y 229) o el postulado de la buena fe de las actuaciones de los particulares (CP art. 83).

En atención a referentes Superiores como los señalados, la Corte tiene establecido que la legitimidad de las normas procesales y el desarrollo del derecho al debido proceso están dados por su proporcionalidad y razonabilidad frente al fin para el cual fueron concebidas.

Por ende, "la violación del debido proceso ocurriría no sólo bajo el presupuesto de la omisión de la respectiva regla procesal o de la ineficacia de la misma para alcanzar el propósito para el cual fue diseñada, sino especialmente en el evento de que ésta aparezca excesiva y desproporcionada frente al resultado que se pretende obtener con su utilización" [66] .

Así, a pesar de que la jurisprudencia ha admitido un amplio margen de libertad legislativa en el establecimiento del régimen procesal, también ha señalado que tal potestad debe responder a los principios de razonabilidad y proporcionalidad, pero además debe garantizarse plenamente las garantías procesales y la realización del derecho material que pretende hacerse efectivo.

2.4.3 De la misma manera, la Corte ha considerado que también la libertad de configuración del Congreso "(…) puede limitarse cuando éste, en su actividad legislativa, impide el desarrollo y desempeño cabales de una entidad de rango

constitucional, a través de las limitaciones que le impone o de omisiones en su regulación. Pero, obviamente, esta causal solamente puede operar en casos excepcionales, cuando se trata de aspectos relacionados íntimamente con la tarea que le ha fijado la Carta a la institución. Si se aceptara lo contrario se estaría desvirtuando el principio de la libertad de configuración política del legislador."

[67] Lo anterior por cuanto si bien es cierto que el legislador cuenta con atribuciones para establecer los recursos ordinarios y extraordinarios que proceden contra las decisiones judiciales, ello no implica que pueda modificar las características esenciales de cada uno de ellos, por tanto, no podría modificar un recurso extraordinario haciéndole menos eficaz conforme a los fines que se le atribuyen. Como se indicó en la Sentencia T-323 de 1999 [68] , no se ajustan a la Constitución las disposiciones procesales "(…) que anulan u obstaculizan irrazonablemente el ejercicio del derecho de acción" . Esta afirmación también se aplica a las disposiciones que hagan nugatorio el ejercicio del recurso de casación.

2.4.4 Frente al establecimiento de las condiciones para acceder a un determinado recurso o instancia, la Corporación ha reconocido un amplio margen de libertad del legislador.

[69] Específicamente, en relación con la posibilidad de la limitación de la cuantía en materia del recurso de casación laboral, la Sentencia C-596 de 2000 [70] estudió la reforma al Código Procesal Laboral que aumentó la cuantía para recurrir a casación en 100 salarios mínimos. El demandante señalaba que esta medida desconocía el derecho a la igualdad en razón a que algunos trabajadores no podrían acceder a ella.

En dicha oportunidad, la Corporación reiteró la libertad de configuración del legislador en materia de determinación de cuantías para acceder a la casación por tratarse de un recurso extraordinario que no procede contra todas las sentencias. En ese sentido consideró que bien podía la ley establecer restricciones para su procedencia, sin que por ello desconociera la igualdad ni el derecho a acceder a la justicia (CP art. 13 y 229). Sobre el particular sostuvo:

"Según el actor las restricciones impuestas al recurso de casación en cuanto a la cuantía del interés para recurrir violan los derechos al trabajo, a la igualdad, y al acceso a la administración de justicia.

Considera la Corte que no le asiste razón al demandante, por las siguientes razones: - La protección del derecho al trabajo se logra esencialmente durante las instancias procesales que ha diseñado para tal efecto el legislador, donde los trabajadores pueden acudir en defensa de sus derechos e intereses. En dichas instancias pueden hacer valer los correspondientes recursos ordinarios. Igualmente, pueden hacer uso del recurso de casación cuando para ello se reúnan los requisitos de procedibilidad.

No necesariamente la protección de dicho derecho, en consecuencia, se logra con la casación; ésta muchas veces se constituye en un obstáculo para que el trabajador pueda en forma pronta y oportuna satisfacer sus derechos. Por ejemplo, cuando el recurrente es el empleador.

No se rompe el principio de igualdad, porque la cuantía para recurrir opera para ambas partes dentro del proceso; es decir, cuando el recurrente es el trabajador o el empleador.

La necesidad de establecer mecanismos procesales a favor del trabajador, para facilitar la protección de sus derechos e intereses, con el fin de equilibrar su desigualdad económica frente al empleador, no necesariamente debe hacerse dentro del recurso de casación.

No se viola, por consiguiente, el acceso a la justicia, porque éste se encuentra debidamente garantizado en las instancias ordinarias del proceso; por lo tanto, bien puede restringirse, la posibilidad de acudir a la casación, la cual, como se indicó anteriormente, es un recurso excepcional, extraordinario y, por consiguiente, limitado.

2.4.5 A pesar que podría considerarse que la Sentencia C-596 de 2000, otorgó un importante margen de libertad al legislador en el establecimiento de la cuantía para acceder a la casación en materia laboral, en dicha oportunidad no se analizó si un aumento drástico en la misma podría desconocer el principio de progresividad en materia de mecanismos judiciales para hacer efectivo el derecho.

2.5 TODOS LOS DERECHOS FUNDAMENTALES TIENEN CONTENIDOS PRESTACIONALES CUYO DESARROLLO ESTÁ SUJETO AL PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD Y NO REGRESIÓN 2.5.1 La Corte Constitucional ha entendido que todos los derechos fundamentales, tanto los derechos civiles y políticos como los derechos económicos, sociales y culturales, implican obligaciones de carácter negativo y positivo.

[71] A diferencia de lo que solía afirmar parte de la doctrina, para la Corte no es cierto que solamente los derechos económicos, sociales y culturales tengan contenidos prestacionales; los derechos civiles y políticos también requieren de la adopción de medidas, la destinación de recursos y la creación de instituciones para hacerlos efectivos.

Al respecto, en la sentencia T-133 de 2006 [72] , la Corporación afirmó: " Es importante resaltar que todo derecho fundamental exhibe dos facetas. La primera, entendida como una faceta de abstención, la cual hace mención a la protección del contenido del derecho mismo, impidiendo que terceros los transgredan o vulneren con conductas que vayan en contravía de éstos. La segunda, concebida como una faceta de acción, que determina los mecanismos idóneos para garantizar su goce efectivo, así como también estipula sobre quien recae la responsabilidad una vez éstos sean quebrantados.

[73] En efecto, la jurisprudencia constitucional, [74] de manera reiterada, ha sostenido la dimensión prestacional no sólo de algunos derechos constitucionales específicos, como, por ejemplo, los derechos económicos, sociales y culturales, sino también de derechos relacionados con la libertad, derechos civiles y políticos fundamentales." Posteriormente, en la sentencia T-760 de 2008 [75] , la Corte sostuvo:

"3.3.4. No es cierto pues, que la categoría derechos de libertad coincida con la categoría 'derechos no prestacionales' o 'derechos negativos'. Existen múltiples facetas de los derechos sociales, económicos y culturales, concretamente del derecho a la salud, que son de carácter negativo y su cumplimiento no supone la actuación del Estado o de los particulares sino su abstención.

3.3.5. La jurisprudencia constitucional considera entonces, que la condición de 'prestacional' no se predica de la categoría 'derecho', sino de la 'faceta de un derecho'.

[76] Es un error categorial hablar de 'derechos prestacionales', pues, como se dijo, todo derecho tiene facetas prestacionales y facetas no prestacionales." [77] Por tanto, el que un derecho tenga facetas prestacionales no excluye su naturaleza fundamental.

[78] En este sentido en la sentencia T-016 de 2007 [79] , la Corte precisó: "(…) todos los derechos constitucionales fundamentales –con independencia de si son civiles, políticos, económicos, sociales, culturales, de medio ambiente - poseen un matiz prestacional de modo que, si se adopta esta tesis, de ninguno de los derechos, ni siquiera del derecho a la vida, se podría predicar la fundamentalidad." [80] 2.5.2.

Adicionalmente, esta Corte ha reconocido que los derechos fundamentales tienen unos contenidos mínimos –negativos y positivos- de cumplimiento inmediato y otros de contenido abierto y sujetos a la configuración legislativa. Sin embargo, la libertad de configuración del legislador de dichos contenidos abiertos e indeterminados no es absoluta;

el legislador está sujeto a los principios de no discriminación y progresividad y no regresividad –cuando se trata de contenidos prestacionales-, entre otros. En este sentido, la Corte explicó lo siguiente en la sentencia T-760 de 2008 [81] :

“ 3.3.6. Algunas de las obligaciones que se derivan de un derecho fundamental y que tienen un carácter prestacional, son de cumplimiento inmediato, bien sea porque se trata de una acción simple del Estado, que no requiere mayores recursos (por ejemplo, la obligación de suministrar la información de cuáles son sus derechos a los pacientes, antes de ser sometidos a un tratamiento médico), [82] o porque a pesar de la movilización de recursos que la labor implica, la gravedad y urgencia del asunto demandan una acción estatal inmediata (por ejemplo, la obligación de adoptar las medidas adecuadas y necesarias para garantizar la atención en salud de todo bebé durante su primer año de vida –art. 50, CP–).

Otras de las obligaciones de carácter prestacional derivadas de un derecho fundamental son de cumplimiento progresivo, por la complejidad de las acciones y los recursos que se requieren para garantizar efectivamente el goce efectivo de estas facetas de protección de un derecho. Tanto la decisión democrática acerca del grado de protección que se brindará a un derecho fundamental en sus facetas prestacionales, como la adopción e implementación de las formas específicas de garantizar su efectivo respeto, protección y cumplimiento, suponen que el cumplimiento de este tipo de obligaciones se logre progresivamente. En tal sentido, el cumplimiento de este tipo de obligaciones no se satisface con la simple actuación estatal, ésta debe ser ajustada a la Constitución, por lo que debe estar encaminada a garantizar el goce efectivo de los derechos.” 2.5.3.

El principio de no discriminación implica la prohibición de llevar a cabo diferenciaciones, exclusiones o restricciones injustificadas basadas directa o indirectamente en criterios irrazonables tales como la raza, el género, el origen étnico, la religión, la opinión política, el origen nacional o social, la propiedad u otra condición social, y que tienen la intención o el efecto de nulificar o vulnerar el reconocimiento, disfrute o ejercicio, en un plano de igualdad, de los derechos fundamentales.

2.5.4. Por otra parte, el principio de progresividad y no regresión conlleva (i) la obligación del Estado ampliar la realización de todos los derechos fundamentales y (ii) la proscripción de reducir los niveles de satisfacción actuales mediante.

[83] Por tanto, este principio constituye una limitación de la libertad de configuración del Legislador. En la Sentencia C-671 de 2002 [84] , la Corte definió este principio de la siguiente forma:

“ [E]el mandato de progresividad implica que una vez alcanzado un determinado nivel de protección, la amplia libertad de configuración del legislador en materia de derechos sociales se ve menguada, al menos en un aspecto: todo retroceso frente al nivel de protección alcanzado debe presumirse en principio inconstitucional, y por ello está sometido a un control judicial estricto [85] .

Para que pueda ser constitucional, las autoridades tienen que demostrar que existen imperiosas razones que hacen necesario ese paso regresivo en el desarrollo de un derecho social prestacional.” 2.6 EL MANDATO DE PROGRESIVIDAD Y NO REGRESIVIDAD EN MATERIA DE DERECHOS ECONÓMICOS SOCIALES Y CULTURALES 2.6.1 La adopción del modelo de Estado Social de Derecho, su nueva concepción del individuo –individuo libre pero con necesidades- y su preocupación por la desigualdad material, conlleva el reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) como derechos fundamentales. La consagración a nivel constitucional de estos derechos ha estado además acompañada con la creación de mecanismos para su justiciabilidad, bajo la premisa de que la realización efectiva de los derechos –no solamente su reconocimiento legal- es un fin primordial del Estado Social de Derecho.

[86] 2.6.2 En el caso colombiano, el reconocimiento de los DESC como derechos fundamentales ha implicado la reconceptualización de muchas de las instituciones políticas creadas o reconocidas con anterioridad a la entrada en vigencia de la Constitución de 1991. Por ejemplo, bajo el nuevo paradigma constitucional, el Legislador ya no goza de

una discrecionalidad absoluta para regular y desarrollan asuntos relacionados con la garantía de los DESC; la Constitución le impone no sólo un mandato de desarrollo legislativo en estas materias [87] , sino también de progresividad y no regresión [88] , y de respeto por sus contenidos, los que han sido fijados por la Constitución, el bloque de constitucionalidad y el juez constitucional con el paso de los años [89] .

Estos deberes se traducen, entre otras, en la obligación de adoptar leyes que contengan lineamientos de política pública dirigidos a garantizarlos en todas sus dimensiones, por su puesto, con fundamento en información relevante de carácter técnico, dada la complejidad que implica su satisfacción, no sólo por la intervención de distintos actores institucionales y la disposición de recursos económicos y humanos, entre otros.

[90] 2.6.3 En el plano del control constitucional, el compromiso del Estado Social de Derecho con la realización de los DESC, ha dado un nuevo significado al papel del juez de constitucional y al control de constitucionalidad de las leyes.

La acción pública de constitucionalidad no es solamente un mecanismo de control de la función legislativa y del proceso legislativo, sino un mecanismo de protección y garantía de los derechos fundamentales reconocidos en la Carta, incluidos los derechos económicos, sociales y culturales.

Como lo ha demostrado la experiencia de la Corte Constitucional colombiana tanto en sede de revisión de tutela como de control de constitucionalidad de normas con rango legal, la actividad judicial ha tenido que adquirir nuevos matices cuando se trata de garantizar la realización de estos derechos , precisamente por la complejidad que en plano jurídico y fáctico implica la satisfacción de estos derechos.

Por ejemplo, en sede de revisión de tutela, la complejidad y magnitud de ciertas violaciones (e.g. en relación con los DESC y otros derechos de la población en situación de desplazamiento) ha demostrado que no basta con una decisión única que declare la existencia de una amenaza o vulneración para lograr la tutela judicial efectiva [91] de estos derechos; la intervención del juez en el diseño de remedios colectivos y en la verificación del cumplimiento de sus decisiones, y su interacción con las autoridades para buscar alternativas que conduzcan a la garantía efectiva, ha sido primordial.

En este sentido, es preciso aclarar que aunque la posibilidad de intervención judicial para resolver casos que involucran DESC presenta limitaciones, lo cierto es que por su naturaleza fundamental, la realización de estos derechos no puede quedar librada exclusivamente a las mayorías políticas. El juez constitucional, como guardián de la supremacía constitucional, debe también ejercer control sobre las actividades de los demás órganos del Estado dirigidos a la satisfacción de los DESC. En otras palabras, la complejidad técnica y política que involucran el respeto, protección y satisfacción de los DESC no puede servir de excusa para que el juez constitucional abandone su función primordial de velar por la garantía de todos los derechos constitucionales fundamentales.

2.6.4 Específicamente, en lo relacionado con el principio de progresividad, éste ha sido reconocido en diversos tratados internacionales de derechos humanos que hacen parte del bloque de constitucionalidad [92] y se traduce en la obligación del Estado de adoptar medidas, especialmente económicas y técnicas, para lograr gradual, sucesiva, paulatina y crecientemente la plena efectividad de los DESC reconocidos por los Estados .

Esa progresividad en la satisfacción de los derechos implica para el Estado tanto apropiar el máximo de sus recursos como adoptar las medidas legislativas y de otro tipo para lograr su efectivo disfrute.

El principio de progresividad y no regresividad fue reconocido en el contexto internacional inicialmente en materia de derechos económicos sociales y culturales. Así, el artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales –adoptado en 1966- dispone:

“Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.” Este artículo ha sido interpretado por el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de las Naciones Unidas –Observación General No. 3, órgano encargado de hacer seguimiento al cumplimiento del pacto, en el sentido de que “ (…) el concepto de realización progresiva constituye un reconocimiento del hecho de que la plena realización de los derechos económicos, sociales y culturales generalmente no podrá lograrse en un periodo corto de tiempo”, sin que ello signifique que los estados no deban comenzar a adoptar medidas de manera inmediata; como indica el Comité, este principio “ (…) impone la obligación de moverse tan rápida y efectivamente como sea posible hacia la meta” , así como la adopción de medidas “ (…) deliberadas, concretas y orientadas hacia el cumplimeinto de las obligaciones reconocidas en el Pacto”.

A nivel regional, el artículo 26 de la Convención Americana de Derechos Humanos –suscrita en 1969- dispone: “Artículo 26. Desarrollo Progresivo Los Estados partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.” En el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales –Protocolo de San Salvador- también se incluyó una cláusula de progresividad en el artículo 1, cuyo texto es muy similar al del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En la nota aclaratoria del artículo 11 de la Convención para la confección de informes periódicos, aprobada por la Asamblea General de la OEA, se definen las medidas regresivas como “(…) todas aquellas disposiciones o políticas cuya aplicación signifique un retroceso en el nivel de goce o ejercicio de un derecho protegido.” La introducción del principio en el contexto de los derechos económicos sociales y culturales se debió a la creencia ya superada por la comunidad internacional de que a diferencia de los derechos civiles y políticos, los derechos económicos, sociales y culturales implican grandes contenidos prestacionales que no pueden exigirse de manera inmediata a los estados parte sino de forma gradual. Sin embargo, como se analizó anteriormente, hoy es ampliamente aceptado que los derechos civiles y políticos también contienen dimensiones prestacionales, así como que los derechos económicos, sociales y culturales también cobijan facetas negativas o de abstención. En este orden de ideas, no hay razón para no extender el principio de progresividad y no regresión también a las facetas prestacionales de los derechos civiles y políticos [93] 2.6.5 El Principio 14 b) de los Principios de Maastricht señala, por ejemplo, que se produce una violación del Pacto con actuaciones tales como “ la derogación o suspensión de la legislación necesaria para el goce continuo de un derecho económico, social y cultural del que ya se goza”.

Otros eventos en los que se presenta una situación regresiva fueron descritos en la sentencia C-507 de 2008 de la siguiente manera: “… la disminución del radio de protección de un derecho social. En otras, se ha referido a la violación de esta garantía constitucional, por la disminución de los recursos públicos invertidos en la satisfacción de un derecho social [94] o el aumento significativo del costo para la persona de escasos recursos que está en proceso de acceder al derecho [95] .

En otro tipo de decisiones la Corte ha reiterado la aplicación del principio de progresividad y la prohibición de regresividad cuando se está frente a sectores especialmente vulnerables de la población [96] .” (negrillas fuera del original) 2.6.6 Ahora bien, la ampliación progresiva de la realización de los derechos fundamentales comprende dos tipos de obligaciones , como ha precisado la doctrina.

[97] De un lado, se halla la obligación del Estado de mejorar los resultados de las políticas públicas en términos de goce efectivo de los derechos. Por tanto, esta dimensión del principio de progresividad se enfoca en los resultados alcanzados por las políticas públicas –dimensión empírica.

[98] De otro lado, desde el punto de vista normativo, el Estado debe introducir normas que extiendan la satisfacción de los derechos y debe abstenerse de modificar la normativa vigente para limitar, suprimir o restringir los derechos o garantías ya reconocidas.

[99] 2.6.7 Estas dos dimensiones del principio se traducen en deberes concretos del Estado como los siguientes: En primer lugar, este principio obliga al Estado a adoptar un plan de acción o un programa para la ampliación de los contenidos prestacionales del derecho con miras a lograr su goce efectivo. Al respecto, la Corte señaló lo siguiente en la sentencia T-595 de 2002 [100] :

"(…) lo mínimo que debe hacer [la autoridad responsable] para proteger la prestación de carácter programático derivada de la dimensión positiva de [un derecho fundamental] en un Estado Social de Derecho y en una democracia participativa, es, precisamente, contar con un programa o con un plan encaminado a asegurar el goce efectivo de sus derechos" .

[101] En segundo lugar, comprende la prohibición de disminuir o desviar sensiblemente los recursos públicos invertidos en la satisfacción de un derecho.

[102] En tercer lugar, proscribe aumentar significativamente el costo para acceder a un servicio necesario para garantizar un derecho, especialmente para las personas de escasos recursos.

[103] En cuanto lugar, el principio obliga al Estado a no incrementar los requisitos para la satisfacción del respectivo derecho. [104] 2.6.8 Por último, e ste principio no implica una prohibición absoluta de adoptar medidas regresivas; se trata de una prohibición prima facie, pues tales medidas pueden tener lugar al amparo de la Carta, siempre y cuando se encuentren debidamente justificadas en términos de realización de otros derechos fundamentales y después de un exhaustivo análisis de las otras opciones disponibles. En este sentido, en la sentencia C-1141 de 2008 [105] , la Corte precisó que la cláusula de no retroceso en definitiva supone que una vez logrados ciertos avances en la concreción de los derechos , "(…) las condiciones preestablecidas no pueden ser desmejoradas sin el cumplimiento de una rigurosa carga justificativa por las autoridades competentes .

[106] " (negrilla fuera del texto) En consecuencia, las medidas regresivas deben sujetarse a un escrutinio de constitucionalidad más estricto que otras decisiones legislativas, que además comprenda una comparación con los estándares de protección anteriores, es decir, el juicio de constitucionalidad de estas medidas incluye también un examen de evolución cronológica de las garantías asociadas al derecho correspondiente.

[107] Así, como se indicó en la sentencia C-671 de 2002 [108] , para que una medida regresiva pueda considerarse ajustada a la Carta, "(…) las autoridades tienen que demostrar que existen imperiosas razones que hacen necesario ese paso regresivo en el desarrollo de un derecho social prestacional ". Además, con fundamento en la Observación General No. 14 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, en este mismo fallo la Corporación precisó que para justificar medidas regresivas "(…) el Estado tiene que demostrar que esas medidas eran necesarias y que 'se han aplicado tras el examen exhaustivo de todas las alternativas posibles'" .

Aunque estas afirmaciones parecieran restringirse a los derechos sociales, lo cierto es que, como se indicó previamente, deben extenderse a cualquier faceta de desarrollo progresivo de un derecho fundamental.

[109] 2.7 EL DISEÑO DE MECANISMOS JUDICIALES PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS TAMBIÉN ESTÁ SUJETA AL PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD Y NO REGRESIÓN 2.7.1 Como se indicó en apartes previos, la previsión de garantías judiciales para la exigibilidad de los derechos fundamentales es una obligación del Estado que

se desprende de la dimensión objetiva de estos derechos. Igualmente, es una manifestación del derecho a la tutela judicial efectiva.

2.7.2 Ahora bien, la implementación de tales garantías es una actividad que requiere no solamente la expedición de normas que regulen la materia, sino también la creación de una institucionalidad que permita resolver de manera oportuna las controversias traídas ante la jurisdicción, y de la destinación de recursos para mantener y ampliar esa institucionalidad en la medida que las demandas de justicia crezcan. Por tanto, la previsión de garantías judiciales para hacer justiciables los derechos fundamentales es una faceta prestacional y de desarrollo progresivo.

[110] 2.7.3 Ciertamente, como se indicó en la sentencia C-318 de 1998 [111] , la tutela judicial efectiva de los derechos fundamentales "(…) apareja, entre otras cosas, la posibilidad de acceder en condiciones de igualdad y sin obstáculos o barreras desproporcionadas, a un juez o tribunal independiente e imparcial, frente al cual se pueda acometer, libremente, la plena defensa los derechos o intereses propios a fin de obtener, dentro de un plazo razonable, la debida protección del Estado" . En consecuencia, es una obligación de naturaleza prestacional que depende para su plena realización de que el Legislador defina los cauces que permitan su ejercicio y destine los recursos necesarios para el efecto.

2.7.4 En tanto la previsión de garantías judiciales para la realización de los derechos fundamentales comprende ciertos contenidos prestacionales, su desarrollo está sujeto al principio de progresividad y no regresión. Esto significa que una vez ampliado el ámbito de cobertura de tales garantías, cualquier retroceso debe someterse a un escrutinio estricto de constitucionalidad en el que el juez constitucional debe examinar minuciosamente la justificación en la que se basa la medida. La justificación que provea el Congreso deberá relacionarse con la garantía de otros derechos fundamentales, de modo que la medida regresiva no implique un sacrificio desproporcionado en términos de otros principios constitucionales y derechos fundamentales.

3 CASO CONCRETO 3.1. ESTA DECISIÓN ABORDA UN PROBLEMA JURÍDICO DISTINTO AL RESUELTO EN LA SENTENCIA C-596 DE 2000 3.1.1. Varios intervinientes aseguran que en la Sentencia C-596 de 2000, la Corte declaró ajustado a la Carta un aumento de la cuantía para poder interponer el recurso extraordinario de casación en materia laboral y que, por tanto, en esta ocasión la Sala debe atenerse a lo resuelto en el 2000 y declarar exequible la disposición demandada.

3.1.2. En efecto, en la sentencia C-596 de 2000, la Sala declaró exequible, entre otros, el artículo 86 del Código Procesal del Trabajo, el cual elevó de 50 a 100 salarios mínimos mensuales legales vigentes la cuantía para recurrir en casación en los procesos laborales. No obstante, la Sala considera que en esta ocasión el problema jurídico bajo estudio es radicalmente distinto al analizado en el 2000 y por ello no se pueden seguir la misma argumentación empleada en la sentencia citada. A continuación se explican las razones de esta conclusión:

3.1.3. En la demanda que dio lugar a la sentencia C-596 de 2000, el demandante formuló dos cargos básicamente. De acuerdo con el resumen realizado en al sentencia, estos cargos eran:

"El legislador, de una parte, al fijar las cuantías para recurrir en casación a través de los artículos 86 y 92 del C.P.T, 221 del C.P.P., y 376 del C.P.C., hace de este mecanismo de impugnación, un recurso elitista, lleno de formalidades que impiden el acceso de la ciudadanía en general a la administración de justicia .

De otra parte, los artículos 87, 90 y 91 del C.P.T, 220 del C.P.P y 374 del C.P.C., mediante los cuales el legislador señaló los requisitos, causales y contenido que deben tener las demandas de casación en dichas materias, establecen una serie de formalidades mediante los cuales se diluye la posibilidad que tienen los sujetos procesales para interponer el recurso extraordinario de casación, en aquellos eventos en que ha existido una desviación en la aplicación y restablecimiento del derecho. En estas circunstancias, se viene desconociendo el principio constitucional que ordena a los jueces basar sus

fallos en la prevalencia del derecho sustantivo sobre las formas.” (negrilla fuera del texto) En particular, contra el artículo 86 el Código Procesal del Trabajo, el demandante sostuvo:

“ Sin embargo, debe observarse que el legislador cuando fijó la cuantía para recurrir en casación laboral, al establecer un valor que debe exceder los cien salarios mínimos, impide que el gran grueso de la población trabajadora colombiana, pueda hacer uso de este mecanismo extraordinario, toda vez que menos del 5% de la población puede sobrepasar este límite. En estas circunstancias, resulta elemental entender que las controversias en las que se litigan sumas inferiores a las señaladas en la norma acusada, se encuentran excluidas del conocimiento de la Corte Suprema de Justicia. De igual manera, los temas que se refieren a la seguridad social y los que se derivan del ejercicio del derecho de asociación sindical escapan al conocimiento de la máxima autoridad judicial.

En resumen, el legislador al consagrar en el artículo que se acusa, la cuantía para recurrir en los procesos laborales creó una barrera mediante la cual se desprotege a un gran número de trabajadores, lo cual dicho en otras palabras, se convierte en una clara violación al derecho fundamental del libre acceso a la administración de justicia. De esta manera, también se conculca el artículo 13 constitucional al establecer un trato discriminatorio, toda vez que solamente pueden hacer uso del mecanismo extraordinario de la casación, aquellos trabajadores que tengan ingresos altos, es decir, gerentes o ejecutivos de empresas, en contraste con aquellos empleados que devengan salarios más bajos.” Como se puede observar, en relación con el incremento de la cuantía del recurso, el demandante solamente alegó que tornaba el recurso “elitista” y restringía el acceso a la administración de justicia de la mayoría de los trabajadores, debido a la estructura salarial del país.

3.1.4. La Corte, en la Sentencia C-596 de 2000, desestimó los cargos del demandante y declaró exequible el artículo 86 de Código Procesal del Trabajo, por las siguientes razones:

En primer lugar, la Corte recordó que el legislador goza de libertad de configuración para determinar las formas propias de cada juicio y que, por ello, “(…) las normas que determinan cuales sentencias judiciales pueden ser objeto del recurso de casación se presumen, en principio, ajustadas a la Constitución, en razón del respeto del juicio valorativo que ha efectuado el legislador, fundado en razones que consultan la realidad social donde han de aplicarse. Por consiguiente, las apreciaciones del legislador relativas a la importancia y naturaleza del proceso, la magnitud de la pena impuesta en razón del daño causado al bien jurídico tutelado, etc., en cuanto contribuyen a la racionalización, eficiencia y eficacia de la administración de justicia, son intangibles y no pueden ser desconocidas por el juez constitucional.” En segundo lugar, la Corte aseguró que “(…) l a protección del derecho al trabajo se logra esencialmente durante las instancias procesales que ha diseñado para tal efecto el legislador, donde los trabajadores pueden acudir en defensa de sus derechos e intereses. En dichas instancias pueden hacer valer los correspondientes recursos ordinarios.

Igualmente, pueden hacer uso del recurso de casación cuando para ello se reúnan los requisitos de procedibilidad.” Finalmente, la Sala Plena indicó que con la norma demandada “(…) no se rompe el principio de igualdad, porque la cuantía para recurrir opera para ambas partes dentro del proceso; es decir, cuando el recurrente es el trabajador o el empleador.” 3.1.5.

Como se puede observar, la Corte no examinó en la Sentencia C-596 de 2000 ni la finalidad del aumento de la cuantía, ni su proporcionalidad en relación con el sacrificio de los derechos de los trabajadores, ni mucho menos su posible regresividad. La Corte se limitó a examinar si el Congreso tenía competencia para aumentar la cuantía del recurso y si, en términos formales, la norma censurada vulneraba el principio de igualdad.

3.1.6. En este caso los cargos formulados por el demandante son distintos y, además, se presentan en un contexto normativo diferente y contra una disposición con un contenido normativo diverso.

En primer lugar, la demanda se formula contra una disposición que prevé un aumento del 83% de la cuantía para recurrir en casación en la jurisdicción laboral, pero que fue expedida después de otros dos incrementos sustanciales, es decir, es una disposición que ha seguido otros dos aumentos significativos en la materia: el primero en 1989 - Decreto 719 de 1989- en el que la cuantía pasó de 50 a 100 salarios mínimos –aumento del 50% , y el segundo en el 2001 - Ley 712 de 2001- en el que la cuantía se elevó de 100 a 120 salarios mínimos -incremento adicional del 20%.

En consecuencia, entre 1989 y 2001, los recurrentes en casación laboral ya habían tenido que afrontar un aumento del 60% del interés para emplear el recurso. Con la expedición de la Ley 1395, tuvieron que soportar un incremento adicional del 83% , para un total de incremento del 340% de 1989 a 2011. Este cambio porcentual de la cuantía del recurso, por otra parte, no ha ido de la mano con un aumento del promedio de ingresos de los trabajadores medidos en salarios mínimos, es decir, como en 1989, en el 2010 la mayoría de los trabajadores sigue percibiendo solamente un salario mínimo; en otras palabras, la situación económica de los trabajadores no ha mejorado de la mano con el aumento de las cuantías del recurso.

En segundo lugar, como se explica con más detalle más adelante, el demandante se concentra principalmente en la falta de proporcionalidad de la medida, teniendo en cuenta su finalidad, y en su regresividad a partir de las cuantías previstas en momentos históricos anteriores. Estos cargos no fueron analizados en el año 2000 por la Corte.

Por tanto, la Sala estima que en esta oportunidad se propone a la Corporación un problema jurídico distinto, de modo que no necesariamente tiene que acogerse a la ratio decidendi de la Sentencia C-596 de 2000.

3.2. PLANTEAMIENTO DE LA CONTROVERSIA 3.2.1. El actor considera que la modificación introducida por el artículo 48 de la Ley 1395 de 2010, que eleva a 220 salarios mínimos la cuantía para recurrir en casación en materia laboral, constituye en un ejercicio desproporcionado de la libertad de configuración de la que goza el legislador, por cuanto implica un sacrificio muy alto e injustificado del los derechos a la igualdad, a la administración de justicia y de las garantías laborales consagradas en el artículo 53 Constitucional, con una finalidad no muy clara y aunque existían otras posible medidas menos lesivas que se podían adoptar para tal fin.

3.2.2. Adicionalmente, el accionante alega que dicha modificación representa una medida regresiva , ya que aumenta en 100 salarios mínimos la cuantía para acceder al recurso de casación, lo que en la práctica deja por fuera del conocimiento de la Corte Suprema los casos de la gran mayoría de los trabajadores del país, quienes ni si quiera perciben un salario mínimo y cuyas controversias bajo la legislación anterior sí podían ser oídas por dicho tribunal.

3.2.3. Antes de entrar a abordar el problema jurídico que suscita la demanda, la Sala recuerda que el legislador ordinario, como se desarrolló en la parte motiva de esta providencia, en ejercicio de su libertad de configuración, cuenta con una amplia gama de atribuciones, entre ellas la de regular los distintos procesos judiciales y establecer cada una de las actuaciones que en ellos han de surtirse, los términos procesales, los recursos ordinarios o extraordinarios, la oportunidad para interponerlos, los efectos en los que se conceden; en fin, el Legislador cuenta con libertad de configuración para establecer las distintas reglas y procedimientos que rigen el debido proceso o las denominadas formas propias del juicio, en todos los campos del derecho.

No obstante, esta competencia debe ser ejercida sin desconocer la vigencia de los derechos fundamentales de los ciudadanos y los principios y valores constitucionales, como los principios de razonabilidad y proporcionalidad, y el de progresividad y no regresión, entre otros; estos principios constituyen entonces límites al ejercicio de su competencia.

3.2.4. Igualmente, resalta esta Sala que, tal y como se desarrolló en la parte motiva de esta providencia, el recurso extraordinario de casación asume especiales funciones a partir de la adopción del Estado Social de Derecho. En efecto:

(i) se erige como un mecanismo de protección del orden objetivo mediante la función de corrección de fallos contrarios a la ley, entendiéndose por tal, también la Norma Superior;

(ii) permite la unificación de jurisprudencia en materia de derechos laborales y de seguridad social, por tanto, es una garantía de la aplicación igualitaria del ordenamiento jurídico;

(iii) es una institución jurídica destinada a también a hacer efectivo el derecho material, particularmente la Constitución, así como las garantías fundamentales; y (iv) en materia laboral, el recurso extraordinario de casación también constituye un instrumento mediante el cual el Estado cumple su función de protección del trabajo y la seguridad social .

Por ello, al analizar las condiciones establecidas por el legislador para acceder al recurso, la Corte debe examinar si ellas hacen posible las finalidades de la institución, siempre teniendo en consideración que la casación, además de un mecanismo de control de validez, es una herramienta para hacer efectivas las garantías laborales y de la seguridad social.

3.3. LA NORMA ACUSADA CONTIENE UNA MEDIDA DESPROPORCIONADA 3.3.1. En el presente caso, para determinar si la medida censurada se encuentra dentro del ámbito de la libre configuración del legislador o si, por el contrario, desconoce los principios de razonabilidad y proporcionalidad y, por tanto, conlleva un sacrificio injustificado de derechos como la igualdad, el acceso a la administración de justicia y las garantías laborales, esta Sala acudirá al juicio integrado de proporcionalidad.

3.3.2. Como fue indicado en la Sentencia C-093 de 2001 [112] , la doctrina y la jurisprudencia constitucional comparadas, así como la propia práctica de esta Corporación, han evidenciado que existen dos grandes enfoques para el examen de la razonabilidad de las medidas que limitan derechos fundamentales u otros principios constitucionales : uno de origen europeo, que se desprende del juicio de proporcionalidad, y otro de origen estadounidense, que diferencia distintos niveles de intensidad dependiendo de la materia sometida a control.

[113] Toda vez que estos enfoques presentan ventajas diferentes, esta Corporación ha tratado de integrarlos mediante la fijación de un juicio que, de una parte, comprenda todas las etapas del juicio de proporcionalidad, y de otra, adelante distintos niveles de examen de conformidad con el asunto sobre el que verse la discusión.

Este juicio integrado comprende entonces las siguientes etapas: [114] (i) evaluación del fin de la medida, el cual debe ser no solamente legítimo sino importante a la luz de la Carta;

(ii) análisis de si la medida es adecuada, es decir, de su aptitud para alcanzar un fin constitucionalmente válido; (iii) estudio de la necesidad de la medida, es decir, análisis de si existen o no otras medidas menos gravosas para los derechos sacrificados que sean idóneas para lograr el mismo fin; y (iv) examen de la proporcionalidad en estricto sentido de la medida, lo que exige una ponderación costo –beneficio de las ventajas que trae las medida frente al eventual sacrificio de otros valores y principios constitucionales. Sin embargo, previo a este estudio, el operador jurídico debe establecer cuál es el grado de intensidad con el que adelantará su análisis, es decir, si aplicará un juicio estricto, moderado o débil, dependiendo de la naturaleza misma de la medida .

[115] . Sobre las particularidades de cada uno de estos niveles de escrutinio, la Sentencia C-093 de 2001 [116] expone: “ 8- El juicio integrado de proporcionalidad, que combina las ventajas del análisis de proporcionalidad de la tradición europea y de los tests de distinta intensidad estadounidenses, implica entonces que la Corte comienza por determinar, según la naturaleza del caso, el nivel o grado de intensidad con el cual se va a realizar el estudio de la igualdad, para luego adelantar los pasos subsiguientes con distintos niveles de severidad. Así, la fase de ‘adecuación’ tendrá un análisis flexible cuando se determine la aplicación del juicio dúctil, o más exigente cuando corresponda el escrutinio estricto. Igualmente sucederá con los pasos de “indispensabilidad” y ‘proporcionalidad en estricto sentido’” .

Más adelante, en esta misma providencia, la Corte analiza los criterios que deben tenerse en cuenta para determinar el nivel de escrutinio aplicable a cada caso y sugiere los siguientes:

“(…) el escrutinio judicial debe ser más intenso al menos en los siguientes casos: de un lado, cuando la ley limita el goce de un derecho constitucional a un determinado grupo de personas, puesto que la Carta indica que todas las personas tienen derecho a una igual protección de sus derechos y libertades (CP art. 13). De otro lado, cuando el Congreso utiliza como elemento de diferenciación un criterio prohibido o sospechoso, como la raza, pues la Constitución y los tratados de derechos humanos excluyen el uso de esas categorías (CP art. 13). En tercer término, cuando la Carta señala mandatos específicos de igualdad, como sucede con la equiparación entre todas las confesiones religiosas (CP art, 19), pues en esos eventos, la libertad de configuración del Legislador se ve menguada. Y, finalmente, cuando la regulación afecta a poblaciones que se encuentran en situaciones de debilidad manifiesta ya que éstas ameritan una especial protección del Estado (CP art. 13).” 3.3.3.

En ese orden, considera la Sala que la intensidad del juicio con que debe ser estudiado el artículo 48 de la Ley 1395 de 2010 es intermedio, por las siguientes razones:

(i) el Constituyente reconoció al legislador un amplio margen de libertad de configuración en materia de establecimiento de procedimientos (num 2, art 150 CP);

(ii) esta amplia competencia también ha sido reconocida por la jurisprudencia constitucional, específicamente en el establecimiento de cuantías; sin embargo, (iii) pese a que las dos consideraciones anteriores podrían llevar a la aplicación de un test leve, considera esta Sala que en razón a que se alega una posible afectación de los derechos a la igualdad, a acceder a la administración de justicia, al trabajo, a la seguridad social y de las demás garantías consagradas en el artículo 53 Superior, se justifica el escrutinio intermedio.

3.3.4. En cuanto al análisis del fin de la medida , el cual deberá ser importante por tratarse de un juicio con intensidad intermedia, la Sala observa lo siguiente:

En la ponencia presentada para el primer debate ante la Comisión Primera de Senado, se da cuenta de las razones que llevaron al Congreso a la adopción de esta medida (Gaceta del Congreso No. 481 de 2009):

“34. Con la intención de racionalizar el acceso a la jurisdicción laboral, de tal manera que se coadyuve a la descongestión de la jurisdicción del trabajo , se propone modificar los artículos 12, 86, 87, 90 y 93 del Código Procesal del Trabajo (…) 35.

Se sugiere aumentar el interés para recurrir en casación, contemplado en el artículo 86 del Código Procesal del Trabajo, de tal manera que se permita a la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia poder resolver una carga más racional de asuntos en materia del recurso extraordinario de casación, ya que en la actualidad, en razón de las medidas de descongestión tomadas respecto de juzgados y tribunales superiores de distrito, se ha producido un incremento desmesurado de los asuntos a cargo de la Sala, pues esta debe conocer no solo del recurso de casación sino también del recurso de revisión, del de anulación, además de tutelas, tanto en primera como segunda instancia, recursos de queja, conflictos de competencia, calificación de ceses de trabajo, entre otros.” (negrilla fuera del texto).

Es decir, la norma fue adoptada con el objeto de descongestionar la justicia laboral , lo que resulta también de bulto del título de la ley en la que la disposición se encuentra contendida: “ por la cual se adoptan medidas en materia de descongestión judicial ”.

Para la Sala, descongestionar la justicia es un fin no solamente legítimo, sino también importante. En efecto, una de las funciones más importantes del Estado Social de Derecho es la administración de justicia a través de procesos céleres y respetuosos del debido proceso. Ello entonces implica no sólo obtener una decisión de fondo sobre el asunto puesto a

consideración de un juez, sino también la obtención de una repuesta pronta. Lo dicho anteriormente también es aplicable si se considera que el objetivo de la disposición es descongestionar específicamente la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia, por cuanto la pronta administración de justicia también debe ser predicable de los recursos extraordinarios.

En este orden de ideas, el derecho a acceder a la administración de justicia se ha erigido como un pilar fundamental del Estado Social de Derecho, toda vez que contribuye al logro de sus fines esenciales, como son " los de garantizar un orden político, económico y social justo, promover la convivencia pacífica, velar por el respeto a la legalidad y a la dignidad humana y asegurar la protección de los asociados en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades públicas." Esta obligación implica la existencia del deber a cargo del Estado, como titular del poder coercitivo y responsable de la vida, honra y bienes de los asociados, de garantizar las condiciones necesarias para que el acceso a la justicia sea real y efectivo.

3.3.5. En relación con la adecuación , al encontrarnos ante una medida que exige un escrutinio intermedio, la medida debe ser efectivamente conducente , es decir, la medida debe alcanzar el fin propuesto por la norma con un importante grado de probabilidad. Observa esta Sala que a pesar de que la medida sí disminuirá el número de recursos de casación, ello no se traduce en la descongestión de la jurisdicción laboral . La medida no soluciona los problemas de mora judicial en las instancias y en los despachos de los jueces de inferior jerarquía, cuyo trabajo tiene una incidencia directa en la cantidad de procesos que van a ser conocidos por la Sala Laboral, ni reducirá el número de controversias conocidas en general por la jurisdicción laboral. La medida solamente conduce a reducir la carga de trabajo de la Sala de Casación Laboral, lo cual no puede identificarse con el concepto de descongestión judicial.

[117] Por lo anterior, la Sala concluye que el medio no es idóneo para el alcanzar el fin propuesto ni mucho menos conducente . 3.3.6. Sobre la necesidad de la medida, esto es, sobre la existencia de otras medidas menos gravosas en términos de derechos y otros principios constitucionales para lograr el mismo fin, considera esta Sala que pueden existir otras medidas aún más eficaces para hacer frente a los problemas de congestión en la justicia laboral . En efecto, tal y como lo describe el " Plan Sectorial de Desarrollo Judicial 2008-2010 " del Consejo Superior de la Judicatura, el problema de la mora en el trámite de los procesos, no sólo se debe a su número sino a fallas estructurales dentro del sistema, como la insuficiencia de capital humano y operativo, la estructuración de los procesos, la falta de capacitación de los operadores judiciales, entre otros.

Es decir, el Legislador ha debido adoptar otras medidas menos gravosas para las garantías fundamentales. En efecto, aumentar la cuantía de la casación no asegura que la jurisdicción laboral sea descongestionada, sino solamente que disminuya el número de procesos que podrían llegar a ser conocidos por la Corte Suprema de Justicia. Además, no ataca las causas estructurales que han producido tanto los problemas de mora judicial, como las razones por las cuales existe una alta litigiosidad en materia laboral.

Frente a la finalidad de descongestionar a la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia, también observa la Sala que pueden adoptarse otras medidas que no afecten de manera desproporcionada el acceso a la administración de justicia. En efecto, evitar que las personas acudan a un recurso no es propiamente el medio para hacer frente a los problemas de congestión judicial.

3.3.7. Por último, considera también la Sala que la medida no es proporcionada en estricto sentido y, por el contrario, sacrifica otros valores y principios constitucionales de trascendental importancia, como el derecho a la igualdad, el derecho a acceder a la administración de justicia, el derecho al trabajo y otras garantías de los trabajadores, por las siguientes razones:

En primer lugar , los derechos al trabajo y a la seguridad social no solo exigen la existencia de normas sustantivas que reconozcan los derechos y garantías a favor de los trabajadores, sino que el legislador diseñe e implemente mecanismos

para que aquellas puedan hacerse efectivas y reclamables ante la jurisdicción. En efecto, a pesar del margen de configuración del legislador en la determinación de los procedimientos, en el ámbito laboral la Constitución restringe considerablemente el margen de actuación de los órganos políticos, pues el artículo 53 superior incorpora ciertos principios mínimos que obligatoriamente deben ser tenidos en cuenta por el Congreso al regular la materia.

En este sentido, el legislativo debe tener en consideración que el procedimiento laboral hace efectivos los derechos consagrados en la referida disposición y, además, cuenta con unas características que lo diferencian de los demás procedimientos establecidos en la legislación colombiana. Por ejemplo, el procedimiento parte del supuesto de que las partes intervinientes en el litigio no se encuentran en un plano de igualdad, toda vez que se presenta una diferencia económica derivada de la relación capital-trabajo. Ello significa que las reglas de cada juicio deben estar encaminadas a garantizar a quienes no cuentan con la capacidad económica suficiente, es decir, a los trabajadores por regla general, la facilidad de gozar de las mismas oportunidades de quien tiene recursos para garantizar su propia defensa. Por ello, una disposición que afecte gravemente la posibilidad de acceder a un determinado recurso judicial en materia laboral, más aún cuando el criterio utilizado es el económico, implica una vulneración de las garantías laborales.

En este caso, la medida impone una grave restricción del derecho a acceder a la justicia de los trabajadores con fundamento en un criterio económico que es difícilmente satisfecho por la gran mayoría de los trabajadores en virtud de la estructura salarial del país. Ciertamente, como se evidencia en las estadísticas allegadas a este proceso por el DANE, los ingresos de los trabajadores colombianos son en promedio muy bajos: al año 2010, el 53,9% de la población ocupada devengaba menos de un salario mínimo y un 6,6% sólo devengaba un salario mínimo. Lo que significa que cerca del 60% de la población ocupada percibe mensualmente un salario mínimo o menos. Además, esta misma entidad certificó que en ese mismo año, el ingreso promedio de la población colombiana ocupada fue $736.000, es decir, menos de dos salarios mínimos. Teniendo en cuenta (i) que la cuantía para acceder a la casación que establece la disposición acusada es 220 salarios mínimos mensuales, (ii) que la cuantía de los procesos laborales tiene relación directa con el valor de los salarios y otras prestaciones de los trabajadores, (iii) que el 60% de los trabajadores tienen ingresos iguales o inferiores al salario mínimo, y (iv) que el promedio salarial del país es $736.000, es decir, menos de dos salarios mínimos, para la Sala es evidente que la gran mayoría de litigios suscitados por los trabajadores colombianos nunca podrán llegar al conocimiento de la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia .

En segundo lugar , la norma acusada comprende un aumento drástico de la cuantía para acceder a casación sin que el legislador justificara las razones para ellos en términos de otros derechos fundamentales o principios constitucionales. El legislador en el año 2001 había ascendido la cuantía para acudir en casación de 100 salarios mínimos-Decreto 719 de 1989- a 120 salarios mínimos- Ley 712 de 2001-. Con la reforma de la Ley 1395 de 2010, el legislador aumenta en un 83% el interés de la casación, cerrando el acceso de la gran mayoría de los procesos laborales, sin que el legislador hubiese explicado las razones de un aumento tan drástico. Tal situación implica un desconocimiento del derecho la administración de justicia con fuertes implicaciones en el ejercicio de las garantías laborales (art. 53), y de la garantía de las prestaciones propias de la seguridad social.

En tercer lugar , en materia laboral debe tenerse en cuenta que la casación sólo procede en los procesos ordinarios, siempre y cuando su cuantía ascienda a 220 salarios mínimos legales mensuales vigentes –en virtud de la disposición acusada. No existen causales que se relacionen con la materia objeto de debate y que permitan a la Sala de Casación Laboral conocer de casos complejos e importantes desde el punto de vista de las garantías laborales que ameritan unificación jurisprudencial, pese a tener cuantías bajas. Así mismo, observa la Sala que el legislador no permite la utilización de este recurso para los procesos especiales (procesos laborales ejecutivos, fuero sindical, permiso de trabajo de menores y huelga), pese a que a su importancia para la definición de garantías laborales. Por tanto, la restricción en el acceso a la justicia de los trabajadores se torna aún más desproporcionada, pues el legislador no previó mecanismos

alternos para permitir que los casos complejos e importantes desde el punto de vista de los derechos al trabajo y a la seguridad social, entre otros, lleguen a conocimiento de la Sala Laboral de la Corte Suprema para que ejerza sus funciones en el marco del Estado Social de Derecho.

En cuarto lugar , la desproporción de la medida también es aún más evidente si se compara con el régimen laboral administrativo. En efecto, el Consejo de Estado, máximo tribunal de la justicia contenciosa administrativa, tiene competencia para conocer de los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral que han sido resueltos por los Tribunales y cuya cuantía ascienda a tan solo 100 salarios mínimo legales mensuales (Art. 129 y 132 del Código Contencioso Administrativo).

[118] En consecuencia, en comparación con la cuantía para acceder al Consejo de Estado en los procesos laborales administrativos, la medida bajo estudio resulta desigual sin justificación.

En quinto lugar , a pesar de tratarse de un recurso extraordinario y excepcional, este mecanismo cumple objetivos muy importantes dentro del orden jurídico y, en consecuencia, su ejercicio no puede hacerse nugatorio en aras de reducir la carga de trabajo de la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia. En efecto, el recurso extraordinario de casación persigue en materia laboral dos finalidades fundamentales: la defensa de la ley sustantiva y la unificación de jurisprudencia. Por tanto, la posibilidad de su ejercicio efectivo no puede limitarse en forma desproporcionada. Así a pesar de que el legislador puede establecer cuantías para su acceso, ellas deben responden a criterios razonables.

Por último , una limitación excesiva en los requisitos para acceder al recurso extraordinario puede impedir el cumplimiento de una de las funciones asignadas por la Constitución Política a la Corte Suprema de Justicia en el artículo 235 Superior, esta es, ser órgano de cierre de la jurisdicción laboral con la correlativa función de unificación de jurisprudencia.

En efecto, el hecho que muy pocos asuntos sean conocidos por la Sala Laboral y que la única manera de acceder al recurso sea la cuantía , podría significar que un gran abanico de problemas laborales de naturaleza sumamente compleja, pero de bajo monto, nunca llegarán a su conocimiento y, en consecuencia, serán los tribunales los que determinarían el alcance de la legislación del trabajo. Esto puede generar amplios problemas en términos de igualdad frente a la aplicación de la normativa vigente.

3.4. LA NORMA ACUSADA CONTIENE UNA MEDIDA REGRESIVA 3.4.1. En relación con el segundo cargo, tal como se desarrolló en precedencia, el principio de progresividad y de no regresividad es aplicable a todas las facetas prestacionales tanto de los derechos civiles y políticos, como de los derechos económicos, sociales y culturales. Por tanto, el acceso a los mecanismos de protección judicial, como una obligación que se desprende de cualquier derecho fundamental, debe ampliarse de manera progresiva en condiciones de gratuidad e igualdad, y no puede ser objeto de medias regresivas, salvo cuando se cumplan los requisitos para aceptar la regresión que han sido fijados por la jurisprudencia de esta Corporación.

3.4.2. En el presente caso, para la Sala la medida es regresiva, ya que hace parte de una serie de normas que en un lapso histórico de cerca de 20 años han incrementado el interés para recurrir en casación en un total del 340%, sin que la situación económica de los trabajadores en ese mismo periodo haya mejorado. Esto ha significado un restricción progresiva de la posibilidad de la mayoría de los trabajadores colombianos de acudir a la casación, un recurso que, como antes se analizó, cumple un papel fundamental en el Estado Social de Derecho, teniendo en cuenta que aún hoy el promedio de los trabajadores no alcanza a percibir ni dos salarios mínimos.

3.4.3. En primer lugar , como se observó previamente, la demanda se formula contra una disposición que prevé un aumento del 83% de la cuantía para recurrir en casación en la jurisdicción laboral. Esta disposición además fue expedida después de otros dos incrementos sustanciales; el primero en 1989 - Decreto 719 de 1989- en el que la cuantía pasó de 50

a 100 salarios mínimos –aumento del 50% , y el segundo en el 2001 - Ley 712 de 2001- en el que la cuantía se elevó de 100 a 120 salarios mínimos -incremento adicional del 20%.

En consecuencia, entre 1989 y 2001, los recurrentes en casación laboral ya habían tenido que afrontar un aumento del 60% del interés para emplear el recurso. Con la expedición de la Ley 1395, tuvieron que soportar un incremento adicional del 83% , para un total de incremento del 340% de 1989 a 2011.

3.4.4. Como ya la Sala precisó, este cambio porcentual de la cuantía del recurso, no ha ido de la mano con una mejoría de la situación económica de los trabajadores.

En efecto, como se evidencia en las estadísticas allegadas a este proceso por el DANE, al año 2010 el 53,9% de la población ocupada devengaba menos de un salario mínimo, y un 6,6% sólo devengaba un salario mínimo. Lo que significa que cerca del 60% de la población ocupada devenga un salario mínimo o menos mensualmente. Además, esta misma entidad certificó que en ese mismo año, el ingreso promedio de la población colombiana ocupada fue $736.000, es decir, menos de dos salarios mínimos.

3.4.5. Por tanto, como consecuencia de un aumento del 340% en cerca de 20 años, sin que los trabajadores ahora devenguen más salarios mínimos en promedio y teniendo en cuenta que la mayoría no recibe más de dos salarios mínimos , un importante número de fallos de instancia ya no pueden ser objeto de control por la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia, es decir, la medida ha significado una restricción paulatina de la posibilidad de que los trabajadores puedan cuestionar las decisiones de instancia contrarias al orden objetivo y a su intereses en sede de casación 3.4.6.

Para la Sala, en virtud de la disposición demandada y en comparación con los estándares anteriores de garantía judicial en materia de casación, la medida implica un paso hacia atrás que impide a la Sala Laboral de la Corte Suprema cumplir su rol de control de validez, unificación de jurisprudencia y protección de garantías laborales en un número muy significativo de casos que en el pasado sí podían llegar a su conocimiento.

3.4.7. Esta medida regresiva no fue justificada en los términos que exige la jurisprudencia constitucional. Como se indicó anteriormente, no toda medida regresiva es proscrita por el ordenamiento constitucional, pero para que pueda ajustarse a la Carta debe ser justificada en términos de realización de otros derechos fundamentales y después de un exhaustivo análisis de las otras opciones disponibles. En el presente caso y como se determinó en el juicio de proporcionalidad, no se vislumbra que la medida promueva la realización de otros derechos fundamentales. Además, no fue acompañada de ninguna justificación de porqué una medida menos lesiva no podía emplearse para el propósito de descongestión judicial.

La Sala advierte que lo anterior no significa que el legislador no pueda hacer cambios en la determinación de la cuantía para acceder a un recurso, sino que al hacerlo debe justificar la necesidad de la medida y tener en consideración la naturaleza del recurso que pretende regular y que la finalidad de la reforma esté dirigida a la protección de otros derechos fundamentales. En este sentido, es preciso recordar que al juez constitucional no le corresponde determinar qué cuantía sí es proporcionada, sino analizar las justificaciones dadas en cada caso por el Congreso y los demás órganos que participan en la elaboración de las leyes, para determinar si en el caso concreto se ajustan a la Carta.

3.5. CONCLUSIÓN Por todo lo anterior, esta Corporación declarará INEXEQUIBLE el artículo 48 de la Ley 1395 de 2010, y por tanto, no se entiende modificado el artículo 86 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social . Como consecuencia de lo anterior, ha de regir nuevamente la cuantía regulada por la Ley 712 de 2001 [119] , toda vez que por seguridad jurídica se hace necesario que la Corte expresamente reviva la norma que fue derogada por el artículo 48 de la Ley 1395 de 2010 y que ahora se declara contraria a la Constitución.

[120] 4. DECISIÓN En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional , administrando justicia, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución, RESUELVE Declarar INEXEQUIBLE el artículo 48 de la Ley 1395 de 2010, “ Por la

cual se adoptan medidas en materia de descongestión judicial.” Cópiese, comuníquese, notifíquese, cúmplase, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

JUAN CARLOS HENAO PÉREZ Presidente MARIA VICTORIA CALLE CORREA Magistrado Con salvamento de voto MAURICIO GONZALEZ CUERVO Magistrado GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO Magistrado JORGE IVAN PALACIO PALACIO Magistrado NILSON PINILLA PINILLA Magistrado JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB Magistrado HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO Magistrado Con salvamento de voto LUIS ERNESTO VARGAS SILVA Magistrado MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ Secretaria General SALVAMENTO DE VOTO DE LA MAGISTRADA MARÍA VICTORIA CALLE CORREA A LA SENTENCIA C-372/11 RECURSO EXTRAORDINARIO DE CASACION LABORAL- Aumento de la cuantía para acceder al recurso no constituye una medida desproporcionada RECURSO EXTRAORDINARIO DE CASACION LABORAL- Inaplicabilidad del criterio de progresividad reservado sólo para derechos sociales Si bien la Corte ha desarrollado la idea de que todos los derechos, independientemente de su clasificación como derechos fundamentales, sociales, o colectivos, tienen un carácter prestacional mínimo que es exigible de manera inmediata por la vía judicial, cuando se habla de progresividad, criterio que se ha desarrollado respecto de derechos sociales, lo hace para señalar que su exigibilidad depende del alcance que le haya dado el legislador, pues una vez se ha logrado un nivel de protección determinado, el legislador no puede establecer condiciones regresivas o menos garantistas, salvo de manera excepcional y temporal.

AUMENTO DE CUANTIA EN RECURSO EXTRAORDINARIO DE CASACION LABORAL- No desconocía la función de unificación de jurisprudencia y revisión de legalidad que compete a la Corte Suprema de Justicia LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN MATERIA DE PROCEDIMIENTO JUDICIAL- Alcance En la sentencia C-372 de 2011 se encontró inexequible la disposición que aumentaba la cuantía de 120 salarios mínimos legales mensuales vigentes a 220 salarios para acudir a la casación laboral, prevista en el artículo 48 de la Ley 1395 de 2010, como mecanismo para descongestionar la administración de justicia, resultando para la mayoría una medida desproporcionada y regresiva que excluye de este recurso a la mayoría de trabajadores. En mi opinión, la disposición legal acusada era exequible y estaba dentro del amplio margen de configuración del legislador en materia de procedimientos judiciales para definir la cuantía para el acceso al recurso de casación y establecer criterios para racionalizar el uso de este mecanismo extraordinario. Los criterios materiales frente a los cuales procede la casación en lo laboral, pueden dar lugar a la unificación de jurisprudencia en asuntos cuya cuantía sea inferior a la fijada por el legislador. La función de unificación que tanto defiende la ponencia no supone que todos y cada uno de los procesos deba ser decidido por el máximo tribunal de la jurisdicción ordinaria laboral, y por el contrario, una cuantía baja puede llevar a hacer inoperante el mecanismo.

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN MATERIA DE PROCEDIMIENTO JUDICIAL- Eventual cambio de jurisprudencia JUICIO DE RAZONABILIDAD- Aplicación injustificada JUICIO DE PROPORCIONALIDAD- Aplicación inapropiada COMPONENTE PRESTACIONAL DE UN DERECHO Y CARACTER PRESTACIONAL DE UN DERECHO- Diferencias MANDATO DE PROGRESIVIDAD EN LOS DERECHOS SOCIALES- Aplicación derivada de su carácter Referencia: expediente D-8274 Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 48 de la Ley 1395 de 2010 “Por la cual se adoptan medidas en materia de descongestión judicial.” Magistrado Ponente:

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB Con el acostumbrado respeto, a continuación expongo las razones que me llevaron a salvar el voto en la presente sentencia. Para la mayoría, el aumento de la cuantía de 120 salarios mínimos legales mensuales vigentes a 220 salarios para acudir a la casación laboral, prevista en el artículo 48 de la Ley 1395 de 2010, como mecanismo para descongestionar la administración de justicia, es una medida desproporcionada y regresiva

que excluye de este recurso a la mayoría de trabajadores, y en consecuencia, se encontró inexequible la disposición demandada.

En mi opinión, la disposición legal acusada era exequible y estaba dentro del amplio margen de configuración del legislador en materia de procedimientos judiciales definir la cuantía para el acceso al recurso de casación. Al respecto cabe anotar que un número superior de procesos de casación no asegura una mayor y mejor unificación de la jurisprudencia, como quiera que la posibilidad de unificar jurisprudencia en un asunto no depende del hecho que se establezca una cuantía baja para determinar la procedencia del recurso extraordinario de casación. Por el contrario, resulta contraproducente a la posibilidad de unificación de jurisprudencia, promover una carga excesiva para las altas cortes, ya que pueden terminar bloqueándose.

En la sentencia de la que me aparto, se plantea un cambio de jurisprudencia sobre el margen de configuración del legislador en materia de establecimiento de procedimientos judiciales, sin que tal cambio se haya justificado de manera expresa.

[121] En efecto, si bien se afirma que en esta ocasión se trata de un problema jurídico distinto al analizado en la sentencia C-596 de 2000 [122] , porque en aquella ocasión no se examinó ni la finalidad del aumento de la cuantía, ni su proporcionalidad en relación con el sacrificio de los derechos de los trabajadores, ni mucho menos su posible regresividad, ya que la Corte se limitó a examinar la potestad del legislador para determinar la cuantía para acceder al recurso de casación y decidir si, en términos formales la norma censurada vulneraba el principio de igualdad. Considero que en realidad se estaba ante el mismo problema jurídico, aunque con algunos nuevos elementos de juicio, frente a los cuales era necesaria una mayor carga argumentativa por parte del demandante, como quiera que se trataba de refutar la existencia de la cosa juzgada constitucional.

En aquella oportunidad, el análisis del cargo según el cual el establecimiento de cuantías, requisitos y causales rigurosos para acceder al recurso extraordinario de casación consagrado en los Códigos Laboral, Penal y Civil [123] , violaba abiertamente el principio de igualdad establecido en el artículo 13 de la Constitución, por cuanto con él se limita el derecho que tienen todas las personas para acceder a la justicia en condiciones de igualdad, estuvo precedido por un reconocimiento del amplio margen de configuración con que contaba el legislador en materia procesal y definir la finalidad y condiciones de acceso a determinados recursos, así como sobre el alcance del control constitucional en materia de normas procesales. Específicamente, en lo referente a la potestad del legislador para regular el recurso extraordinario de casación, la Corte reiteró su jurisprudencia en el sentido que si bien dentro de las funciones que competen al legislador se encuentra la de regular las reglas formales del debido proceso, de las cuales hacen parte los recursos judiciales, en éste ámbito la libertad de configuración del legislador es amplia, de manera que de conformidad con la atribución contenida en el artículo 150-2 de la Constitución, corresponde al legislador “señalar qué recursos proceden contra las decisiones judiciales, así como los requisitos necesarios para que los sujetos procesales puedan hacer uso de ellos, las condiciones de admisibilidad o de rechazo y la manera en que ellos deben ser decididos.” Dentro de este contexto al adentrarse en la resolución del cargo formulado, la Corte concluyó que no le asistía razón al demandante porque el legislador podía restringir la posibilidad de acudir a la casación y fijar criterios tales como la cuantía y la materia frente a la cual procedía dicho recurso extraordinario. La Corporación fundamentó así su decisión:

“(…) La protección del derecho al trabajo se logra esencialmente durante las instancias procesales que ha diseñado para tal efecto el legislador, donde los trabajadores pueden acudir en defensa de sus derechos e intereses. En dichas instancias pueden hacer valer los correspondientes recursos ordinarios. Igualmente, pueden hacer uso del recurso de casación cuando para ello se reúna los requisitos de procedibilidad.

No necesariamente la protección de dicho derecho, en consecuencia, se logra con la casación; ésta muchas veces se constituye en un obstáculo para que el trabajador pueda en forma pronta y oportuna satisfacer sus derechos. Por ejemplo, cuando el recurrente es el empleador.

No se rompe el principio de igualdad, porque la cuantía para recurrir opera para ambas partes dentro del proceso; es decir, cuando el recurrente es el trabajador o el empleador.

La necesidad de establecer mecanismos procesales a favor del trabajador, para facilitar la protección de sus derechos e intereses, con el fin de equilibrar su desigualdad económica frente al empleador, no necesariamente debe hacerse dentro del recurso de casación.

No se viola, por consiguiente, el acceso a la justicia, porque éste se encuentra debidamente garantizado en las instancias ordinarias del proceso; por lo tanto, bien puede restringirse, la posibilidad de acudir a la casación, la cual, como se indicó anteriormente, es un recurso excepcional, extraordinario y, por consiguiente, limitado." [124] A pesar de que el aumento de la cuantía entre el año 2001 y 2010 es importante, no resulta manifiestamente desproporcionado. Contrariamente a lo afirmado en la sentencia, el aumento de cuantías realizado por el legislador durante ese período es incluso porcentualmente inferior a la realizada en los periodos anteriores. Considero que los argumentos del demandante no son suficientes para demostrar la desproporción, en la medida en que no se señalan los asuntos que quedarían excluidos de la posibilidad de unificación a través de la casación, pues el hecho de que un asunto de cierta cuantía sea objeto de casación y que la Corte Suprema fije una regla que unifique la jurisprudencia en la materia, no excluye que esa regla jurisprudencial regule el mismo asunto en un proceso de menor cuantía.

En la sentencia, se plantea un juicio intermedio de razonabilidad, con fundamento en una eventual afectación de los derechos a la igualdad, al trabajo, a la seguridad social y de acceso a la justicia. No obstante, dado que la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre el margen de configuración del legislador en materia de procedimientos y recursos judiciales ha señalado reiteradamente que éste es amplio, considero que en este caso lo que procedía era un juicio leve. No obstante, en la sentencia de la cual me aparto no se señalaron razones adicionales que justificaran la aplicación de un juicio de mayor intensidad.

Cuando se trata del juicio de razonabilidad siempre se está ante un problema de igualdad y en el asunto que se analiza no surgían razones que justificaran un cambio de jurisprudencia sobre el alcance del control constitucional que debía ejercerse en este caso. De hecho, en la sentencia C-596 de 2000, las normas fueron cuestionadas por considerarlas violatorias tanto del derecho a la igualdad como de los derechos al trabajo y al acceso a la justicia, [125] y aunque formalmente no aplicó un juicio de razonabilidad, todos los argumentos de la Corte corresponden al juicio leve. Aceptar la tesis de la sentencia sobre la necesidad de un juicio intermedio como el propuesto o estricto como el aplicado en la práctica, implicaría que en materia de procedimiento laboral, el legislador no tiene un amplio margen de configuración porque en realidad siempre estaría regulando derechos sociales, laborales y de acceso a la administración de la justicia y afectando el derecho a la igualdad. Dado que no existe un derecho constitucional a la casación, que no existe una prohibición constitucional que deba enfrentar el legislador al regular los procedimientos judiciales y que el texto constitucional le reconoce un amplísimo margen de configuración, tal como lo ha reconocido la jurisprudencia, la tesis de la sentencia implica un cambio en la posición que ha defendido la Corporación hasta el momento, sin que se configure ninguno de los elementos que así lo justifique: (i) no ha habido un cambio en el referente constitucional que sirvió de sustento para la decisión anterior; (ii) no ha habido un cambio en la concepción de la figura de la casación; (iii) no hay una línea jurisprudencial encontrada en materia de margen de configuración y recurso de casación, que por el contrario ha sido uniforme;

y (iv) no hay un precedente jurisprudencial basado en una doctrina respecto de la cual haya habido una gran controversia, como quiera que la mayor parte de las sentencias en la materia son unánimes.

Por otra parte, la sentencia aplica de manera inadecuada tanto el juicio de razonabilidad como el de proporcionalidad en sentido estricto. En relación con el juicio de razonabilidad, aunque afirma que en el presente caso se debe emplear un juicio intermedio, en la práctica aplica un juicio estricto.

En efecto, (i) la sentencia sostiene que el legislador justificó la medida en la necesidad de descongestionar la justicia laboral, fin legítimo e importante, pero que no resulta idóneo ni efectivamente conducente porque no logra la finalidad de descongestionar la administración de justicia, sin embargo, no presenta ningún argumento que así lo demuestre. De hecho el estándar que aplica es el de idoneidad absoluta, que es ajeno al juicio intermedio. Objetivamente, reducir la carga de trabajo de un tribunal, implica una reducción de la congestión, así que el argumento de la sentencia resulta contradictorio, pues la medida sería efectivamente conducente de aceptarse que el juicio intermedio es el que se debe aplicar. (ii) La sentencia examina la necesidad de la medida, es decir, si existe un medio menos gravoso para lograr el fin pretendido, lo cual es propio del juicio estricto, cuando debió limitarse a determinar si la relación medio-fin era adecuada o efectivamente conducente, es decir, a establecer que el medio servía para alcanzar al fin propuesto. En el caso bajo análisis, el medio empleado, el establecimiento de la cuantía como mecanismo para reducir el número de procesos objeto de casación, resultaba efectivamente conducente.

En cuanto al juicio de proporcionalidad en sentido estricto, la sentencia se aparta del método empleado por la Corte Constitucional hasta el momento.

[126] Dada la potestad de configuración que tiene el legislador para diseñar los procedimientos que deben ser aplicados por los jueces, el análisis de proporcionalidad del límite que establece el artículo cuestionado para acceder a la casación estableciendo una cuantía mínima, no podía llevar a que el juez constitucional reprochara la actuación del legislador en la apreciación de los intereses en juego y en el diseño normativo. Lo que debía examinar la Corte Constitucional al mirar la proporcionalidad estricta de una medida, tal como lo ha señalado reiteradamente la jurisprudencia, es si resultaba manifiestamente desproporcionada al comparar el fin perseguido y los intereses sacrificados.

Los criterios empleados por la ponencia para mostrar que la medida es manifiestamente desproporcionada no son conclusivos, pues los incrementos en el pasado han sido superiores: un aumento de 83% de la cuantía mínima para acceder a la casación está de hecho por debajo del promedio de las últimas reformas, en las que en promedio, cada 15 años, el legislador aumentó el valor en un 100%.

La ponencia plantea un cálculo errado cuando pasa de 50 a 100 salarios, pues el incremento es del 100% y no del 50%. Si se examina la primera reforma en 1956, el aumento fue de casi 100% (pasó de 67 a 128 smlmv) y, entre 1977 y 1984, también fue del 100% (pasó de 50 a 100 smlmv). Tampoco es posible hacer una comparación del asunto con la cuantía exigida por la jurisdicción contenciosa, debido a que si la justificación es congestión judicial, la situación puede ser distinta en cada jurisdicción y frente a la misma puede el legislador decidir cuál es el criterio que mejor logra el objetivo de descongestionar la justicia. No es cierto tampoco que el hecho de que se exija una cuantía relativamente alta implique la exclusión de temas materiales complejos e importantes de la posibilidad de unificación, pues la cuantía no excluye la posibilidad de fijar la regla jurisprudencial aplicable a casos de menor cuantía.

Finalmente, la sentencia, mezcla el principio de progresividad con el concepto de carácter prestacional inherente a todos los derechos y aplica el criterio de progresividad en relación con derechos fundamentales, en este caso, el acceso a la justicia y particularmente, el acceso al recurso extraordinario de casación, a pesar de que la doctrina en general lo ha desarrollado respecto de derechos sociales. Si bien la Corte ha desarrollado la idea de que todos los derechos, independientemente de su clasificación como derechos fundamentales, sociales, o colectivos, tienen un carácter

prestacional mínimo que es exigible de manera inmediata por la vía judicial, cuando se habla de progresividad, criterio que se ha desarrollado respecto de derechos sociales, lo hace para señalar que su exigibilidad depende del alcance que le haya dado el legislador, pues una vez se ha logrado un nivel de protección determinado, el legislador no puede establecer condiciones regresivas o menos garantistas, salvo de manera excepcional y temporal.

En este sentido, el argumento implícito en la sentencia es que todos los trabajadores, independientemente del asunto y de la cuantía, tienen derecho a acceder al recurso de casación con el fin de asegurar que sus controversias tengan la posibilidad de revisión de legalidad, y sobre todo de unificación de jurisprudencia. Sin embargo, en este punto, considero que el margen de configuración del legislador es muy amplio y puede establecer criterios para racionalizar el uso de este mecanismo extraordinario. Los criterios materiales frente a los cuales procede la casación en lo laboral, pueden dar lugar a la unificación de jurisprudencia en asuntos cuya cuantía sea inferior a la fijada por el legislador. La función de unificación que tanto defiende la ponencia no supone que todos y cada uno de los procesos deba ser decidido por el máximo tribunal de la jurisdicción ordinaria laboral, y por el contrario, una cuantía baja puede llevar a hacer inoperante el mecanismo.

Dejo así plasmadas las razones por las cuales, en mi concepto, el artículo 48 de la Ley 1395 de 2010 “Por la cual se adoptan medidas en materia de descongestión judicial” ha debido ser declarado exequible.

Fecha ut supra, MARIA VICTORIA CALLE CORREA Magistrada SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO A LA SENTENCIA C-372/11 RECURSO EXTRAORDINARIO DE CASACION LABORAL- Aumento de la cuantía para acceder al recurso no constituye una medida desproporcionada RECURSO EXTRAORDINARIO DE CASACION LABORAL- No constituye un derecho al que le resulte aplicable el mandato de progresividad ni la prohibición de regresividad predicable de los derechos sociales AUMENTO DE CUANTIA EN RECURSO EXTRAORDINARIO DE CASACION LABORAL- No desconocía la eficacia de los recursos ordinarios en trámite de los procesos laborales Mediante la sentencia C-372 de 2011 se decidió declarar la inexequiblidad el artículo 48 de la Ley 1395 de 2010 que modificó el artículo 86 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, aduciéndose que el contenido normativo era regresivo y desproporcionado que resultaba contrario a los principios constitucionales que sustentan tanto el mandato de progresividad y prohibición de regresividad relativo a la faceta prestacional de los derechos fundamentales, como la obligación del legislador de mantener el acceso a la administración de justicia bajo condiciones y requisitos razonables. Mi desacuerdo con la anterior decisión, se funda en que considero que no existen razones suficientes que sustenten la inconstitucionalidad de la norma declarada inexequible, ya que la aplicación del mandato de progresividad al derecho fundamental cuyo contenido pretendería garantizar el acceso al recurso de casación laboral, representa una equiparación errada entre el componente prestacional de todos los derechos fundamentales y el carácter prestacional de la garantía o exigibilidad de los derechos sociales, y además, la norma no es desproporcionada pues, por la errada aproximación a la constitucionalidad de la medida excluida del ordenamiento, en términos del mandato de progresividad impidió que se demostrara que la defensa judicial en materia laboral se vio afectada en el sentido de que la norma impedía la defensa judicial efectiva como garantía mínima constitucional dentro del proceso laboral. Asimismo tampoco se demostró que las dos instancias ordinarias laborales no resultaban suficientemente eficaces, como para conjurar la presunta desmejora de los participantes en proceso laboral. Así, sin lo anterior, no está suficientemente fundamentada la presunta desproporción de la medida COMPONENTE PRESTACIONAL DE UN DERECHO Y CARACTER PRESTACIONAL DE UN DERECHO- Diferencias La alusión de la teoría de los derechos y así de la jurisprudencia constitucional a que todos los derechos fundamentales tienen un componente prestacional, se refiere al reconocimiento de que todos los derechos cuestan y requieren la inversión de presupuesto por parte del Estado para hacerlos eficaces. Mientras que el carácter prestacional característico de la exigibilidad de los derechos sociales, se refiere al reconocimiento de que la solicitud de su garantía al juez por parte de

los ciudadanos requiere la erogación inmediata de recursos para atender la prestación (aquello en los que consiste el derecho), cosa que no necesariamente sucede con los demás derechos fundamentales (aquellos que no son de los llamados derechos sociales) MANDATO DE PROGRESIVIDAD EN LOS DERECHOS SOCIALES- Aplicación derivada de su carácter prestacional MANDATO DE PROGRESIVIDAD DE DERECHOS SOCIALES- Resulta inaplicable para todos los derechos DERECHOS Y LIBERTADES CIVILES EN ESTADOS CONSTITUCIONALES- Constituyen conquistas que no admiten condiciones de exigibilidad judicial 1.- Con el acostumbrado respeto por la postura mayoritaria de la Sala Plena, el suscrito Magistrado procede a sustentar el presente salvamento de voto respecto de la sentencia C-372 de 2011.

2.- La sentencia en mención decidió declarar la inexequiblidad el artículo 48 de la Ley 1395 de 2010 que modificó el artículo 86 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, en el sentido de que a partir de la modificación en cuestión en materia laboral “solo serán susceptibles del recurso de casación los procesos cuya cuantía exceda de doscientos veinte (220) veces el salario mínimo legal mensual vigente” . La mayoría consideró que el anterior contenido normativo era regresivo y desproporcionado por lo cual resultaba contrario a los principios constitucionales que sustentan tanto el mandato de progresividad y prohibición de regresividad relativo a la faceta prestacional de los derechos fundamentales, así como la obligación del legislador de mantener el acceso a la administración de justicia bajo condiciones y requisitos razonables.

3.- Quiero manifestar mi desacuerdo con la anterior decisión, pues considero que no existen razones suficientes que sustenten la inconstitucionalidad de la norma declarada inexequible. Los argumentos que amparan mi posición son los siguientes:

4.- La Sala Plena desarrolla en primer término el argumento general que constituye el punto de partida de la sentencia, según el cual el recurso de casación constituye “un elemento esencial en la aplicación igualitaria de la ley, en la defensa de la legalidad y en la garantía de la vigencia de la Constitución, incluidos los derechos fundamentales” ; y en especial mediante el recurso de casación laboral “se define tanto la vigencia en concreto de las garantías laborales consagradas en el artículo 53 Constitucional, como el alcance de la legislación del trabajo, a través de la función de la unificación de jurisprudencia que recae sobre la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia (…), se hacen efectivos importantes derechos constitucionales como el derecho fundamental al trabajo, el respeto por las garantías mínimas consagradas en el artículo 53 Superior, los derechos de asociación, los derechos sindicales, y por supuesto, la seguridad social, particularmente en pensiones” .

En este orden, la sentencia de la cual disiento concluye que el recurso de casación laboral se erige como un mecanismo esencial de protección de derechos fundamentales en el ámbito laboral, y las condiciones de su procedencia inciden directamente en las posibilidades de protección de los derechos asociados al mecanismo procesal en mención. De ahí que a mayor dificultad para acceder a él, entonces menores son las posibilidades de protección a los derechos referidos.

Como lo expresé, la mayoría de la Sala Plena extrajo de lo anterior las dos razones principales a partir de las cuales encontró la norma demandada contraria a los principios constitucionales.

5.- En primer lugar, en opinión de la mayoría el punto de partida aludido debía derivar en la premisa según la cual el acceso al recurso de casación laboral como mecanismo esencial de protección de derechos fundamentales se convertía en un derecho fundamental, a cuyo contenido resulta aplicable el mandato de progresividad y la consecuente prohibición de regresividad de los derechos sociales. Esto bajo la consideración de que todos los derechos fundamentales, y no solo los sociales, tienen un componente prestacional; por lo cual resultaría aplicable al fenómeno del acceso al recurso de casación laboral, el mandato de progresividad según el cual los estados deben tomar medidas tendientes a ampliar la

cobertura de un derecho que implica erogaciones presupuestales, y abstenerse de tomar aquéllas que impliquen disminuir dicha cobertura.

6.- La segunda razón que esgrimió la Corte, como sustento de la inexequibilidad de la que me he apartado, consiste en que la decisión del legislador de incrementar en 100 salarios mínimos (de 120 a 220 en la norma acusada) la cuantía a partir de la cual procede el recurso de casación en materia laboral, es desproporcionada porque no procura una garantía o protección mayor respecto de otros principios, que haga tolerable la regresión que implica la medida. En concreto alude a que la disposición demandada fue justificada por el Congreso, como una medida de descongestión, pero, una medida que no demuestra ser adecuada ni necesaria. Esto es, el incremento de la cuantía no se traduce en descongestión, ni está demostrado que sea la única medida para el logro de dicho fin, y ni siquiera la más efectiva.

Y, por el contrario, la medida en cuestión sugiere claramente la disminución drástica de las posibilidades de protección de los derechos laborales de la mayoría de la población trabajadora, en razón de sus bajos ingresos. Pues el incremento asciende al 83%, cuando históricamente en reformas anteriores se había incrementado en 1989 en un 50% y en el 2001 en un 20%.

No comparto pues las razones anteriores por lo siguiente. 7.- Respecto del primer argumento de la Sala Plena, relativo a la aplicación del mandato de progresividad al derecho fundamental cuyo contenido pretendería garantizar el acceso al recurso de casación laboral, considero que representa una equiparación errada entre el componente prestacional de todos los derechos fundamentales y el carácter prestacional de la garantía o exigibilidad de los derechos sociales.

En efecto, la alusión de la teoría de los derechos y así de la jurisprudencia constitucional a que todos los derechos fundamentales tienen un componente prestacional , se refiere al reconocimiento de que todos los derechos cuestan y requieren la inversión de presupuesto por parte del Estado para hacerlos eficaces. Mientras que el carácter prestacional característico de la exigibilidad de los derechos sociales, se refiere al reconocimiento de que la solicitud de su garantía al juez por parte de los ciudadanos requiere la erogación inmediata de recursos para atender la prestación (aquello en los que consiste el derecho), cosa que no necesariamente sucede con los demás derechos fundamentales (aquellos que no son de los llamados derechos sociales). Paso a explicar lo anterior.

La afirmación de que todos los derechos fundamentales tienen un componente prestacional , sin importar si dichos derechos son sociales o no, surge en la teoría jurídica y en la jurisprudencia de esta Corte, con el fin de contrarrestar la antigua creencia según la cual sólo los llamados derechos y libertades civiles (los del capítulo 1 del Título II de nuestra Constitución) resultarían eficazmente exigibles en sede judicial, en contraposición con los derechos sociales (los de los capítulos 2 y 3 del Título II de nuestra Constitución) cuya naturaleza (la de derechos de prestación) impediría presuntamente que un juez procurara su garantía.

8.- La antigua teoría sustentaba la anterior apreciación en que los derechos y libertades civiles supuestamente no representaban para el Estado esfuerzos presupuestales, mientras que los derechos sociales sí. Porque la garantía de los primeros se obtendría la mayoría de las veces mediante la abstención del Estado de adoptar ciertas conductas, mientras que la satisfacción de los segundos significa siempre la inversión de recursos. Por ejemplo, la garantía del derecho al libre desarrollo de la personalidad, del derecho al debido proceso, del derecho a la igualdad (derechos del capítulo 1 del Título II de nuestra Constitución) quedaría satisfecha la mayoría de las veces si un juez ordena a quien los vulnera abstenerse de realizar la acción que configuró la vulneración. Pero para garantizar el derecho a la educación, a la vivienda o al trabajo (derechos de los capítulos 2 y 3 del Título II de nuestra Constitución) no sería suficiente ordenar al obligado correlativo abstenerse de realizar una conducta, sino que haría falta determinar las medidas presupuestales necesarias para cubrir el costo que implica la mayoría de las veces otorgar educación, vivienda o trabajo.

Así, el reconocimiento del componente prestacional de todos los derechos fundamentales, sin importar si son derechos sociales o no, obró como respuesta a la antigua teoría, con el fin de sostener que no es una razón suficiente para negar la exigibilidad judicial de los derechos sociales, afirmar que unos derechos cuestan y otros no; porque, justamente todos los derechos implican esfuerzos presupuestales del Estado, pues no sólo el trabajo, la vivienda y la educación entre otros imponen gastos a los gobiernos, sino que la garantía de los derechos al debido proceso y a la vida y seguridad personal, por ejemplo, implica la estructuración de un sistema judicial y el sostenimiento de un cuerpo de policía, lo cual por supuesto cuesta dinero al Estado. Entonces en sentido del reconocimiento del componente presupuestal de los derechos fundamentales se refiere a que no es posible afirmar que los derechos sociales no son exigibles judicialmente, mientras que las garantías y libertades civiles sí lo son, bajo la consideración de que unos cuestan dinero y los otros no.

Pero, este reconocimiento en ningún momento ha significado obviar la distinción entre la exigibilidad de unos y otros, sólo ha pretendido sostener que aunque de manera distinta y en diferente medida, todos los derechos fundamentales son exigibles judicialmente.

9.- En este orden, el reconocimiento del componente presupuestal de los derechos fundamentales lleva aparejado el reconocimiento de que los derechos sociales son exigibles judicialmente pero en una dimensión distinta a los demás derechos fundamentales, pues recuérdese que los primeros no resultan satisfechos con el cumplimiento de un simple mandato de abstención, mientras que los derechos y libertades civiles en la mayoría de los casos sí pueden garantizarse efectivamente de esta manera.

Ahora bien, la dimensión en la que resultan exigibles los derechos sociales - recuérdese también- incluye la consideración de que su satisfacción significa cubrir de inmediato su costo; y en esto consiste su carácter prestacional . De ahí que los mandatos de progresividad en materia de derechos sociales se refieran al reconocimiento de que su garantía implica la estructuración de un plan de presupuesto para asumir su costo, lo cual debe ser firme, decidida y paulatinamente extendido por los Estados, para lograr ampliar cada vez más el alcance de su protección. Además de que los mencionados planes, según el mismo mandato de progresividad, no deben retroceder para disminuir la garantía de estos derechos.

10.- En conclusión, la aplicación del mandato de progresividad surge como la respuesta coherente al carácter prestacional de los derechos sociales. Dicho carácter reconoce que su exigibilidad en sede judicial no permite hacer caso omiso al hecho de que su garantía sugiere cubrir de inmediato su costo. Por ello se ha establecido en cabeza del Estado la obligación de proyectar el cubrimiento de estos derechos con un alcance cada vez mayor (progresividad), a la vez que se debe evitar que dicho alcance sea cada vez menor (regresividad). El carácter prestacional de los derechos sociales justifica el mandato de progresividad, porque se reconoce también que estos derechos no pueden ser garantizados en sede judicial sin consideración de su costo, de lo contrario se adoptaría la formula simple según la cual un juez podría ordenar la garantía del derecho a la vivienda, al trabajo y a la educación, entre otros, en cualquier condición y con cualquier alcance.

11.- Ahora bien, de conformidad con lo que he explicado hasta el momento, sobre la tesis de la mayoría referente a la aplicación del mandato de progresividad a un derecho fundamental cuyo contenido sería el acceso al recurso de casación, debo hacer tres observaciones. La primera consiste en que el componente presupuestal de los derechos fundamentales no es el criterio del cual se deriva la aplicación del mandato de progresividad, sino que dicho mandato surge del carácter presupuestal de la exigibilidad judicial de los derechos sociales. Como lo expresé anteriormente, el proyecto confunde una y otra categoría, lo que significaría que la obligación de proyectar el cubrimiento de los derechos con un alcance cada vez mayor (progresividad), a la vez que evitar que dicho alcance sea cada vez menor (regresividad), se aplicaría a los derechos cuya fórmula de protección efectiva sugiere un mandato de abstención; cuando –insisto- la proyección del

cubrimiento del costo de los derechos sociales implica el diseño presupuestal que haga efectiva su exigibilidad en sede judicial, lo que de plano indica que la formula de su protección no es una mandato de abstención.

Si afirmáramos que a todos los derechos les resulta aplicable el mandato de progresividad, so pretexto de que tienen un componente presupuestal , tendríamos que aceptar que los derechos y libertades civiles pueden garantizarse en mayor o menor medida, según los recursos disponibles.

Los derechos al debido proceso, a la vida y seguridad personal y a la igualdad entre otros, sólo serían garantizados en sede judicial bajo la consideración de lo que cuestan. Lo anterior no es la característica de la exigencia de estos derechos, y su exigibilidad judicial incondicional representa el momento histórico actual, como punto de no retorno, en el cual los ciudadanos tenemos libertad, igualdad y procesos judiciales con garantías racionales, entre otros, a pesar de los diseños presupuestales de los Estados.

La segunda observación se refiere a que el derecho fundamental identificado en la sentencia de la cual me aparto, cuyo contenido esencial es acceder al recurso de casación laboral como mecanismo para acceder a la garantía de otros derechos fundamentales, no resulta un derecho social garantizable en la medida de las posibilidades presupuestales. Pues, ello indicaría que los ciudadanos hacen uso de sus mecanismos de defensa judiciales, no porque les asista el derecho indiscutible a hacerlo, sino porque la proyección presupuestal así lo permite. Y, la exigibilidad de este derecho se daría en términos según los cuales es posible no protegerlo, pero el Estado debe paulatinamente garantizarlo cada vez en mayor medida. Este tipo de razonamiento es francamente regresivo . Esta no es la naturaleza de la exigibilidad de este tipo de derechos.

De otro lado, el reconocimiento de que todo derecho fundamental tiene un componente presupuestal, tampoco hace aplicable el mandato de progresividad al derecho fundamental identificado en la providencia de la que disiento. La posibilidad de hacer uso de los mecanismos judiciales de defensa es un derecho cuya garantía no se da en mayor o menor medida, según los recursos disponibles. Dicho derecho incluido en los principios de debido proceso y de acceso a la administración de justicia deben garantizarse en sede judicial sin consideración de lo que cuestan. La característica de exigibilidad judicial del derecho realzado por la mayoría es coherente con la idea de que los ciudadanos tenemos derecho a procesos judiciales con garantías racionales, a pesar de los diseños presupuestales de los Estados. Y, la falta de protección de este derecho no es excusable en ninguna medida so pretexto de que su garantía total debe ser un logro paulatino del Estado. Si así fuera, habríamos retrocedido un par de siglos, cuando el escenario actual de los estados constitucionales de derecho supone que ello puede ser de esta manera sólo en el caso de los derechos sociales, cuyas conquistas paulatinas deben extenderse cada vez más.

12.- En suma, en mi opinión, la aplicación del mandato de progresividad por fuera del contexto referido a la exigibilidad judicial de los derechos sociales, entraña bastantes contradicciones, y sobre todo presenta la idea de que sobre todos los derechos hay condiciones de exigibilidad judicial relativas a que su garantía efectiva no es una obligación sino un logro progresivo. La situación de todos los derechos fundamentales no es tal en la actualidad. Los derechos y libertades civiles, son en los estados constitucionales de derecho conquistas afianzadas que no admiten condiciones de exigibilidad judicial. Y, los derechos sociales se dirigen por el mismo camino a partir de la obligación de los estados de avanzar en su protección y no retroceder. Cuando la Corte aplica el mandato de progresividad sin distinción alguna, elimina la anterior diferencia, y crea confusión sobre cuál es estado actual de la conciencia jurídica de nuestra sociedad en relación con el desarrollo de los derechos fundamentales y su protección.

13.- La tercera observación, en relación con el primero de los argumentos presentado en la sentencia para justificar la inexequibilidad declarada en esta providencia, se refiere a que –en mi parecer- el juicio que subyace a la intención de la mayoría de la Sala de aplicar el mandato de progresividad a un derecho relacionado con la garantías esenciales del

debido proceso y el acceso a la administración justicia, consiste en que se ha valorado el contenido normativo declarado inexequible como una medida que disminuye las posibilidades de defensa judicial de derechos fundamentales en el ámbito laboral. Por ello, la calificación de la misma como una medida regresiva.

Sobre el particular, debo decir que la mencionada valoración de la medida no considera la diferencia entre: a) el efecto de cualquier modificación procedimental, cual es que afecta a un grupo de potenciales litigantes y a otros no en el sentido de brindar o eliminar posibilidades procesales, y b) la valoración de la eficacia de cualquier modificación procedimental, en términos de cómo afecta ésta las posibilidades de defensa judicial.

En efecto la sentencia no reconoce que el efecto de cualquier modificación de una norma procedimental, afecta a quienes participan en dicho proceso, y que ello no es de entrada una causal de inexequiblidad, pues esto indicaría que no se pueden modificar las regulaciones de los procedimientos judiciales. Y, si la modificación, como es el caso, tiene como contenido el cambio de un requisito de procedencia de una acción, por supuesto esto sugerirá que ante las nuevas condiciones habrá potenciales litigantes que antes cumplían con el requisito y ahora no. Pero, esto tampoco en sí mismo es un argumento de inexequibilidad. La sentencia asume que como la modificación procesal tenía como obvia consecuencia que potenciales litigantes que antes cumplían con el requisito de para acudir a la casación laboral y ahora no, entonces ello implica un retroceso, presuntamente prohibido.

Sobre esto dos observaciones. En primer lugar, la inexequibilidad de una norma procedimental debe pasar por la valoración de su eficacia en términos de cómo se afecta con ésta las posibilidades de defensa judicial. En la sentencia no queda demostrado que la defensa judicial en materia laboral se afecte porque algunos potenciales litigantes cumplían los requisitos anteriores a la modificación para acceder a la casación laboral y después de ella no los cumplían. Simplemente se asume que siendo éste el efecto de la norma (potenciales litigantes que antes cumplían con el requisito de para acudir a la casación laboral y ahora no) ello genera una situación peor en dicha materia. Una especie de desmejora. Por ello –insisto- la necesidad de acudir a la lógica de la regresividad. Pero, el verdadero esfuerzo debió concentrarse en demostrar que la medida no es compatible con ejercicio de defensa judicial garantizado por el artículo 29 de la Constitución.

En segundo lugar, se desconoció también que en materia laboral existen dos instancias antes de la posibilidad del recurso extraordinario de casación. Pensar que el sólo hecho de que con la disposición demandada algunos potenciales litigantes que antes cumplían con el requisito de para acudir a la casación laboral y ahora no, se ven en una situación peor a la que estaban antes de la reforma procesal, implica que la Corte considera que para la garantía del derecho de defensa judicial en materia laboral, las dos instancias ordinarias resultan ineficaces. De ahí la desmejora de los participantes en proceso laboral. Esto tampoco se demostró.

14.- Como corolario debo señalar que la aplicación del mandato de progresividad por fuera del contexto de la exigibilidad judicial de los derechos sociales, junto con las omisiones que acabo de señalar en la argumentación que sustentó la inexequibilidad, revelan conclusiones –en mi opinión- discutibles. Así, estaría prohibida cualquier modificación procesal que como consecuencia obvia modifique la condición de potenciales litigantes frente a nuevos requisitos de procedencia, como extensión de la prohibición de retroceder en la proyección presupuestal para lograr paulatinamente la garantía efectiva de derechos fundamentales. Las normas procesales que satisfacen el derecho fundamental de defensa judicial no son exigibles judicialmente, sino bajo la condición de que su costo presupuestal admita una suerte de garantía paulatina cada vez más amplia.

La primera conclusión carece de coherencia en tanto modificación de la condición de potenciales litigantes frente a nuevos requisitos procesales, se evalúa constitucionalmente en términos de su incidencia en el derecho de defensa judicial, y no como avance y retroceso.

Pues, eliminar un trámite o incluir requisitos procedimentales, puede ser según el potencial litigante un avance o un retroceso; y de todos modos, un avance o un retroceso, pero en términos de la obligación de los estados de lograr cada vez mayor efectividad en la inversión presupuestal para garantizar los derechos.

La segunda conclusión, incurre en un retroceso respecto de la conciencia actual de la defensa de los derechos fundamentales como lo expliqué en el fundamento jurídico número 11 de este salvamento.

15.- Por último, en relación con la segunda razón que sustentó la inexequibilidad sobre la cual expresé mi desacuerdo. La referida a que la norma es desproporcionada, me remito a lo expresado en el fundamento jurídico número 13 de mi voto particular. La errada aproximación a la constitucionalidad de la medida excluida del ordenamiento, en términos del mandato de progresividad impidió que se demostrara que la defensa judicial en materia laboral se vio afectada en el sentido de que la norma impedía la defensa judicial efectiva como garantía mínima constitucional dentro del proceso laboral. Así como tampoco se demostró que las dos instancias ordinarias laborales no resultaban suficientemente eficaces, como para conjurar la presunta desmejora de los participantes en proceso laboral.

Sin lo anterior, no está suficientemente fundamentada la presunta desproporción de la medida. Y la conclusión en dicho sentido sólo se sustentó en la verificación de que algunos potenciales litigantes cumplían los requisitos anteriores a la modificación para acceder a la casación laboral y después de ella no los cumplían. Situación que no necesita verificación –reitero-, pues resulta obvio que si la modificación procesal, como es el caso, tiene como contenido el cambio de un requisito de procedencia de una acción, esto sugerirá que ante las nuevas condiciones habrá potenciales litigantes que antes cumplían con el requisito y ahora no. Insisto en que esto no es una razón suficiente de inexequibilidad.

En los anteriores términos salvo el voto. Fecha ut supra, HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO Magistrado [1] “Sentencia C-381 de 2008 [2] Sentencia C- 596 de 2000.

M.P. Antonio Barrera Carbonel [3] “Ibídem”. [4] Dice la citada norma: “ Artículo 2º. Las demandas en las acciones públicas de inconstitucionalidad se presentarán por escrito, en duplicado, y contendrán: 1. El señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, su transcripción literal por cualquier medio o un ejemplar de la publicación oficial de las mismas; 2. El señalamiento de las normas constitucionales que se consideren infringidas; 3. Los razones por las cuales dichos textos se estiman violados; 4. Cuando fuera el caso, el señalamiento del trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado y la forma en que fue quebrantado; y 5. La razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda ".

[5] M.P. Manuel José Cepeda Espinosa [6] La claridad de la demanda es un requisito indispensable para establecer la conducencia del concepto de la violación, pues aunque “el carácter popular de la acción de inconstitucionalidad, [por regla general], releva al ciudadano que la ejerce de hacer una exposición erudita y técnica sobre las razones de oposición entre la norma que acusa y el Estatuto Fundamental”, no lo excusa del deber de seguir un hilo conductor en la argumentación que permita al lector comprender el contenido de su demanda y las justificaciones en las que se basa.

(….) Las razones que respaldan los cargos de inconstitucionalidad sean ciertas significa que la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente “y no simplemente [sobre una] deducida por el actor, o implícita” e incluso sobre otras normas vigentes que, en todo caso, no son el objeto concreto de la demanda.

Así, el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad supone la confrontación del texto constitucional con una norma legal que tiene un contenido verificable a partir de la interpretación de su propio texto; “esa técnica de control difiere, entonces, de aquella [otra] encaminada a establecer proposiciones inexistentes, que no han sido suministradas por el legislador, para pretender deducir la inconstitucionalidad de las mismas cuando del texto normativo no se desprenden”.

Las razones son específicas si definen con claridad la manera como la disposición acusada desconoce o vulnera la Carta Política a través “de la formulación de por lo menos un cargo constitucional concreto contra la norma demandada”. El juicio de constitucionalidad se fundamenta en la necesidad de establecer si realmente existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política, resultando inadmisible que se deba resolver sobre su inexequibilidad a partir de argumentos “vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales” que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan. Sin duda, esta omisión de concretar la acusación impide que se desarrolle la discusión propia del juicio de constitucionalidad.

La pertinencia también es un elemento esencial de las razones que se exponen en la demanda de inconstitucionalidad. Esto quiere decir que el reproche formulado por el peticionario debe ser de naturaleza constitucional, es decir, fundado en la apreciación del contenido de una norma Superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado. En este orden de ideas, son inaceptables los argumentos que se formulan a partir de consideraciones puramente legales y doctrinarias, o aquellos otros que se limitan a expresar puntos de vista subjetivos en los que “el demandante en realidad no está acusando el contenido de la norma sino que está utilizando la acción pública para resolver un problema particular, como podría ser la indebida aplicación de la disposición en un caso específico”; tampoco prosperarán las acusaciones que fundan el reparo contra la norma demandada en un análisis de conveniencia, calificándola “de inocua, innecesaria, o reiterativa” a partir de una valoración parcial de sus efectos.

La suficiencia que se predica de las razones de la demanda de inconstitucionalidad guarda relación, en primer lugar, con la exposición de todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche. Por otra parte, la suficiencia del razonamiento apela directamente al alcance persuasivo de la demanda, esto es, a la presentación de argumentos que, aunque no logren prime facie convencer al magistrado de que la norma es contraria a la Constitución, si despiertan una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicia realmente un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional.” (Subrayado fuera del texto) [7] Sentencia C-641 de 2002. M.P. Rodrigo Escobar Gil. Tomado de las Sentencias C-1052 y 1193 de 2001. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, entre otras [8] Sentencia C-1052 de 2001 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa [9] M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[10] M.P. Eduardo Montealegre Lynett. [11] M.P. Eduardo Montealegre Lynett. [12] Ver las sentencias T-060 de 2007, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; T-148 de 2007, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

[13] Por ejemplo, para Maurer, un derecho subjetivo es un “(…) poder legal reconocido a un sujeto por medio de una norma legal, para la persecución de interese propios mediante la exigencia a otro de hacer, permitir u omitir algo” .

Cfr. H. Maurer. Allgemeines Verwaltungsrecht . München: 9 ed, 1994. P. 141. Citado por Rodolfo Arango. El concepto de derechos sociales fundamentales.

Bogotá: Editorial Legis, 2005. P. 9. Savigny, por su parte, definió los derechos subjetivos en el marco de la teoría de la voluntad como “ el poder que sustenta una persona individual, es decir, un sector donde es soberana su voluntad ”. Citado por Juan Carlos Gavara de Cara.

Derechos fundamentales y desarrollo legislativo. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1994. P. 41. Ihering definió los derechos subjetivos como intereses jurídicamente protegidos “(…) configurados en base (sic) a dos elementos, uno sustancial, en el que reside el fin práctico del derecho y que consiste en la utilidad, la ventaja o la ganancia asegurada por el mismo; y otro formal, que se refiere a dicho fin únicamente como medio, es decir, la protección del derecho, la acción judicial” .

Ibídem. P. 41. [14] Varios doctrinantes denominan dicho poder como posición jurídica, es decir, una situación de una persona en un ordenamiento jurídico .

Ver Rodolfo Arango. El concepto de derechos sociales fundamentales. Bogotá: Editorial Legis, 2005. [15] H. Kelsen. Teoría pura del derecho. México: Ed. Porrúa, 1993. Citado por Rodolfo Arango.

El concepto de derechos sociales fundamentales. Bogotá: Editorial Legis, 2005. P. 16. Esta postura es respaldada por H.L.A. Hart. Ibídem . [16] Arango afirma:

“Tener un derecho es condición de su exigibilidad. Los derechos subjetivos deben ser garantizados por la apertura de caminos legales, pero la exigibilidad (la facultad de demandar) no es una condición necesaria para la existencia de un derecho subjetivo. Las razones para los derechos son condiciones necesarias para los mismos, mientras que los derechos son condiciones necesarias para su exigibilidad”.

Cfr. Rodolfo Arango. El concepto de derechos sociales fundamentales. Bogotá: Editorial Legis, 2005. P. 17. Osuna, por su parte, sostiene que “[c]iertamente los privilegios jurisdiccionales de que gozan los derechos fundamentales han ocasionado confusión en cuanto al catálogo y contenido de los mismos. Pero no debe perderse de vista que la vía procesal a través de la cual puede hacerse valer un derecho no puede ser nunca definitoria del mismo. Esto equivale a confundir la causa con la consecuencia. Lo que realmente sucede es que, dado que determinados derechos son fundamentales, se diseñan para ellos garantías especiales, entre ellas, acciones judiciales específicas (recursos de amparo, acción de tutela, etc.), pero no lo contrario, esto es, que la existencia de una determinada forma de garantía sea lo que determine la fundamentalidad de un derecho.” Cfr.

Nestor Iván Osuna Patiño. Apuntes sobre el concepto de Derechos Fundamentales. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, Temas de Derecho Público No. 37, 1997. P.

24. En el derecho comparado, Ferrajoli agrega “[e]s claro que si confundimos derechos con garantías resultarán descalificadas en el plano jurídico las dos más importantes conquistas del constitucionalismo de este siglo, es decir, la internacionalización de los derechos fundamentales y la constitucionalización de los derechos sociales, reducida una y otra, en defecto de las adecuadas garantías, a simples afirmaciones retóricas o, a lo sumo, a vagos programas políticos jurídicamente irrelevantes.

” Cfr. Luigi Ferrajoli. Los fundamentos d elos derechos fundamentales. Madrid: Editorial Trotta, 2001. P. 45. Ver también Robert Alexy. Teoría de los derechos fundamentales.

Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993. P. 182. [17] Un amplio sector de la doctrina constitucional internacional apoya esta postura. Por ejemplo, Pisarello afirma:

“(…) no son las garantías concretas que se asignan a un derecho lo que determina su carácter fundamental sino a la inversa: es su consagración positiva en aquellas normas consideradas fundamentales lo que obliga a los operadores jurídicos a maximizar, bien por vía interpretativa, bien por medio de reformas, los mecanismos que permitan su protección. (…).

‖ De este modo, la ausencia de garantías legislativas o jurisdiccionales de un derecho constitucional no tendría por qué equipararse a ausencia de fundamentalidad, ni mucho menos a inutilidad de la norma que recoge el derecho. Por el contrario, entraña el incumplimiento, o el cumplimiento defectuoso, por parte de los operadores jurídicos, del mandato implícito de actuación contenido en dicha norma . Más que como un no derecho, en consecuencia, un derecho sin garantías debería verse como un derecho inactuado. Así percibido, no es el derecho el que queda degradado, sino el poder el que incurre en una actuación desviada o en una omisión que lo deslegitima” (negrilla fuera del texto). Gerardo Pisarello.

Los derechos sociales y sus garantías. Elementos para una reconstrucción. Madrid: Ed. Trotta, 2007. P. 81. [18] C-1065 de 2000, MP. Alejandro Martínez Caballero [19] Piero Calamndrei, Casación Civil . Trad. Santiago Sentís Melendo y Mariano Ayerra Redín. Buenos Aires, Ediciones Jurídicas Europa-América, 1959, p.23.

[20] Ídem, p.30. [21] Ver Piero Calamandrei. La casación civil . Madrid: Editorial Bibliográfica Argentina, 1945, Tomo II, capítulos II y III, pp 4º y ss.

[22] Piero Calamandrei, La Casación Civil. Traducción de Santiago Sentís Melendo. Buenos Aires, Editorial Bibliográfica Argentina, 1945. Tomo I, Volumen II. pág. 15 y ss.

[23] Cfr. C.590 de 2005 M.P. Jaime Córdoba Triviño. [24] Cfr. Sentencia C-215 de 1994, M.P. Fabio Morón Díaz. [25] Al respecto ha dicho la Corte que "Un análisis histórico y normativo muestra que el tribunal de casación no surgió para corregir todos los eventuales errores judiciales sino que su función es, si se quiere, más de orden sistémico, para proteger la coherencia del ordenamiento y la aplicación del derecho objetivo, por lo cual ha sido denominada por algunos sectores de la doctrina y la jurisprudencia como "nomofilaquia". ¿Qué significa eso? Que para la definición de las controversias judiciales concretas el ordenamiento prevé las instancias, mientras que el papel de la Corte Suprema, como tribunal de casación, es primariamente asegurar la coherencia del ordenamiento legal, gracias a la unificación de los criterios de interpretación de la ley, para de esa manera, lograr la realización del derecho objetivo y asegurar el respeto a los principios de legalidad y de igualdad. Por eso, la casación no es una tercera instancia para enmendar cualquier yerro ocurrido en las instancias, sino un recurso extraordinario que pretende lograr la mayor coherencia posible del sistema legal, al lograr el respeto del derecho objetivo y una mayor uniformidad en la interpretación de las leyes por los funcionarios judiciales. Esto no significa obviamente que la reparación de la eventual injusticia de un caso concreto no tenga ninguna relevancia en la casación sino que, en cierta medida, y como lo ha resaltado Piero Calamandrei, este recurso extraordinario pone el interés que tiene el particular en que se corrija el agravio en su contra al servicio de la protección de la coherencia sistémica del ordenamiento. Así, el individuo tiene interés en atacar una sentencia ilegal o contraria a la jurisprudencia, a fin de evitar una decisión que le es desfavorable, y de esa manera, su actuación permite que el tribunal de casación anule la decisión contraria al derecho objetivo, y asegure así el respeto al ordenamiento." Sentencia C-1065/00 M.P. Alejandro Martínez Caballero [26] Ver S.V. de los Magistrados Alfredo Beltrán Sierra y Álvaro Tafur Galvis a la sentencia C-252 de 2001 M.P. Carlos Gaviria Díaz.

[27] Morales Medina Hernando. Técnica de Casación Civil. [28] Ver S.V. de los Magistrados Alfredo Beltrán Sierra y Álvaro Tafur Galvis a la sentencia C-252 de 2001 M.P. Carlos Gaviria Díaz.

[29] Cfr. Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Laboral. Sentencia del 2 de agosto de 1994. Radicación No. 6735. Magistrado ponente: Hugo Suescún Pujols.

[30] M.P. Alvaro Tafur Gálvis [31] En este sentido ver entre otras las sentencias C-586/92 M.P. Fabio Morón Díaz, C-1065/00 M.P. Alejandro Martínez Caballero, C-252/01 M.P. Carlos Gaviria Díaz A.V. Manuel José Cepeda Espinosa S.V. Alfredo Beltrán Sierra y Álvaro Tafur Galvis., C-261/01 M.P. Alfredo Beltrán Sierra C- 668/01 M.P. Clara Inés Vargas Hernández A.V. de los Magistrados Jaime Araujo Rentaría, Manuel José Cepeda Espinosa y Álvaro Tafur Galvis. En el mismo sentido en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia cabe recordar por ejemplo el Auto, Sala de Casación Civil, 17 de febrero de 1992, expediente 3573, Sentencia de la Sala de Casación Laboral expediente 16747 del 10 de abril de 2002 M.P. ISAURA VARGAS, sentencia de la Sala de Casación Penal Magistrado Ponente Doctor JORGE ENRIQUE VALENCIA M. Aprobado Acta No.79 Santa fe de Bogotá, D.C.

julio diecinueve (19) de mil novecientos noventa y cuatro (1994) Sentencia dentro del proceso 17255, Sala de Casación Penal, MAGISTRADO PONENTE ALVARO ORLANDO PEREZ PINZON Aprobado: Acta No.201 Bogotá, D.C. diecinueve (19) de diciembre de dos mil uno (2001). Sentencia del proceso 12442 Sala de Casación Penal Aprobado Acta

No. 35 Magistrado Ponente: Dr. FERNANDO E. ARBOLEDA RIPOLL Santa fe de Bogotá, D.C., diez de abril de mil novecientos noventa y siete, Sentencia del proceso 12350, SALA DE CASACION PENAL Magistrado Ponente Dr.

JORGE E. CORDOBA POVEDA Aprobado acta No. 50 Santa fe de Bogotá, D.C., catorce (14) de mayo de mil novecientos noventa y siete (1997). [32] Corte Constitucional, Sentencia C-596 de 2000, MP. Antonio Barrera Carbonell.

[33] MP. Clara Inés Vargas Hernández [34] Torres Romero Jorge Enrique y Puyana Mutis Guillermo, Manual del recurso de casación en materia penal.

Bogotá. [35] M.P. Jaime Córdoba Triviño [36] Corte Constitucional, Sentencia C-998 de 2004, MP. Álvaro Tafur Gálvis. Ver también la Sentencia C-252 de 2001, MP. Carlos Gaviria Díaz.

[37] Sentencia C-252/01 M.P. Carlos Gaviria Díaz A.V. Manuel José Cepeda Espinosa S.V. Alfredo Beltrán Sierra y Álvaro Tafur Galvis. En el mismo sentido ver entre otras las sentencias C-586/92 M.P. Fabio Morón Díaz, C-1065/00 M.P. Alejandro Martínez Caballero, C- 668/01 M.P. Clara Inés Vargas Hernández. A.V. de los Magistrados Jaime Araujo Rentaría, Manuel José Cepeda Espinosa y Álvaro Tafur Galvis.

[38] Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal. Sentencia del 29 de octubre de 2005, MP. Mauro Solarte Portilla, Casación 24026. [39] M.P. Alejandro Martínez Caballero.

[40] M.P. Carlos Gaviria Díaz. [41] M.P. Clara Inés Vargas [42] Cfr. Sentencia C-998 de 2004, MP. Álvaro Tafur Gálvis. Ver también la Sentencia C-252 de 2001, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

[43] Piero Calamandrei. La casación civil . Madrid: Editorial Bibliográfica Argentina, 1945, Tomo II, capítulos II y III, p.4º y ss. [44] Corte Constitucional, Sentencia C-1065 de 2000, MP. Alejandro Martínez Caballero.

[45] Corte Constitucional, Sentencias C-998 de 2004, MP. Álvaro Tafur Gálvis. Ver también las Sentencias C-252 de 2001, MP. Carlos Gaviria Díaz, C-586 de 1992, MP. Fabio Morón Díaz, C-1065 de 2000, MP. Alejandro Martínez Caballero.

[46] Corte Constitucional, Sentencia C-668 de 2001, MP. Clara Inés Vargas Hernández. [47] M.P. Jaime Córdoba Triviño [48] Ver sentencias SU-1299 de 2001, T-466 de 2002, T-108 de 2003, T-328 de 2004, T-906 de 2005 entre otras.

[49] M.P. Humberto Antonio Sierra Porto [50] Sentencia T-457 de 1992 [51] Sobre el alcance de la seguridad social como derecho protegido a la luz del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, en su observación general número XX el Comité hizo las siguientes precisiones:

“ 26. El artículo 9 del Pacto prevé de manera general que los Estados Partes "reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso el seguro social", sin precisar la índole ni el nivel de la protección que debe garantizarse. Sin embargo, en el término "seguro social" quedan incluidos de forma implícita todos los riesgos que ocasionen la pérdida de los medios de subsistencia por circunstancias ajenas a la voluntad de las personas .

27.De conformidad con el artículo 9 del Pacto y con las disposiciones de aplicación de los Convenios de la OIT sobre seguridad social -Convenio Nº 102, relativo a la norma mínima de la seguridad social (1952) y Convenio Nº 128 sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes (1967)- los Estados Partes deben tomar las medidas adecuadas para establecer, con carácter general, sistemas de seguros de vejez obligatorios, a percibir a partir de una edad determinada, prescrita por las legislaciones nacionales ” (…) 30. Finalmente, para dar pleno cumplimiento al mandato del artículo 9 del Pacto, como ya se ha señalado en los párrafos 20 y 22, los Estados Partes deberán establecer, dentro de los recursos disponibles, prestaciones de vejez no contributivas u otras ayudas, para todas las personas mayores que, al cumplir la edad prescrita fijada en la legislación nacional, por no haber trabajado o no tener cubiertos los períodos mínimos de

cotización exigidos, no tengan derecho a disfrutar de una pensión de vejez o de otra ayuda o prestación de la seguridad social y carezcan de cualquier otra fuente de ingresos".

[52] (i) artículo 22 de la Declaración Universal de Derechos Humanos: " Artículo 22. Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad "; (ii) artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: " Artículo 9 Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social "; (iii) artículo 16 de la Declaración Americana de los Derechos de la Persona: " Artículo XVI. Toda persona tiene derecho a la seguridad social que le proteja contra las consecuencias de la desocupación, de la vejez y de la incapacidad que, proveniente de cualquier otra causa ajena a su voluntad, la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios de subsistencia ";

(iv) artículo 9 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: " Artículo 9. Derecho a la Seguridad Social. 1. Toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa. En caso de muerte del beneficiario, las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus dependientes "; y (v) el artículo 11, numeral 1, literal "e" de la Convención sobre Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer:

Artículo 11 || 1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, los mismos derechos, en particular: e) El derecho a la seguridad social, en particular en casos de jubilación, desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otra incapacidad para trabajar, así como el derecho a vacaciones pagadas;

[53] Sentencias C-514 de 1992, C-735 de 2000, C-623 de 2004, C-111 de 2006, T-596 de 2006, C-125 de 2000, C-835 de 2003, C-516 de 2004, SU 480 de 1997, entre otras.

[54] Sobre el particular, en sentencia T-418 de 2007 esta Corporación señaló lo siguiente: " la seguridad social adquiere señalada importancia en la medida en que, como lo ha demostrado la historia reciente del constitucionalismo, su máxima realización posible es una condición ineludible de la posibilidad real de goce del resto de libertades inscritas en el texto constitucional. En tal sentido, la seguridad social es consecuencia necesaria de la consagración del Estado colombiano como Estado Social de Derecho, en la medida en que la adopción de tal modelo supone para la organización estatal el deber de promover el florecimiento de condiciones en las cuales se materialice el principio de la dignidad humana y la primacía de los derechos fundamentales.

Tal deber, como ya había sido anunciado, resulta especialmente relevante en aquellos eventos en los cuales la salud o la capacidad económica de sus beneficiarios ha sufrido mella en la medida en que estas contingencias constituyen barreras reales que se oponen a la realización plena de la sociedad y del individuo ".

[55] Observación general número 19 [56] Esta tesis se desarrolló ampliamente, entre otras, en las sentencias T-658 y T-752 de 2008. [57] Campos Rivera, Domingo. "Derecho Procesal Laboral". Ed. Temis, 2003. Pág 224 [58] ARTÍCULO 86.

A partir de la vigencia de la presente ley y sin perjuicio de los recursos ya interpuestos en ese momento, sólo serán susceptibles del recurso de casación los procesos cuya cuantía exceda de ciento veinte (120) veces el salario mínimo legal mensual vigente.

[59] Sentencia C-1104 de 2001 [60] Sentencias C-742 de 1999, C-384 de 2000, C-803 de 200 entre otras. [61] Sentencia C-111 de 2000 [62] Sentencia C-1270 de 2000 [63] Sentencia C-1104 de 2001 [64] Ver las sentencia C-781 de 1999, M.P. Carlos Gaviria Díaz y C-985 de 2010, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[65] Cfr . artículo 150 numerales 1 y 2 de la Constitución Política y Sentencias C-680 de 1998 y C-1512-00 [66] Sentencia C-1512 de 2000. En el mismo sentido ver la sentencia C-925 de 1999 [67] Cfr.

Sentencia C-252 de 2001, M.P. Carlos Gaviria Díaz. [68] M.P. José Gregorio Hernández Galindo. [69] Ver, entre otras, las sentencias C-742 de 1999, C-803 de 2000, C-1232 de 2005, C-183 de 2007.

[70] M.P. Antonio Barrera Carbonell [71] Esta postura es también respaldada por un amplio sector de la doctrina. Ver Víctor Abramovich y Christian Courtis.

Los derechos sociales como derechos exigibles. Madrid: Editorial Trotta, 2002. Estos doctrinantes sostienen: “En síntesis, la estructura de los derechos civiles y políticos puede ser caracterizada como un complejo de obligaciones negativas y positivas de parte del Estado: obligación de abstenerse de actuar en ciertos ámbitos y de realizar una serie de funciones, a efectos de garantizar el goce de la autonomía individual e impedir su afectación por otros particulares. Dada la coincidencia histórica de esta serie de funciones positivas con la definición del Estado liberal moderno, la caracterización de los derechos civiles y políticos tiende a ‘naturalizar’ esta actividad estatal, y a poner énfasis sobre los límites de su actuación. ‖ Desde esta perspectiva, las diferencias entre derechos civiles y políticos y derechos económicos, sociales y culturales son diferencias de grado, más que diferencias sustanciales. (…)” . P.p. 34 y 35.

[72] M.P. Humberto Antonio Sierra Porto. [73] “ Sentencia T- 792 de 2005.” [74] “ Sobre la dimensión prestacional de los derechos fundamentales ver entre otras las Sentencias T-427 de 1992 Magistrado Ponente Eduardo Cifuentes Muñoz, T-595 de 2002, T-680 de 2003, T-087 de 2005 Magistrado Ponente Manuel José Cepeda Espinosa.” [75] M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[76] “En la sentencia T-595 de 2002 (MP Manuel José Cepeda Espinosa), la Corte estudió la acción de tutela de un ciudadano que consideraba que una de las entidades que opera el sistema de transporte público de Bogotá, –Transmilenio S.A.–, violaba su derecho a la libertad de locomoción y desconocía la especial protección que la Constitución le brinda, al no haber garantizado la accesibilidad a las rutas periféricas [rutas alimentadoras] del Sistema a las personas con discapacidad –en concreto, personas en silla de ruedas–. La Corte resolvió el caso a favor del accionante. La Corte consideró que el derecho de los discapacitados para acceder al sistema de transporte público en condiciones de igualdad supone una faceta prestacional de la libertad de locomoción de carácter progresivo, por cuanto requiere “tiempo para diseñar y planificar, así como la necesidad de apropiar y destinar recursos para adecuar las condiciones existentes”. Por eso, el cumplimiento pleno e integral de esta faceta del derecho no puede ser exigido de forma instantánea. De acuerdo con la Corte, en este campo, como en otros, “[e]s preciso que gradualmente se vayan implementado las diversas políticas que aseguren a los discapacitados su inclusión a la sociedad.” [77] Ver también la Sentencia T-680 de 2003.

M.P. Mauel José Cepeda Espinosa. [78] Esta posición comenzó a esbozarse desde las primeras sentencias de la Corte. Así, en la sentencia T-427 de 1992, M.P.

Eduardo Cifuentes Muñoz, la Corte indicó que si bien el carácter prestacional de los derechos constitucionales está ‘estrechamente’ relacionado con los derechos económicos, sociales y culturales, no se trata de dos categorías idénticas, que coincidan. La Corte expresó: “Los derechos prestacionales de rango constitucional tienen una estrecha relación con los derechos sociales, económicos y culturales del capítulo 2, título II de la Constitución, pero no se identifican con ellos. También los derechos de libertad —derechos civiles y políticos fundamentales— pueden contener un elemento prestacional. En términos generales, el carácter prestacional de un derecho está dado por su capacidad para exigir de los poderes públicos y, en ocasiones de los particulares, una actividad de hacer o dar derivada del mismo texto

constitucional.” Esta posición ha sido reiterada, entre otras ocasiones, en la sentencias T-595 de 2002, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-792 de 2005, M.P. Clara Inés Vargas Hernández; T-133 de 2006, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; y T-884 de 2006, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

[79] M.P. Humberto Antonio Sierra Porto. [80] La Corte agregó lo siguiente en la sentencia T-016 de 2007, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto:

“13.- Puede decirse, por consiguiente, que las restricciones de tipo presupuestario, las cuales no sin frecuencia se conectan con la puesta en práctica de los derechos fundamentales, suponen que algunas veces sea necesario adoptar políticas legislativas y reglamentarias, para hacer viable la eficacia de estos derechos. En otros términos, existen derechos cuya implementación política, legislativa, económica y técnica es más exigente que la de otros derechos y depende de fuertes erogaciones económicas.

Estos derechos, no obstante, no pierden por mediar ese desarrollo político, reglamentario y técnico su carácter fundamental.” [81] M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[82] Resolución 13437 de 1991, Ministerio de la Salud (hoy de la Protección Social). [83] Ver, entre otras, las sentencias C-671 de 2002, M.P. Eduardo Montealegre Lynnet; C-556 de 2009, M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

[84] M.P. Eduardo Montealegre Lynnet. [85] [Cita del aparte trascrito] Al respecto, ver entre otras, las sentencias C-251 de 1997.. Fundamento 8., SU-624 de 1999, C-1165 de 2000 y C-1489 de 2000. En la citada C-671 de 2001 se sostuvo: “ Precisamente, con base en esos criterios, esta Corte declaró la inconstitucionalidad de una norma que reducía la cotización de solidaridad del régimen contributivo, pues consideró que esa disposición legal vulneraba el mandato de la ampliación progresiva de la seguridad social. Dijo entonces esta Corporación en la sentencia C- 1165 de 2000, (…):<Sin lugar a duda, esa disminución de los recursos para el régimen subsidiado de salud, de ninguna manera realiza el postulado constitucional de la ampliación progresiva de la cobertura de la Seguridad Social que ordena el artículo 48 de la Carta, pues salta a la vista que a menores recursos y mayores necesidades insatisfechas en salud, dadas las circunstancias económico-sociales que vive el país, en lugar de aumentar la cobertura de la Seguridad Social, así como la calidad del servicio, se verán necesariamente afectados en forma negativa, en desmedro del bienestar de quienes más requieren de la solidaridad de los asociados y de la actividad positiva del Estado por encontrarse en situación de debilidad por sus escasos o ningunos recursos económicos, aún estando en capacidad de trabajar, pero azotados por el desempleo y otros flagelos sociales. Resulta igualmente vulneratorio de la Carta el citado artículo 34 de la Ley 344 de 1996, pues, como fácilmente se advierte, no obstante lo dispuesto por el artículo 366 de la Constitución en el sentido de que el "gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación", la norma acusada, por razones que obedecen a otros criterios, so pretexto de la ´racionalización del gasto público´, optó por disminuir en forma drástica los aportes del Presupuesto Nacional con destino a las necesidades de salud de los sectores más pobres de la población colombiana, destinatarios obligados de la norma y directamente afectados por ella. Otra sería la conclusión si por la extensión progresiva de la cobertura de la Seguridad Social esta ya hubiera abarcado la totalidad de la población colombiana, o si se encontrara demostrado que la disminución de los recursos ocurre como consecuencia de haber disminuido el número de quienes necesitan acudir al régimen subsidiado de salud porque no pueden cotizar al régimen contributivo, pero, como es otra muy distinta la realidad social actualmente existente, de manera transparente surge como conclusión ineludible que el artículo 34 de la Ley 344 de 1996, sólo es un instrumento para hacer más pequeño, disminuyéndolo en los porcentajes allí señalados, el aporte del Presupuesto Nacional al régimen subsidiado de salud en los recursos asignados o que deben asignarse al Fondo de Seguridad y Garantía necesario para la operancia de ese régimen creado por el legislador en beneficio de quienes, salvo sus necesidades de salud, nada pueden aportar y por eso no caben en el régimen contributivo>.” [86] La relación entre el reconocimiento de la desigualdad material que enfrena

la sociedad y la introducción de los DESC fue puesta en evidencia por la Corte, en la sentencia C-566 de 1995, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

[87] Al respecto, en la sentencia T-772 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, la Corte afirmó: " Es así como la Constitución, al adoptar la fórmula del Estado Social de Derecho e incorporar un mandato de promoción de la igualdad material, impone un deber positivo de actuación a las autoridades, consistente en luchar por la erradicación de las desigualdades sociales existentes, hasta el máximo de sus posibilidades y con el grado más alto de diligencia, poniendo especial atención a la satisfacción de las necesidades básicas de quienes están en situación de precariedad económica. En este contexto, el Congreso juega un rol central, puesto que es el encargado, en tanto órgano democrático y representativo por excelencia, de formular las políticas sociales que serán adelantadas por el Estado en su conjunto, dentro de los parámetros trazados por la Constitución." En este mismo sentido, la Corte ha resaltado que el mandato de desarrollo progresivo de los DESC que se desprende de PIDESC no puede ser una excusa para la inacción del estado, particularmente del legislador (ver sentencia C-617 de 2002, M.P. Eduardo Montealegre Lynett).

[88] Ver las sentencias SU-624 de 1999, M.P. Alejandro Martínez Caballero; T -772 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-025 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[89] Esta idea concuerda en cierta medida con el concepto de contenidos mínimos de los Desc que ha sido desarrollado, entre otras, en las sentencias C-251 de 1997, M.P. Alejandro Martínez Caballero;

C-617 de 2002, M.P. Eduardo Montealegre Lynett; T-025 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; y T-760 de 2008, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[90] Sobre la necesidad de contar con información técnica relevante para poder diseñar una política pública coherente, comprensiva y eficaz, bien sea que sus lineamientos se recojan en una ley o en normas de menor jerarquía, la Corte se ha pronunciado, entre otras, en las sentencias T-772 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-025 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-760 de 2008, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[91] Como ha manifestado esta Corporación, el derecho a la tutela judicial efectiva reconocida por varios instrumentos internacionales como el artículo 8 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el artículo XVIII de la Declaración Americana de Deberes y Derechos del Hombre, el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el artículo 2.3 del Pacto Internacional de derechos Civiles y Políticos, comprende la garantía de cumplimiento efectivo de las decisiones judiciales y de garantía real de los derechos amparados en las instancias judiciales.

[92] Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, articulo 2.1. Convención Americana sobre Derechos Humanos, articulo 26. Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales, denominado "Protocolo de San Salvador", articulo 1.

[93] Esta conclusión ya había sido formulada en la Sentencia T-133 de 2006 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto), en la que después de reiterar que todos los derechos tienen dimensiones de abstención y prestacionales, la Corte aseguró:

"(…) esta Corporación ha entendido que frente a los derechos de carácter prestacional existe un mandato de progresividad que señala en el Estado la obligación de iniciar los procesos necesarios encaminados a la completa ejecución de esos derechos. Así pues, la Corte, en sentencia T-595 de 2002, hizo compatible dicha progresividad así como la exigibilidad de los derechos fundamentales, en lo que respecta a su dimensión prestacional, (…)." Con fundamento en estas consideraciones, en este fallo la Corte indicó que el derecho a la dignidad de los reclusos comprende una dimensión negativa y también una prestacional sujeta al principio de progresividad. || En el contexto interamericano, Courtis hace una afirmación similar en relación con la aplicación del principio de progresividad a todos

los derechos reconocidos en la Convención Americana. Este doctrinante sostiene: “ (…) creo que puede afirmarse que, además de referirse a los derechos económicos, sociales y culturales, la prohibición de regresividad también constituye , en principio, una obligación general de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y es aplicable por ende a todos los derechos establecidos por la Convención.” Courtis apoya su conclusión en los artículos 2 y 29 de la Convención.

Cfr. Christian Courtis. “La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales: apuntes introductorios”. En: Ni un paso atrás. La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales.

Buenos Aires: Centro de Asesoría Legal (CEDAL) y Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), 2006. P.p. 13-14. [94] Sentencia C-1165 de 2000.

[95] Cf. Sentencia T-1318 de 2005. [96] Así por ejemplo, en la sentencia T-025 de 2004, sobre los derechos de la población víctima de desplazamiento forzado por la violencia, la Corte indicó que los derechos sociales, económicos y culturales consagrados en la Constitución imponían al Estado, el “deber de abstenerse de adelantar, promover o ejecutar políticas, programas o medidas ostensiblemente regresivos en materia de derechos económicos, sociales y culturales, que conduzcan clara y directamente a agravar la situación de injusticia, de exclusión o de marginación que se pretende corregir, sin que ello impida avanzar gradual y progresivamente hacia el pleno goce de tales derechos”.

[97] Ver Christian Courtis. “La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales: apuntes introductorios”. En: Ni un paso atrás. La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales.

Buenos Aires: Centro de Asesoría Legal (CEDAL) y Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), 2006. [98] Según Courtis , “(…) la política pública desarrollada por el Estado es regresiva cuando sus resultados hayan empeorado en relación con los de un punto de partida temporalmente anterior elegido como parámetro.” Ibídem. P.p. 3-4.

[99] Courtis asegura: “ En este sentido –no empírico sino normativo-, para determinar que una norma es regresiva, es necesario compararla con la norma que ésta ha modificado o sustituido, y evaluar si la nroma posterior suprime, limita o restringe derechos o beneficios concedidos por la anterior.” P. 4.

Más adelante sostiene: “Al comparar una norma anterior con una posterior, el estándar de juicio de regresividad normativa consiste en evaluar si el nivel de protección que ofrece el ordenamiento jurídico ante una misma situación de hecho ha empeorado.” P. 6.

[100] M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. [101] La Corte agregó en la misma sentencia “(…) el Estado puede a través de sus órganos competentes definir la magnitud de los compromisos que adquiere con sus ciudadanos con miras a lograr dicho objetivo y, también, puede determinar el ritmo con el cual avanzará en el cumplimiento de tales compromisos. Sin embargo, estas decisiones públicamente adoptadas deben ser serias, por lo cual han de estar sustentadas en un proceso decisorio racional que estructure una política pública susceptible de ser implementada, de tal manera que los compromisos democráticamente adquiridos no sean meras promesas carentes de toda vocación de ser realizadas. Así, cuando tales compromisos han sido plasmados en leyes y representan medidas indispensables para asegurar el goce efectivo de derechos fundamentales, los interesados podrán exigir por vía judicial el cumplimiento de las prestaciones correspondientes.” Esta postura fue reiterada en la sentencia T-760 de 2008, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. La Corte expresó en esta oportunidad:

“En consecuencia, se desconocen las obligaciones constitucionales de carácter prestacional y programático, derivadas de un derecho fundamental, cuando la entidad responsable de garantizar el goce de un derecho ni siquiera cuenta con un programa o con una política pública que le permita avanzar progresivamente en el cumplimiento de sus obligaciones correlativas.” [102] Ver sentencia C-1165 de 2000, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

[103] Ver sentencia T-1318 de 2005, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto. [104] Por ejemplo, los requisitos para acceder a derechos pensionales. Ver sentencias C-789 de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil y C-428 de 2009, M.P. Mauricio González Cuervo.

[105] M.P. Humberto Antonio Sierra Porto. [106] “La prohibición de regresividad ha sido aplicada por la Corte Constitucional, entre otras en las siguientes sentencias: T-595 de 2002, T-025 de 2004, SU-388 de 2005, T-1030 de 2005, T-884 de 2006 y C-991 de 2004.” [107] La doctrina internacional defiende esta conclusión. Por ejemplo, Courtis asegura:

“La obligación de no regresividad agrega a las limitaciones vinculadas con la racionalidad, otras limitaciones vinculadas con criterios de evolución temporal o histórica: aún siendo racional, la reglamentación propuesta por el legislador o por el Poder Ejecutivo no puede empeorar la situación de reglamentación del derecho vigente.

desde el punto de vista del alcance y ampliación de su goce.” Cfr. Christian Courtis. “La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales:

apuntes introductorios”. En: Ni un paso atrás. La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales. Buenos Aires: Centro de Asesoría Legal (CEDAL) y Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), 2006. P.

22. [108] M.P. Eduardo Montealegre Lynnet. [109] También deben extenderse a todas las facetas prestacionales de los derechos fundamentales las siguientes consideraciones del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas expresadas en su observación General No. 3:

“ 9. La principal obligación en lo que atañe a resultados que se refleja en el párrafo 1 del artículo 2 es la de adoptar medidas ‘para lograr progresivamente (...) la plena efectividad de los derechos reconocidos [en el Pacto]. La expresión ‘progresiva efectividad’ se usa con frecuencia para describir la intención de esta frase. El concepto de progresiva efectividad constituye un reconocimiento del hecho de que la plena efectividad de todos los derechos económicos, sociales y culturales en general no podrá lograrse en un breve período de tiempo. (…) Sin embargo, el hecho de que la efectividad a lo largo del tiempo, o en otras palabras progresivamente, se prevea en relación con el Pacto no se ha de interpretar equivocadamente como que priva a la obligación de todo contenido significativo. Por una parte, se requiere un dispositivo de flexibilidad necesaria que refleje las realidades del mundo real y las dificultades que implica para cada país el asegurar la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales. Por otra parte, la frase debe interpretarse a la luz del objetivo general, en realidad la razón de ser, del Pacto, que es establecer claras obligaciones para los Estados Partes con respecto a la plena efectividad de los derechos de que se trata. Este impone así una obligación de proceder lo más expedita y eficazmente posible con miras a lograr ese objetivo. Además, todas las medidas de carácter deliberadamente retroactivo en este aspecto requerirán la consideración más cuidadosa y deberán justificarse plenamente por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que se disponga .” (negrilla fuera del texto) [110] Parte de la doctrina internacional apoyan esta conclusión. Por ejemplo, sobre la aplicación del principio de progresividad al derecho a la protección judicial, Courtis expresa: “ (…) el artículo 25 inciso 2.b, referido al derecho a la protección judicial, establece el compromiso estatal de ‘desarrollar las posibilidades de recurso judicial’. Cabe también derivar de este compromiso la prohibición de adoptar medidas que impliquen un retroceso en las posibilidades de recurso judicial.” Cfr.

Christian Courtis. “La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales: apuntes introductorios”. En: Ni un paso atrás. La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales.

Buenos Aires: Centro de Asesoría Legal (CEDAL) y Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), 2006. P. 15. [111] M.P. Carlos Gaviria Díaz. [112] M.P. Alejandro Martínez Caballero.

[113] Al respecto, en la sentencia aludida se explicó lo siguiente: “4.- La doctrina y la jurisprudencia constitucional comparadas, así como la propia práctica de esta Corporación, parecen indicar que existen dos grandes enfoques para analizar los casos relacionados con el derecho a la igualdad .

El primero de ellos, que ha sido desarrollado principalmente por la Corte Europea de Derechos Humanos y por los tribunales constitucionales de España y Alemania, se basa en el llamado test o juicio de proporcionalidad, que comprende distintos pasos. Así, el juez estudia (i) si la medida es o no “adecuada”, esto es, si ella constituye un medio idóneo para alcanzar un fin constitucionalmente válido; luego (ii) examina si el trato diferente es o no “necesario” o “indispensable”, para lo cual debe el funcionario analizar si existe o no otra medida que sea menos onerosa, en términos del sacrificio de un derecho o un valor constitucional, y que tenga la virtud de alcanzar con la misma eficacia el fin propuesto. Y, (iii) finalmente el juez realiza un análisis de “proporcionalidad en estricto sentido” para determinar si el trato desigual no sacrifica valores y principios constitucionales que tengan mayor relevancia que los alcanzados con la medida diferencial.

La otra tendencia, con raíces en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Estados Unidos, se funda en la existencia de distintos niveles de intensidad en los “escrutinios” o “tests” de igualdad (estrictos, intermedios o suaves). Así, cuando el test es estricto, el trato diferente debe constituir una medida necesaria para alcanzar un objetivo constitucionalmente imperioso, mientras que si el test es flexible o de mera razonabilidad, basta con que la medida sea potencialmente adecuada para alcanzar un propósito que no esté prohibido por el ordenamiento. “ [114] Ver las sentencias C-093 de 2001, M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-670 de 2002, M.P. Eduardo Montealegre Lynett; C-114 de 2005, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, y T-577 de 2005, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, entre otras.

[115] Sobre los criterios que determinan el nivel de escrutinio que debe adelantarse en cada caso y las exigencias de cada uno de tales niveles, consultar las siguientes sentencias: C-530 de 1996, M.P. Jorge Arango Mejía; C-481 de 1998, M.P., Alejandro Martínez Caballero; C-093 de 2001, M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-741 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, y C-227 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, entre otras.

[116] M.P. Alejandro Martínez Caballero. [117] En la Sentencia C-713 de 2008, M.P. Clara Inés Vargas Hernández, la Corte asoció la descongestión judicial con la reducción del número de controversias que es llevado a las instancias judiciales. La Corte afirmó:

“(…) no resulta claro cómo la medida pueda incidir significativamente en la descongestión del aparato judicial, cuando en teoría el número de controversias laborales será el mismo” .

Por esta razón la Corte declaró inexequible el literal b del artículo 23 del proyecto de ley estatutaria No. 023 de 2006 Senado y No. 286 de 2007 Cámara, “ por la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia ”.

[118] ARTICULO 129. COMPETENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO EN SEGUNDA INSTANCIA. <Subrogado por el artículo 37 de la Ley 446 de 1998, El nuevo texto es el siguiente:> El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los Tribunales Administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación o se conceda en un efecto distinto del que corresponda, o no se conceda el extraordinario de revisión.

El grado jurisdiccional de consulta se surtirá en los eventos de que trata el artículo 184 de este Código. ARTICULO 132. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN PRIMERA INSTANCIA.

<Subrogado por el artículo 40 de la Ley 446 de 1998, El nuevo texto es el siguiente:> Los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:

1. De los de nulidad de los Actos Administrativos proferidos por funcionarios u organismos del orden Departamental, Distrital y Municipal, o por las personas o entidades de derecho privado cuando cumplan funciones administrativas de los citados órdenes.

2. De los de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral que no provengan de un contrato de trabajo, en los cuales se controviertan Actos Administrativos de cualquier autoridad, cuando la cuantía exceda de cien (100) salarios mínimos legales mensuales. (…) [119] El artículo 43 de la Ley 712 de 2001 es el siguiente: “El inciso segundo del artículo 86 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social quedará así:

Artículo 86. Sentencias susceptibles del recurso. A partir de la vigencia de la presente ley y sin perjuicio de los recursos ya interpuestos en ese momento, sólo serán susceptibles del recurso de casación los procesos cuya cuantía exceda de ciento veinte (120) veces el salario mínimo legal mensual vigente [120] En la Sentencia C-402 de 2010 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva se hace un análisis sobre la razones que pueden sustentar que la Corte reviva una norma jurídica, como consecuencia de la declaratoria de inconstitucionalidad, fenómeno denominado “reviviscencia”. Sobre el particular, la Sentencia C-402 de 2010 hace un análisis de la postura que ha tenido la Corporación. Allí se concluye que las primeras decisiones de la Corte consideraban que la reincorporación operaba de manera automática.

Sin embargo, fallos posteriores abandonaron esta postura, a través del establecimiento de condiciones para la procedencia de la reviviscencia.

Tales presupuestos tienen que ver con (i) la necesidad de establecer el peso específico que les asiste a los principios de justicia y seguridad jurídica en el caso concreto, esto es, las consecuencias que se derivarían de la reincorporación frente a los principios y valores constitucionales; y (ii) la garantía de la supremacía constitucional y los derechos fundamentales, lo que remite a la obligatoriedad de la reincorporación cuando el vacío normativo que se generaría sin ella involucraría la afectación o puesta en riesgo de los mismos.

[121] En la sentencia C-228 de 2002 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa. AV. Jaime Araújo Rentería), la Corte señaló que “ para que un cambio jurisprudencial no se considere arbitrario, éste debe obedecer a razones poderosas que lleven no sólo a modificar la solución al problema jurídico concreto sino que prevalezcan sobre las consideraciones relativas al derecho a la igualdad y a la seguridad jurídica que invitaría a seguir el precedente. Dentro de tales razones la Corte encuentra que, en este caso, las más pertinentes aluden a los siguientes puntos: // 1) Un cambio en el ordenamiento jurídico que sirvió de referente normativo para la decisión anterior, lo cual también incluye la consideración de normas adicionales a aquellas tenidas en cuenta inicialmente, aun cuando no se haya producido un cambio en dicho ordenamiento. // 2) Un cambio en la concepción del referente normativo debido no a la mutación de la opinión de los jueces competentes, sino a la evolución en las corrientes de pensamiento sobre materias relevantes para analizar el problema jurídico planteado. // 3) La necesidad de unificar precedentes, por coexistir, antes del presente fallo, dos o más líneas contradictorias lo cual resulta violatorio del derecho a la igualdad. // 4) La constatación de que el precedente se funda en una doctrina respecto de la cual hubo una gran controversia .” Reiterada en la sentencia C-576 de 2006 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa. SPV. Jaime Araújo Rentería).

[122] MP. Antonio Barrera Carbonell. [123] En esta oportunidad, las normas demandadas en relación con las cuantías para recurrir en casación, fueron los artículos 86 y 92 del C.P.T, 221 del C.P.P., y 366 del C.P.C.

[124] La Corte declaró la exequibilidad de los artículos 86 y 92 del C.P.T., y 221 del C.P.P. Igualmente declaró exequibles: la expresión "cuando el valor actual de la resolución desfavorable al recurrente sea o exceda de diez millones de pesos "

del inciso 1º, y los parágrafos primero y segundo del art. 366 del C.P.C. [125] La Corte Constitucional formuló concretamente el problema jurídico a resolver de la siguiente manera: “le corresponde a la Corte establecer en relación con el recurso extraordinario de casación en materias laboral, penal y civil, si las normas y apartes acusados, en cuanto fijan la cuantía, señalan las causales, determinan contra que sentencias resulta procedente, y establecen los requisitos de forma y contenido que deben contener las demandas de casación, violan la Constitución, en la medida en que éstas, según la acusación: i) violan el principio de igualdad al consagrar un trato discriminatorio para las partes procesales; ii) desconocen la especial protección al trabajo; iii) infringen el principio constitucional de prevalencia del derecho sustancial sobre las formas y, iv) violan al derecho de acceso a la administración de justicia.” [126] Sobre el tema de proporcionalidad ver, entre muchas otras, las sentencias C-758 de 2002, MP: Álvaro Tafur Galvis y C-926 de 2002, MP: Manuel José Cepeda Espinosa. En esta última sentencia la Corte señaló lo siguiente:

“Un uso general, no técnico, del concepto de proporcionalidad en el control de constitucionalidad, prescinde de un método para su aplicación. La relación de equilibrio entre dos magnitudes, instituciones, conductas, etc., se establece en forma intuitiva, conectada muchas veces a un juicio de grado. Se afirma, por ejemplo, que un acto es proporcionado, desproporcionado, leve o manifiestamente desproporcionado.

La inexistencia de método para establecer el grado a partir del cual dicho acto pierde la proporción hasta el punto de verse afectada su constitucionalidad, conlleva la concentración en el juez de la facultad de decidir discrecionalmente sobre la juridicidad de las actuaciones de otros órganos del poder público. Tal consecuencia no es compatible en un estado democrático de derecho donde los órganos del Estado cumplen funciones separadas. Es por ello que el uso coloquial de la proporcionalidad o desproporcionalidad, en el sentido de exceso o desmesura, requiere ser sustituido por métodos objetivos y controlables que permitan al juez constitucional ejercer su misión de salvaguarda de la Constitución y de los derechos constitucionales, dentro de un marco jurídico respetuoso de las competencias de las demás autoridades públicas, en especial del legislador democrático. La proporcionalidad concebida como principio de interpretación constitucional puede adoptar la forma de dos mandatos: la prohibición de exceso y la prohibición de defecto. El primero tiene que ver principalmente con la limitación del uso del poder público de cara a las libertades fundamentales. El segundo se aplica por lo general respecto de los deberes positivos del Estado y la protección de los derechos que comprometen la actuación de las autoridades para el cumplimiento de los fines esenciales del Estado. (…) En el juicio de razonabilidad, cuando éste incluye un análisis de proporcionalidad en sentido estricto, la comparación se realiza, usualmente, entre los fines y las medidas estatales, de un lado, y la afectación de intereses protegidos por derechos constitucionales. Los métodos de ponderación se distinguen no solo según qué es lo que se sopesa, sino también por los criterios para decidir cuando la desproporción es de tal grado que procede una declaración de inexequibilidad. No se exige una proporcionalidad perfecta puesto que el legislador no tiene que adecuarse a parámetros ideales de lo que es correcto por no ser excesivo. (…) Por lo anterior, el análisis de proporcionalidad (…), se hará de conformidad con el siguiente método: (i) identificar y clarificar cuáles son los intereses enfrentados regulados por la norma; (ii) sopesar el grado de afectación que sufre cada uno de esos intereses por la aplicación del límite fijado en la norma; (iii) comparar dichas afectaciones; (iv) apreciar si la medida grava de manera manifiestamente desproporcionada uno de los intereses sopesados protegidos por la Constitución, y, en caso afirmativo, (v) concluir que resulta contraria a la Constitución.”

Fuente: Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:
Copia de consulta hecha el 30 de octubre de 2026 desde el texto oficial publicado por la Corte Constitucional. Es informativa: el texto que vale es el que publica la Corte Constitucional.