

Sentencia C-353/22

Referencia: Expediente D-14751

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 34 (parcial) de la Ley 712 de 2001, “[p]or la cual se reforma el Código Procesal del Trabajo”.

Demandantes: Carlos Ricardo Cardona Gaviria, Eliana Sofía Díaz Vargas, Eliana Valentina Ahumada Primo, Laura Carolina Peñaloza Fonseca y Melissa Misol Yepes.

Magistrado ponente (e):
HERNÁN CORREA CARDOZO

Bogotá D.C., doce (12) de octubre de dos mil veintidós (2022)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial de las previstas en el numeral 4° del artículo 241 de la Constitución, cumplidos todos los requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. El 22 de marzo de 2022, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, los ciudadanos Carlos Ricardo Cardona Gaviria, Eliana Sofía Díaz Vargas, Eliana Valentina Ahumada Primo, Laura Carolina Peñaloza Fonseca y Melissa Misol Yepes demandaron el artículo 34 (parcial) de la Ley 712 de 2001, “[p]or la cual se reforma el Código Procesal del Trabajo”¹ por vulnerar los artículos 1°, 2°, 4°, 13, 29 y 229 de la Constitución. Su argumentación está basada principalmente en la Sentencia C-492 de 2016², que declaró la inexecutable de una norma que preveía la misma sanción para el apoderado que interpusiera el recurso extraordinario de casación laboral sin reunir los requisitos o de forma tardía³.

¹ En sesión del 24 de marzo de 2022, la Sala Plena de la Corte Constitucional repartió el proceso de la referencia a este despacho. Posteriormente, el expediente fue enviado al despacho el 28 de marzo del 2022.

² M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

³ Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social (Decreto Ley 2158 de 1948), artículo 93 (modificado por el artículo 49 de la Ley 1395 de 2010): “Si la demanda no reúne los requisitos, o no se presentare en tiempo, se declarará desierto el recurso, y se impondrá al apoderado judicial una multa de 5 a 10 salarios mínimos mensuales”. El aparte en negrilla fue declarado inexecutable por la Sentencia C-492 de 2016, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

2. En el Auto del 18 de abril de 2022⁴, la magistrada sustanciadora⁵ admitió la demanda. Por lo tanto, comunicó el inicio del proceso a la Presidencia de la República, a la Presidencia del Congreso, al Ministerio de Justicia y del Derecho, y a la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia para que conceptuaran, en caso de estimarlo oportuno. A su vez, invitó al Instituto Colombiano de Derecho Procesal, a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, al Colegio de Abogados del Trabajo, a la Asociación de Abogados Laboralistas de Trabajadores de Colombia, a la Corporación Excelencia en la Justicia y a las facultades de Derecho de las universidades Libre –seccional Bogotá–, Nacional –sede Bogotá–, de Nariño, de Antioquia, del Rosario, Javeriana –sede Bogotá– y Externado de Colombia para que intervinieran en caso de considerarlo oportuno.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de juicios y previo concepto de la Procuradora General de la Nación, la Corte procede a decidir sobre la demanda de la referencia.

II. LA NORMA DEMANDADA

3. La demanda se dirige contra el artículo 34 (parcial) de la Ley 712 de 2001, “[p]or la cual se reforma el Código Procesal del Trabajo”, publicada en el Diario Oficial número 44.640 del 8 de diciembre de 2001. A continuación, la Sala resalta y subraya el aparte acusado:

“LEY 712 DE 2001
(diciembre 5)

Diario Oficial No. 44.640 de 8 de diciembre de 2001

Por la cual se reforma el Código Procesal del Trabajo.

El Congreso de Colombia

DECRETA:
(...)

*ARTÍCULO 34. TRÁMITE. La Corte o El Tribunal que reciba la demanda examinará si reúne los requisitos exigidos en los dos artículos precedentes, y si los encuentra cumplidos, se resolverá sobre la admisión de la demanda. **En caso de ser rechazada, se impondrá al apoderado del recurrente multa de cinco (5) a diez (10) salarios mínimos mensuales.***

Se declarará inadmisibile la demanda cuando no reúna los requisitos formales exigidos en el artículo anterior.

⁴ El auto fue notificado por medio del estado número 050 del 20 de abril de 2022. El término de ejecutoria corrió los días 21, 22 y 25 de abril de 2022, y venció en silencio.

⁵ La magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado terminó su periodo constitucional el 1° de julio de 2022.

Admitida la demanda se correrá traslado al demandado por un término de diez (10) días. A la contestación se deberá acompañar las pruebas documentales [sic] que se pretendan hacer valer.

La Corporación fallará de plano, en un término de veinte (20) días. Si se encontrare fundada la causal invocada se invalidará la sentencia y se dictará la que en derecho corresponda. Contra esta decisión no procede recurso alguno”.

III. LA DEMANDA

4. Los demandantes solicitaron a la Corte que declare inexecutable la expresión demandada, relativa al recurso extraordinario de revisión ante la jurisdicción ordinaria laboral, contenida en el artículo 34 de la Ley 712 de 2001. Su argumentación se basó principalmente en la Sentencia C-492 de 2016⁶, que declaró la inexecutable de una expresión similar que preveía la misma sanción para el apoderado judicial que interpusiera el recurso extraordinario de casación laboral sin reunir los requisitos o de forma tardía⁷. A partir de esta decisión, afirmaron que *“la inconstitucionalidad de las multas a los apoderados por razón del rechazo de la demanda, es un asunto que ya fue estudiado y revisado por la Honorable Corte Constitucional”*⁸. Para justificar su solicitud, presentaron tres cargos de inconstitucionalidad.

5. Primero, los accionantes adujeron que la expresión demandada desconoce el derecho fundamental a la igualdad, consagrado en el artículo 13 de la Constitución. Para ello propusieron dos niveles de comparación: (i) entre la jurisdicción laboral ordinaria y otras jurisdicciones, y (ii) entre el recurso extraordinario de casación y el de revisión en la jurisdicción laboral ordinaria.

En el primer nivel de comparación, sostuvieron que existen dos grupos comparables: los abogados litigantes de la jurisdicción ordinaria laboral y los abogados litigantes de otras jurisdicciones. La expresión acusada supone un trato desigual entre ambos grupos porque a los primeros se les impone una sanción pecuniaria en caso de rechazo del recurso extraordinario de revisión, mientras que a los segundos no.

En el segundo nivel de comparación, argumentaron que existe otra diferenciación según el tipo de recurso en discusión al interior de la jurisdicción ordinaria laboral. Por un lado, el rechazo del recurso extraordinario de casación laboral no prevé multa porque esta sanción fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional en la Sentencia C-492 de

⁶ M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

⁷ Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social (Decreto Ley 2158 de 1948), artículo 93 (modificado por el artículo 49 de la Ley 1395 de 2010): *“Si la demanda no reúne los requisitos, o no se presentare en tiempo, se declarará desierto el recurso, y se impondrá al apoderado judicial una multa de 5 a 10 salarios mínimos mensuales”*. El aparte en negrilla fue declarado inexecutable por la Sentencia C-492 de 2016 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez).

⁸ Expediente D-14751, archivo *“D0014751-Presentación Demanda-(2022-03-24 11-09-59)”*, folio 17.

2016. Por otra parte, el rechazo del recurso extraordinario de revisión laboral todavía prevé una multa.

6. Segundo, afirmaron que la expresión demandada desconoce el derecho fundamental al debido proceso, previsto en el artículo 29 de la Constitución. En su parecer, la norma acusada no prevé ninguna disposición para garantizar el debido proceso disciplinario. Además, no se trata de una sanción correccional porque no se refiere a ninguna falta a la lealtad, ética o debida conducta procesal. Incluso si así fuera, no es clara la forma en que la disposición atacada garantizaría la obediencia, disciplina y comportamiento ético del abogado. En este sentido, no se garantiza el debido proceso en el derecho del trabajo y de la seguridad social. Adicionalmente, sostuvieron que la norma consagra una sanción de responsabilidad objetiva, que está proscrita, y no contempla criterios de dosificación en el rango de la multa.

7. Tercero, consideraron que la disposición parcialmente acusada desconoce el derecho fundamental de acceso a la justicia contenido en el artículo 229 de la Constitución. En concreto, afirmaron que este derecho consiste en la posibilidad efectiva que tienen todos los ciudadanos de acceder, sin ninguna distinción, a cualquier jurisdicción para resolver un conflicto. Esta posibilidad tiene aún más sentido cuando se trata de la “[r]evisión de un fallo injusto”⁹. Además, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que el acceso a la justicia está vinculado con las garantías y la protección judiciales.

Por último, argumentaron que la expresión acusada vulnera el acceso a la justicia por tres razones. Primero, viola el principio de gratuidad de la justicia. A pesar de que la Carta no lo consagra expresamente, la Corte lo ha inferido a partir de otros valores constitucionales como la justicia, la convivencia, la paz, la igualdad y el orden justo¹⁰. Segundo, la existencia de esta multa inhibe a los abogados de presentar recursos extraordinarios de revisión en procesos laborales. Incluso, la Sentencia C-492 de 2016 menciona que las normas no pueden generar un temor tal a los apoderados que desincentive la presentación de los recursos, pues constituirían una barrera para acceder a la justicia. Tercero, la medida afecta a sujetos de especial protección, como lo son los trabajadores. En este sentido, el Estado debe abstenerse de promulgar normas que perpetúen la exclusión, marginación o discriminación de grupos tradicionalmente desventajados en la sociedad a la luz del artículo 1º superior.

IV. INTERVENCIONES

Harold Eduardo Sua Montaña¹¹

Solicitó a la Corte declarar **inexequible** la norma demandada. Adujo que la expresión acusada les otorga un trato desigual a los abogados con base en el resultado plausible en una jurisdicción determinada, sin que esta medida evite

⁹ Ibidem.

¹⁰ Al respecto, se refieren al Auto 048 de 2009 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra).

¹¹ Escrito presentado el 11 de mayo de 2022.

una sobrecarga innecesaria de trabajo judicial. Además, sostuvo que es propensa a socavar en la práctica la presunción de inocencia, el acceso a la justicia y la proscripción de responsabilidad objetiva.

Universidad Libre de Colombia¹²

Pidió declarar la **inexequibilidad** de la expresión acusada. Primero, reiteró los argumentos de los demandantes respecto de los tres cargos de inconstitucionalidad admitidos. Hizo énfasis en que no existe justificación para este trato diferenciado entre las actuaciones laborales y las civiles, que no contemplan sanción alguna para el abogado al que se le rechaza su demanda extraordinaria de revisión. Adicionalmente, agregó que no es necesaria una norma de este tipo porque los apoderados pueden ser disciplinados por mala fe o temeridad (art. 79 CGP) para evitar el abuso del derecho de acción. Para terminar, solicitó seguir el precedente de la Sentencia C-492 de 2016.

Universidad Externado de Colombia¹³

Sugirió que se declare la **inexequibilidad**. Afirmó que este caso presenta una situación idéntica a la estudiada en la Sentencia C-492 de 2016. En aquella oportunidad, la Corte Constitucional declaró inexecutable la imposición de este tipo de multas a los apoderados en materia laboral. Además, como el derecho disciplinario también prevé sanciones por estas conductas omisivas de los abogados, se desconoce el principio de *non bis in idem*.

Instituto Colombiano de Derecho Procesal¹⁴

Pidió a la Corte que se declare **inhibida** por ineptitud sustantiva de la demanda. Sostuvo que aquella es inepta porque ninguno de los cargos cumple con los requisitos de admisibilidad. En su criterio, los accionantes cometieron varias imprecisiones, como confundir prescripción con caducidad o proponer que la multa es una sanción, cuando en realidad es una consecuencia jurídica del rechazo del recurso. Además, señalaron que los cargos no son claros, ciertos, específicos, pertinentes ni suficientes.

Academia Colombiana de Jurisprudencia¹⁵

Consideró que la expresión demandada debe declararse **inexecutable**. En su criterio, la norma acusada quebranta ostensiblemente los artículos 13 y 229 de la Constitución. Para respaldar esta conclusión, sostuvo que la Corte debe

¹² Escrito presentado el 12 de mayo de 2022 por Kenneth Burbano Villamarín, director del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Universidad Libre de Colombia.

¹³ Escrito presentado el 12 de mayo de 2022 por Jorge Eliécer Manrique Villanueva, profesor del Departamento de Derecho Laboral de la Universidad Externado de Colombia.

¹⁴ Escrito presentado el 13 de mayo de 2022 por Carlos Adolfo Prieto Monroy, miembro del Instituto Colombiano de Derecho Procesal.

¹⁵ Escrito presentado el 18 de mayo de 2022 por Augusto Trujillo Muñoz, presidente de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, y Gilberto Álvarez Ramírez, académico encargado de emitir el concepto.

aplicar el mismo razonamiento de la Sentencia C-492 de 2016 para declarar la inexecutable de la norma, que es a todas luces inconstitucional.

V. CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

La Procuradora General de la Nación solicitó a la Corte declarar **inexecutable** la expresión demandada¹⁶. En concreto, recordó que este Tribunal ya declaró la inexecutable de multas por rechazo a recursos de casación en la especialidad laboral de la jurisdicción ordinaria en las sentencias C-203 de 2011¹⁷ y C-492 de 2016¹⁸. Sostuvo que, a partir de este precedente, es claro que la norma demandada desconoce el principio de igualdad, el derecho de acceso a la administración de justicia y las garantías del debido proceso. En particular, afirmó que la norma prevé una consecuencia diferente al rechazo de los recursos extraordinarios de revisión que los abogados presentan en comparación con los interpuestos por abogados de otras especialidades.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

1. En virtud del artículo 241.4 superior, la Corte es competente para conocer la demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 34 (parcial) de la Ley 712 de 2001, porque se trata de una disposición incluida en una ley de la República.

Cuestión previa: aptitud sustantiva de la demanda

2. El Instituto Colombiano de Derecho Procesal (en adelante ICDP) cuestionó la aptitud de la demanda. En particular, señaló que los actores “*no formula[ron] un juicio [sic] de constitucionalidad pertinente*”¹⁹ porque la acción pública de inconstitucionalidad no es útil para “*deshacer entuertos procesales propios del litigio*”²⁰. Además, alegó que los demandantes incurrieron en diferentes errores conceptuales graves.

3. Primero, los actores sostuvieron que el artículo 32 de la Ley 712 de 2001 establece un término de prescripción, cuando en realidad es un término de caducidad para interponer el recurso. Segundo, entendieron equivocadamente que la multa de la disposición demandada es una sanción disciplinaria, “*cuando se trata del efecto normativo derivado de la inobservancia de una carga procesal*”²¹. Tercero, asimilaron el recurso extraordinario de revisión con el de casación, a pesar de que tienen finalidades distintas. El primero busca corregir un error fáctico y el segundo protege la integridad del

¹⁶ Concepto presentado el 9 de junio de 2022.

¹⁷ M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

¹⁸ M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

¹⁹ Intervención del ICDP, folio 3.

²⁰ Ibidem.

²¹ Ibidem, folio 4.

ordenamiento jurídico. Cuarto, formularon un falso juicio de igualdad porque no se puede exigir igualdad entre dos normas jurídicas, sino entre personas en una misma situación fáctica o normativa. Quinto, confundieron al apoderado con el litigante porque la multa recae sobre el primero, de modo que no se afecta el principio de gratuidad de acceso a la justicia para el segundo.

4. Para terminar, el ICDP solicitó a la Corte declararse inhibida porque, en su criterio, la demanda no cumple con ninguno de los requisitos de admisibilidad. Primero, no es clara porque “*en ningún caso demuestra con suficiencia la inexequibilidad de la disposición demandada*”²². Segundo, carece de certeza puesto que, aunque cuestiona un contenido del artículo 34 de la Ley 712 de 2001, también se sustenta en el artículo 32 de la misma ley sin formular un cargo al respecto. Tercero, no es específica pues, en vez de formular un cargo concreto contra la disposición demandada, propone “*una inconformidad propia de una alegación de instancia*”²³. Cuarto, es impertinente debido a que “*el reproche [sic] formulado contra la disposición demandada no es de ordn [sic] constitucional [sic]*”²⁴, sino que corresponde a unos alegatos de instancia. Quinto, carece de suficiencia porque no expone los elementos argumentativos y probatorios necesarios para construir un cargo de inconstitucionalidad viable.

5. El artículo 2° del Decreto 2067 de 1991 señala los elementos que debe contener la demanda en los procesos de control de constitucionalidad²⁵. Específicamente, el ciudadano que ejerce la acción pública de inconstitucionalidad contra una disposición determinada debe precisar (i) el *objeto* demandado, (ii) el *concepto de la violación* y (iii) la razón por la cual la Corte es *competente* para conocer del asunto. La concurrencia de los tres requerimientos mencionados permite un pronunciamiento de fondo.

6. En cuanto al concepto de la violación, la jurisprudencia ha sido constante en manifestar que los argumentos de inconstitucionalidad que se prediquen de las disposiciones acusadas deben ser *claros*, esto es, que exista un hilo conductor en la argumentación que permita comprender el contenido de la demanda y las justificaciones que la sustentan; *ciertos*, pues la demanda habrá de recaer sobre una proposición jurídica real y existente; *específicos*, en la medida que el ciudadano precise la manera en que la disposición acusada vulnera la Constitución y formule al menos un cargo concreto; *pertinentes*, ya que el reproche debe fundarse en la apreciación del contenido de una norma superior que se explica y se enfrenta con el enunciado normativo acusado, mas no en su aplicación práctica; y *suficientes*, por cuanto el demandante debe exponer

²² Ibidem, folio 5.

²³ Ibidem.

²⁴ Ibidem.

²⁵ Dice la citada norma: “*Artículo 2°. 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 fuere 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*”.

todos los elementos de juicio necesarios para iniciar el estudio y estos deben generar alguna duda sobre la constitucionalidad de la disposición demandada²⁶.

7. Ahora bien, en relación con la formulación de cargos de inconstitucionalidad por violación del derecho a la igualdad, la jurisprudencia de la Corte ha establecido tres requisitos específicos²⁷: (i) la identificación de los sujetos o situaciones de hecho que se comparan, (ii) el parámetro que sirve para esa comparación y (iii) la razón por la cual dicha distinción carece de fundamento constitucional.

8. En el presente caso, los tres cargos de inconstitucionalidad formulados por los actores cumplen con los cinco requisitos de admisibilidad y, en consecuencia, son aptos. En efecto, (i) son *claros*, porque existe un hilo conductor en la argumentación que permite comprender sus reproches respecto de la norma demandada; (ii) son *ciertos*, por cuanto la lectura de la expresión acusada permite deducir que a los abogados a los que se les rechace el recurso extraordinario de revisión laboral se les puede imponer una multa; (iii) son *específicos*, pues se define con claridad la manera en que la disposición atacada presuntamente desconoce los derechos a la igualdad, al debido proceso y de acceso a la administración de justicia de los apoderados que podrían ser multados; (iv) son *pertinentes*, en tanto plantean una oposición entre una disposición legal y tres normas constitucionales; y (v) son *suficientes*, ya que generan una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma demandada a la luz de los artículos 13, 29 y 229 superiores.

9. Además, en el caso del primer cargo, relativo al derecho a la igualdad, los actores cumplieron con los tres requisitos especiales que se exigen para este tipo de demandas. En relación con el primer nivel, (i) identificaron como sujetos de comparación a los abogados litigantes en la jurisdicción laboral respecto de aquellos apoderados que litigan en otras jurisdicciones. Además, (ii) expusieron como parámetro de comparación la imposición de una multa por el rechazo del recurso extraordinario de revisión a unos, sin que esa misma sanción se les imponga a los otros. Finalmente, (iii) sostuvieron que las distintas jurisdicciones no evidencian variaciones que puedan justificar el trato diferenciado.

En cuanto al segundo nivel, (i) identificaron como sujetos de comparación los abogados litigantes en la jurisdicción laboral que interponen recursos de revisión respecto de aquellos apoderados que, en la misma jurisdicción, interponen otros recursos extraordinarios; (ii) expusieron como parámetro de comparación la imposición de multa por el rechazo del recurso de revisión a unos, sin que opere la misma sanción para los otros. Por último, (iii) afirmaron

²⁶ Ver, entre otros, el Auto 288 de 2001 y las sentencias C-1052 de 2001 y C-568 de 2004, todas las providencias con ponencia del magistrado Manuel José Cepeda Espinosa, y la Sentencia C-980 de 2005, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

²⁷ Sentencia C-266 de 2019 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado).

que no hay diferencias entre los recursos que puedan justificar esta distinción de trato entre apoderados.

10. Por estas razones, es claro que los tres cargos son aptos para suscitar un control de constitucionalidad de la norma acusada. Cabe resaltar que, contrario a lo expuesto por el ICDP, las censuras formuladas no se refieren a “*una inconformidad propia de una alegación de instancia*”²⁸. En realidad, son reproches de orden constitucional que cumplen con los requisitos de aptitud. Por lo tanto, se procederá con su estudio de fondo.

Problema jurídico y metodología de la decisión

11. Los actores demandaron el artículo 34 (parcial) de la Ley 712 de 2001 porque consideraron que la disposición que prevé una multa para aquellos apoderados a quienes se les rechaza la demanda del recurso extraordinario de revisión en la especialidad laboral de la jurisdicción ordinaria es inconstitucional. En su criterio, esta norma desconoce los derechos fundamentales a la igualdad, al debido proceso y al acceso a la justicia, previstos en los artículos 13, 29 y 229 de la Constitución, respectivamente.

12. Con fundamento en lo anterior, la Corte debe resolver el siguiente problema jurídico: ¿la expresión del artículo 34 de la Ley 712 de 2001, mediante la cual se prevé la imposición de una multa de cinco (5) a diez (10) salarios mínimos mensuales al apoderado al que se le rechaza el recurso extraordinario de revisión en la especialidad laboral de la jurisdicción ordinaria, desconoce los derechos fundamentales a la igualdad, al debido proceso y al acceso a la justicia, previstos en los artículos 13, 29 y 229 de la Constitución?

Para resolver el problema jurídico planteado, la Sala reiterará su jurisprudencia sobre: (i) el alcance de los derechos a la igualdad, al debido proceso y de acceso a la administración de justicia; y, (ii) las multas por el rechazo de los recursos contra providencias judiciales. Finalmente, (iii) analizará la constitucionalidad de la norma demandada a la luz de los argumentos de la demanda.

El derecho a la igualdad y el principio de igualdad procesal²⁹

13. La jurisprudencia constitucional ha reconocido el carácter múltiple de la igualdad, pues cumple un papel triple en nuestro ordenamiento jurídico: se trata de un valor, un principio y un derecho fundamental³⁰. La igualdad como valor reconduce a una norma que establece fines dirigidos a todas las autoridades creadoras del derecho, en especial al Legislador. En su dimensión de principio, se trata de un deber ser específico³¹ o un mandato de

²⁸ Intervención del ICDP, folio 5.

²⁹ Consideraciones extraídas parcialmente de las sentencias C-084 de 2020 y T-171 de 2022, ambas con ponencia de la magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado.

³⁰ Sentencia C-250 de 2012, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

³¹ Sentencia C-015 de 2014, M.P. Mauricio González Cuervo.

optimización que debe ser materializado en el mayor grado posible. Y, finalmente, como derecho subjetivo, hace referencia a deberes de abstención, como la prohibición de discriminación y, en obligaciones de acción, como la consagración de tratos favorables para grupos en situación de debilidad manifiesta³².

14. Las diversas dimensiones de la igualdad se derivan de su consagración en diferentes normas constitucionales. Por ejemplo, el preámbulo establece la igualdad entre los valores que pretende asegurar en el nuevo orden constitucional. A su vez, el artículo 13 superior es considerado como la fuente del principio y del derecho fundamental a la igualdad, entre otras disposiciones³³. De esta manera, esa norma consagra la estructura básica de la igualdad a partir de los siguientes elementos: (i) el principio de igualdad y la prohibición de trato discriminatorio; (ii) el mandato de promoción de la igualdad material; y, (iii) la adopción de medidas asistenciales para personas que se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta³⁴.

15. Adicionalmente, la igualdad contiene dos mandatos específicos. De una parte, el deber de tratamiento igual a supuestos de hecho equivalentes. De otra, la obligación de consideración desigual ante situaciones diferentes que ameriten una regulación diversa³⁵. Este Tribunal ha descrito que la igualdad carece de contenido material específico, puesto que no protege ningún ámbito concreto de la actividad humana, sino que puede alegarse por cualquier trato diferenciado carente de justificación. Por ello, su principal rasgo es su carácter relacional³⁶.

16. Ahora bien, una de las manifestaciones específicas de la igualdad es el principio de igualdad procesal, según el cual *“toda persona puede ejercer sus derechos en igualdad de oportunidades y condiciones dentro de un proceso”*³⁷. La jurisprudencia ha reconocido pacíficamente que el Legislador, por mandato constitucional, goza de *“amplia libertad para definir el procedimiento en los procesos, actuaciones y acciones originadas en el derecho sustancial”*³⁸. Sin embargo, en la Sentencia C-210 de 2021³⁹, la Corte precisó que:

“una norma procesal resulta discriminatoria cuando las personas que deben tomar parte de una determinada actuación procesal, o se verán afectadas positiva o negativamente por ella, reciben un trato distinto a quienes se encuentran en una situación similar, sin que dicho tratamiento distinto encuentre una justificación constitucionalmente aceptable. En otras palabras: un trato legal discriminatorio no se

³² Sentencia C-862 de 2008, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

³³ Sentencia C-250 de 2012, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

³⁴ Sentencia C-586 de 2016, M.P. Alberto Rojas Ríos.

³⁵ Sentencia C-250 de 2012, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

³⁶ Ibidem.

³⁷ Sentencia C-210 de 2021, M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

³⁸ Sentencia C-927 de 2000, M.P. Alfredo Beltrán Sierra. Reiterada en la Sentencia C-203 de 2011, M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

³⁹ M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

*configura frente a las actuaciones procesales en sí mismas, puesto que éstas, en tanto actos jurídicos sucesivos en el tiempo, son diferentes entre sí por naturaleza; un trato legal discriminatorio surge entre las personas relacionadas con dichas actuaciones procesales*⁴⁰.

No obstante, la jurisprudencia ha precisado que el alcance del principio de igualdad procesal depende de las particularidades del proceso en el cual se analice. En este sentido, debe primar un análisis contextual a partir de las características de la figura o instrumento procesal en cuestión. Por lo tanto, una norma acusada de vulnerar este principio no es contraria a la Constitución cuando: (i) no se afecta el derecho al debido proceso de las partes procesales y (ii) se privilegian principios constitucionales como la celeridad del proceso o la economía procesal⁴¹.

*El juicio de igualdad, sus elementos y su intensidad*⁴²

17. Este Tribunal ha expresado que el examen de validez constitucional de un trato diferenciado entre dos sujetos o situaciones (*tertium comparationis*), consiste en determinar si el criterio de diferenciación observó el principio de igualdad (artículo 13 C.P)⁴³. Esta concepción supone que el establecimiento de algunos tratos diversos es posible⁴⁴. El análisis constitucional de la situación desigual reprochada exige la identificación de los siguientes presupuestos⁴⁵: (i) los términos de comparación, es decir, las personas, elementos, hechos o situaciones que efectivamente son comparables; y (ii) el trato desigual.

18. La Sentencia C-345 de 2019⁴⁶ estudió los diferentes métodos hermenéuticos utilizados por la Corte para examinar medidas acusadas de vulnerar el principio de igualdad. Bajo ese entendido, reiteró la posibilidad del uso del juicio integrado de igualdad que fusiona componentes de raíces europeas y norteamericanas, pues consideró que son teóricamente compatibles y complementarios⁴⁷. En este juicio, al evaluar una medida que desconoce el artículo 13 superior, el juez constitucional combina el juicio de proporcionalidad europeo con los niveles de escrutinio norteamericano, lo cual da lugar a un escrutinio de igualdad con tres niveles de intensidad⁴⁸.

19. El *escrutinio leve o débil* está dirigido a verificar que la medida bajo análisis se ejerza dentro del marco de razonabilidad y que, por ende, no se adopten decisiones arbitrarias o caprichosas. De esta forma, para que sea declarada constitucional, la medida que trae un trato diferente debe ser potencialmente adecuada para alcanzar una finalidad que no esté prohibida

⁴⁰ Cita original de la Sentencia C-561 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁴¹ Sentencia C-345 de 2019, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁴² Consideraciones extraídas parcialmente de las sentencias C-084 de 2020 y T-171 de 2022, ambas con ponencia de la magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁴³ Sentencia C-539 de 2009. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, entre otras.

⁴⁴ Sentencia C-345 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁴⁵ Sentencia C-053 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁴⁶ M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁴⁷ Sentencia C-093 de 2001. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

⁴⁸ *Ibidem*.

constitucionalmente. Por lo tanto, en este tipo de juicio la Corte debe establecer si la finalidad y el medio utilizado no se encuentran prohibidos por la Constitución, además si este último es idóneo o adecuado para alcanzar el objetivo propuesto. Esta intensidad se usa como regla general, debido a que existe, en principio, una presunción de constitucionalidad de las normas expedidas por el Legislador. Además, se suele usar en casos relacionados con (i) materias económicas y tributarias, (ii) política internacional, (iii) una competencia específica definida por la Carta en cabeza de un órgano constitucional, (iv) una norma preconstitucional derogada que aún produce efectos y (v) cuando no se aprecia, en principio, una amenaza para el derecho en cuestión⁴⁹. También se ha usado para evaluar normas procesales debido al amplio margen de configuración legislativo en este ámbito⁵⁰.

20. Por otra parte, el *escrutinio intermedio* exige que el fin sea constitucionalmente importante y que el medio para lograrlo sea efectivamente conducente. Además, debe verificarse que la medida no sea evidentemente desproporcionada. Esta intensidad del juicio se aplica cuando: (i) el trato diferenciado puede afectar el goce de un derecho constitucional no fundamental; o, (ii) existe un indicio de arbitrariedad que se refleja en la afectación grave de la libre competencia⁵¹. Asimismo, se utiliza en los casos en que existen medidas basadas en criterios sospechosos, pero con el fin de favorecer a grupos históricamente discriminados. Se trata de casos en los que se establecen acciones afirmativas, tales como las normas que emplean un criterio de género o raza para promover el acceso de la mujer a la política o de las minorías étnicas a la educación superior⁵².

21. Finalmente, el *escrutinio estricto o fuerte* analiza (i) si el fin perseguido por la norma es imperioso; (ii) si el medio escogido, además de ser efectivamente conducente, es necesario —es decir, si no puede ser reemplazado por otros menos lesivos para los derechos de los destinatarios de la norma—; y, por último, (iii) si los beneficios de adoptar la medida exceden o no las restricciones impuestas sobre otros valores o principios constitucionales. Esto implica determinar si el trato diferenciado es proporcional en sentido estricto⁵³. Esta modalidad de escrutinio se aplica a hipótesis en las que la Carta señala mandatos específicos de igualdad, lo que se traduce en un menor margen de acción de las autoridades y, por consiguiente, en un juicio de constitucionalidad más riguroso. De esta forma, la Corte ha aplicado el escrutinio estricto cuando la medida: (i) contiene una clasificación sospechosa como las enumeradas no taxativamente en el inciso 1° del artículo 13 superior⁵⁴; (ii) afecta a personas en condiciones de debilidad manifiesta o

⁴⁹ Sentencia C-673 de 2001. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁵⁰ Sentencia C-210 de 2021, M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

⁵¹ Sentencia C-673 de 2001. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁵² Como el criterio sospechoso no promueve una diferenciación, sino que intenta reducir la brecha entre dos o más comunidades, este Tribunal considera este trato legítimo, pues es efectivamente conducente para obtener una finalidad constitucionalmente importante.

⁵³ Sentencia C-084 de 2020. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁵⁴ “ARTICULO 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna

grupos discriminados o marginados; (iii) en principio, impacta gravemente un derecho fundamental; (iv) crea un privilegio⁵⁵; o (v) desconoce el principio de progresividad y no regresión⁵⁶.

El derecho al debido proceso

22. El artículo 29 de la Constitución establece que *“nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con la observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio”*. La jurisprudencia constitucional ha interpretado que este precepto consagra un conjunto de garantías destinadas a la protección de los ciudadanos vinculados o potencialmente sujetos a una actuación judicial o administrativa⁵⁷. En este sentido, el derecho al debido proceso se convierte en un límite al poder del Estado y, en particular, al margen de configuración del Legislador. Por lo tanto, a pesar de su amplia potestad para regular diversos asuntos, en el ámbito procesal se debe respetar siempre el núcleo fundamental del debido proceso.

23. El debido proceso está constituido, al menos, por tres derechos específicos⁵⁸. Primero, a la jurisdicción, lo cual implica garantizar un acceso igualitario a los jueces, a obtener decisiones motivadas, a impugnar las decisiones ante autoridades de jerarquía superior y al cumplimiento de la decisión⁵⁹. Segundo, al juez natural, entendido como el funcionario con capacidad legal para ejercer jurisdicción en un proceso o actuación específica según la naturaleza de los hechos, la calidad de las personas y la asignación de competencias establecida por el ordenamiento jurídico. Tercero, el derecho a la defensa, que implica la posibilidad de emplear todos los medios legítimos y adecuados para ser oído y perseguir una decisión favorable.

El derecho de acceso a la justicia

24. El acceso a la justicia es un derecho fundamental que hace parte del núcleo esencial del debido proceso⁶⁰. Tiene un carácter material, lo que implica la posibilidad de que toda persona solicite la protección de sus intereses ante los jueces competentes y, adicionalmente, de que pueda contar con mecanismos específicos para presentar sus reclamos ante la administración de justicia y

discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica”.

⁵⁵ Sentencia C-673 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁵⁶ Sentencia C-115 de 2017, M.P. Alejandro Linares Cantillo. En esta oportunidad, la Sala Plena analizó la progresividad en el contenido prestacional de los derechos constitucionales en relación con la igualdad material. Al respecto, determinó que una medida regresiva, para ser considerada constitucional, debe superar un juicio estricto de constitucionalidad denominado *“juicio de progresividad y no regresión”*.

⁵⁷ Sentencia C-163 de 2019, M.P. Diana Fajardo Rivera, fundamento jurídico 11.

⁵⁸ Ibidem.

⁵⁹ No obstante, es preciso aclarar que el artículo 31 de la Constitución señala que el derecho a impugnar una decisión puede ser limitado según las excepciones que consagre la ley.

⁶⁰ Ibidem. En la providencia citada también se mencionan las sentencias C-227 de 2009, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; C-1195 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y Marco Gerardo Monroy Cabra; C-330 de 2000, M.P. Carlos Gaviria Díaz; y SU-091 de 2000, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

obtener una decisión de fondo⁶¹. En este sentido, el acceso a la justicia se refiere al mandato constitucional de garantizar la efectividad de los derechos⁶².

25. En la Sentencia C-163 de 2019⁶³, este Tribunal precisó que el acceso a la justicia conlleva por lo menos los siguientes derechos⁶⁴. Primero, de acción de la actividad jurisdiccional, que consiste en la posibilidad de todo sujeto de ser parte en un proceso y de utilizar los instrumentos previstos para plantear sus pretensiones al Estado, en defensa del orden jurídico o de sus propios intereses. Segundo, la conclusión de la actividad jurisdiccional con una decisión de fondo en torno a las pretensiones planteadas. Tercero, la existencia de procedimientos adecuados, idóneos y efectivos para la definición de las pretensiones y excepciones debatidas. Cuarto, la resolución de las controversias planteadas dentro de un término prudencial y sin dilaciones injustificadas. Quinto, la adopción de las decisiones con el pleno respeto del debido proceso. Sexto, la existencia de un conjunto amplio y suficiente de mecanismos para el arreglo de controversias. Séptimo, la previsión de mecanismos para facilitar los recursos jurídicos a quienes carecen de medios económicos. Octavo, la cobertura o alcance de la oferta de justicia en todo el territorio nacional.

Inconstitucionalidad de multas por rechazo de recursos extraordinarios en la jurisdicción ordinaria. Reiteración de jurisprudencia

26. En la Sentencia C-203 de 2011⁶⁵, esta Sala estudió la constitucionalidad del inciso 3° (parcial) del artículo 49 de la Ley 1395 de 2010⁶⁶, que regula el trámite del recurso extraordinario de casación en el Código de Procedimiento Laboral y de la Seguridad Social. La expresión demandada se resalta a continuación:

“Si la demanda [de casación] no reúne los requisitos, o no se presentare en tiempo, se declarará desierto el recurso, y se impondrá al apoderado judicial una multa de 5 a 10 salarios mínimos mensuales” (negrilla original de la Sentencia C-203 de 2011).

27. El actor demandó la expresión resaltada por desconocer los artículos 13, 29 y 229 de la Constitución. Al respecto, la Sala consideró que la norma, en efecto, vulneraba las tres disposiciones constitucionales. Primero, violaba el derecho a la igualdad porque otorgaba el mismo trato (imposición de multa) al demandante en sede de casación que no presentaba el recurso, respecto de aquel que lo hacía, pero sin cumplir con las exigencias de ley. El trato desigual consiste en que, en el primer caso, es evidente la negligencia del recurrente que, después de que se admitiera su recurso extraordinario de casación, no lo sustentó dentro del término que otorga el artículo 93 del Código Procesal del

⁶¹ Ibidem.

⁶² Sentencia C-227 de 2009, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁶³ M.P. Diana Fajardo Rivera.

⁶⁴ En este sentido, ver también la Sentencia C-227 de 2009, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁶⁵ M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

⁶⁶ “Por la cual se adoptan medidas en materia de descongestión judicial”.

Trabajo. En cambio, el recurrente que sí presentó su demanda, pero sin cumplir los requisitos de ley únicamente incumplió la carga procesal de sustentar técnicamente un recurso extraordinario y de difícil acceso. En este sentido, la Corte concluyó que “*no puede ser sancionable el sólo hecho de haber ejercido un recurso de manera oportuna pero insatisfactoria*”⁶⁷.

28. Adicionalmente, la Corte consideró que también se desconocía el derecho de acceso a la justicia porque la norma creaba un claro desincentivo para presentar el recurso extraordinario ante la amenaza de la multa por no plantear una argumentación satisfactoria para la Corte Suprema de Justicia. A su vez, advirtió una violación al debido proceso porque la medida carecía de los elementos mínimos de legalidad de las conductas sancionables. En particular, la norma no exigía acreditar “*ningún criterio de imputabilidad ni daño alguno sobre la eficiencia y celeridad en la administración de justicia, o sea que se configura como una suerte de responsabilidad objetiva*”⁶⁸. Por estas razones, la Sala Plena declaró la inexecutable de la expresión acusada.

29. Para terminar, la Sala advirtió que la inexecutable de la norma no impide el uso de los poderes disciplinarios, correccionales y de ordenación e instrucción del proceso por parte de los jueces o de la Sala de Casación Laboral. Tampoco implica que las partes y sus abogados queden eximidos de sus deberes de lealtad durante su actuación en el proceso. Así, resaltó que todos los sujetos procesales deben acatar las prohibiciones de las normas procesales y disciplinarias dispuestas para el ejercicio de la profesión. Por ejemplo, no están exentos de los deberes de proceder con buena fe y lealtad, y obrar sin temeridad.

30. Cinco años después, la Sala Plena de la Corte Constitucional se pronunció nuevamente sobre el artículo 49 de la Ley 1395 de 2010 en la Sentencia C-492 de 2016⁶⁹. No obstante, en aquella ocasión, la demanda se dirigió contra la expresión que contemplaba la multa para los apoderados:

“<Aparte tachado INEXEQUIBLE> Si la demanda ~~no reúne los requisitos,~~ o no se presentare en tiempo, se declarará desierto el recurso, y se impondrá al apoderado judicial una multa de 5 a 10 salarios mínimos mensuales” (énfasis original de la Sentencia C-492 de 2016).

31. En este proceso, la demandante alegó que la expresión subrayada desconocía los derechos a la igualdad, al debido proceso y de acceso a la administración de justicia, previstos en los artículos 13, 29 y 229 de la Constitución. Si bien es cierto que la Corte ya había declarado inexecutable la posibilidad de imponer la multa por la falta de requisitos de la demanda de casación, la actora argumentó que las mismas razones que desarrolló la

⁶⁷ Sentencia C-203 de 2011, M.P. Juan Carlos Henao Pérez, fundamento jurídico 48.

⁶⁸ Ibidem, fundamento jurídico 51.

⁶⁹ M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

Sentencia C-203 de 2011 debían aplicarse al escenario del apoderado que no presentó oportunamente la demanda de casación.

Este Tribunal acogió los argumentos de la demandante y declaró inexecutable el aparte acusado. Después de recaudar pruebas sobre la congestión judicial de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema⁷⁰, la Sala Plena de la Corte Constitucional estableció que la norma demandada tenía un nivel de indeterminación que generaba interrogantes irresolubles sobre su naturaleza y alcance. Por ejemplo, existían dudas sobre la naturaleza de la medida: podía ser concebida como una sanción disciplinaria, como una medida correccional por parte de los jueces o, incluso, como un costo procesal *sui generis*, análogo a los aranceles o a las tasas judiciales. Tampoco era claro si la multa excluía la posibilidad de un desistimiento tácito del recurso, lo cual haría exigible únicamente el desistimiento expreso para evitar la sanción. A su vez, no existía claridad sobre la dosificación de la sanción dentro del rango de cinco a diez salarios mínimos mensuales vigentes⁷¹.

32. Posteriormente, la Sala consideró que la norma demandada desconocía los derechos fundamentales invocados por la demandante. Primero, vulneraba el derecho a la igualdad porque, respecto de una misma conducta omisiva, el ordenamiento atribuía un efecto diferenciado según la instancia en la que se litigara. Si se trataba de la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia, se declaraba desierto el recurso y se imponía al apoderado una multa. Si se trata de la Sala Penal o Civil, solamente se declara desierto el recurso. Segundo, desconocía el derecho al debido proceso debido a que restringía la presunción de inocencia al aplicar automáticamente la multa con la sola verificación de la falta de presentación de la demanda de casación. Entonces, desconocía la prohibición de responsabilidad objetiva y limitaba el derecho de defensa, pues éste solo se ejercía tardíamente, una vez impuesta la multa. Tercero, violaba el derecho de acceso a la justicia ya que establecía un obstáculo para la interposición del recurso al sancionar económicamente su falta de sustentación.

33. Adicionalmente, la Corte explicó que, en todo caso, la medida no era eficaz para reducir la congestión de la Sala de Casación Laboral porque la fuente de este fenómeno está en las demandas admitidas y sustentadas, no en aquellas que se declaran desiertas o se rechazan. Por ejemplo, a pesar de que la norma entró en vigencia en 2011, desde entonces hasta la expedición de la sentencia no se había presentado un decrecimiento en el ingreso de recursos de casación. Por lo tanto, una posible explicación era que los apoderados, para evitar la multa, sustentaran el recurso incluso siendo conscientes de su falta de vocación de prosperidad.

⁷⁰ En el proceso se solicitó información a las salas laboral, penal y civil de la Corte Suprema de Justicia respecto del movimiento de sus procesos en cada una de las instancias entre 2007 y 2015, así como el número de multas impuestas con fundamento en la disposición acusada. Ver anexos de la Sentencia C-492 de 2016.

⁷¹ En la Sentencia C-492 de 2016 se indicó que “[e]sto ha dado lugar a que la Sala Laboral suela aplicar el tope máximo de la multa, sin que sea posible establecer en qué hipótesis o bajo qué circunstancias podría reducirse el monto de la misma”. Fundamento jurídico 8.1.5.

En este sentido, el fragmento demandado incluso generaba una carga adicional en vez de descongestionar a la Sala de Casación Laboral. Si los abogados sustentaban el recurso para evitar la multa, en vez de declararlo desierto, la Sala debía expedir una sentencia. Y si los abogados no sustentaban el recurso, la Sala debía sancionarlos con la multa y luego resolver los recursos de los sujetos disciplinados contra la decisión. Es más, la Corte Constitucional resaltó que era paradójico que la norma desconociera la posibilidad del desistimiento tácito cuando ha sido una de las herramientas más eficientes para descongestionar a la justicia según el Consejo Superior de la Judicatura.

34. En síntesis, este Tribunal declaró la inexecutable de la disposición que preveía la multa para los apoderados a los que se les declarara desierto el recurso extraordinario de casación por falta de sustentación. Así las cosas, a partir de una lectura sistemática de las sentencias citadas, es claro que la jurisprudencia constitucional ha sostenido que la multa por el mero rechazo de un recurso extraordinario en la especialidad laboral de la jurisdicción ordinaria es inconstitucional porque viola los derechos fundamentales a la igualdad, al debido proceso y de acceso a la justicia, previstos en los artículos 13, 29 y 229 superiores.

Análisis de constitucionalidad de la norma demandada

35. Los demandantes solicitaron a este Tribunal que declare la inexecutable de la expresión del artículo 34 de la Ley 712 de 2001 que contempla una multa de cinco a diez salarios mínimos mensuales para el apoderado al que se le rechace el recurso extraordinario de revisión en la especialidad laboral de la jurisdicción ordinaria. En su criterio, esta norma desconoce los artículos 13, 29 y 229 superiores. Antes de analizar los argumentos de la demanda, la Sala considera pertinente establecer la naturaleza y el alcance de la norma acusada.

Naturaleza y alcance de la norma demandada

36. El recurso extraordinario de revisión contra providencias dictadas en la especialidad laboral de la jurisdicción ordinaria está regulado en la Ley 712 de 2001⁷². El artículo 30 señala que el recurso extraordinario de revisión procede “*contra las sentencias ejecutoriadas de la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia, las Salas Laborales de los Tribunales Superiores y los Jueces Laborales del Circuito dictadas en procesos ordinarios*”. Acto seguido, el artículo 31 contempla cuatro causales de revisión: (i) falsedad de documentos decisivos para la decisión recurrida, (ii) fundamentación de la sentencia recurrida a partir de declaraciones asociadas con condenas por falso testimonio, (iii) decisión determinada por un hecho delictivo del juez y (iv) comisión del delito de infidelidad de los deberes profesionales por parte del

⁷² No ocurre lo mismo con el recurso extraordinario de casación en la especialidad laboral, que está regulado en el Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social (Decreto-Ley 2158 de 1948), artículos 86 a 99. Cabe resaltar que el recurso extraordinario de revisión también está previsto en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003.

apoderado judicial en perjuicio de su representado, siempre que haya sido determinante para la decisión recurrida.

37. Posteriormente, los artículos 32 y 33 establecen las exigencias procesales para admitir el recurso extraordinario de revisión. Primero, el artículo 32 señala que el recurso puede interponerse *“dentro de los seis (6) meses siguientes a la ejecutoria de la sentencia penal sin que pueda excederse de cinco años (5) contados a partir de la sentencia laboral o de la conciliación”*. Segundo, el artículo 33 exige que la demanda contenga, como mínimo, el nombre y domicilio del recurrente y de las personas que fueron parte del proceso, la designación del proceso en que se dictó la sentencia recurrida (fecha de adopción, fecha de ejecutoria y despacho que tiene el expediente) y las pruebas documentales que se pretenden hacer valer (incluida la copia del proceso).

38. Finalmente, el artículo 34 regula el trámite del recurso. La autoridad judicial a la que le corresponda la demanda debe analizar si reúne los requisitos de los artículos 32 y 33. Si los encuentra cumplidos, podrá admitir la demanda. Inmediatamente después, indica que *“[e]n caso de ser rechazada, se impondrá al apoderado del recurrente multa de cinco (5) a diez (10) salarios mínimos mensuales”*. Sin embargo, en el inciso siguiente, señala que *“[s]e declarará inadmisibile la demanda cuando no reúna los requisitos formales exigidos en el artículo anterior [es decir, el artículo 33]”*.

39. De la anterior redacción, es claro que el rechazo aplica cuando el recurrente interpuso el recurso de forma extemporánea al exceder el término del artículo 32. En el caso del incumplimiento de los requisitos del artículo 33, el artículo 34 contempla la inadmisión de la demanda, lo cual implicaría la posibilidad de corregir el escrito para subsanar el defecto. En todo caso, más allá de esta distinción, lo relevante en este proceso es que cuando la autoridad judicial rechace el recurso extraordinario de revisión, con independencia de la razón que invoque, el artículo 34 contempla una multa para el apoderado recurrente de entre cinco y diez salarios mínimos mensuales vigentes.

Similitud entre la norma demandada y el artículo 49 de la Ley 1395 de 2010

40. Antes de proceder con el estudio de constitucionalidad de la norma, la Sala considera necesario resaltar la analogía entre los recursos extraordinarios de revisión y casación en la especialidad laboral de la jurisdicción ordinaria. Como ya se mencionó en los fundamentos jurídicos 26 a 34 de esta sentencia, este Tribunal se ha pronunciado dos veces sobre el artículo 49 de la Ley 1395 de 2010, que modificó el artículo 93 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, relativo al recurso extraordinario de casación en la especialidad laboral de la jurisdicción ordinaria. En ambas ocasiones, esta Sala consideró vulnerados los derechos a la igualdad, al debido proceso y de acceso a la justicia respecto de una disposición idéntica a la que es objeto del proceso de la referencia. En ambas normas se prevé una multa de cinco a diez salarios mínimos mensuales para el apoderado al que se le rechaza el recurso extraordinario.

41. En este punto, conviene realizar una precisión adicional. Como se mencionó en el fundamento jurídico 3°, el ICDP sostuvo que los actores asimilaron incorrectamente el recurso extraordinario de revisión con el de casación, a pesar de que tienen finalidades distintas. Al respecto, indicó que el recurso extraordinario de revisión busca corregir un error fáctico, mientras que el de casación protege la integridad del ordenamiento.

La Sala reconoce que, en efecto, los recursos extraordinarios de casación y revisión tienen finalidades distintas y así lo demuestran sus causales. Las del primero se refieren a violaciones de la ley sustancial o errores de hecho manifiestos, mientras que las del segundo están circunscritas a la comisión de conductas trascendentales en la decisión recurrida. No obstante, esta distinción no desvirtúa que ambos recursos extraordinarios buscan controvertir una decisión judicial. En este sentido, la Sala considera que, a pesar de sus diferentes finalidades, ambos recursos son asimilables en tanto manifestaciones del derecho de defensa, sumado a su mutua condición extraordinaria dentro del proceso laboral. Además, este razonamiento fue utilizado en la Sentencia C-210 de 2021⁷³, en la que se analizaron, en clave de igualdad, algunas disposiciones relativas al trámite de los recursos extraordinarios de casación y revisión en las distintas especialidades de la jurisdicción ordinaria.

42. Dicho esto, la Sala Plena de la Corte Constitucional procederá a analizar los cargos de inconstitucionalidad. De antemano se anticipa la prosperidad de la censura propuesta con base en el precedente de las sentencias C-203 de 2011⁷⁴ y C-492 de 2016⁷⁵, relativas a la misma multa para los apoderados a los que se les rechazaba el recurso extraordinario de casación laboral.

Cargo primero: la norma acusada desconoce el derecho a la igualdad

43. Para comenzar, los demandantes propusieron una violación del derecho a la igualdad debido a un trato discriminatorio en dos dimensiones. Primero, la multa mencionada no está prevista cuando, en la misma especialidad laboral, se rechaza el recurso extraordinario de casación. Segundo, tampoco está prevista cuando se rechaza el mismo recurso de revisión en otras especialidades de la jurisdicción ordinaria, como lo son la penal o la civil. Para analizar el cargo por desconocimiento del derecho a la igualdad, la Sala procederá con la primera dimensión de comparación y, solo si es necesario, abordará la segunda.

44. En relación con el derecho fundamental a la igualdad, las sentencias C-203 de 2011 y C-492 de 2016⁷⁶ ya realizaron un análisis respecto de la misma multa para el rechazo del recurso extraordinario de casación laboral. En la

⁷³ M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

⁷⁴ M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

⁷⁵ M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

⁷⁶ M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

primera providencia, la comparación se efectuó entre los apoderados que no presentaban la demanda después de que se había admitido el recurso y aquellos que, a pesar de hacerlo, no cumplían los requisitos legales para que se resolviera su solicitud. En la segunda, la comparación se realizó entre los apoderados que litigaban en distintas especialidades de la jurisdicción ordinaria (laboral, penal o civil). En ambas oportunidades, la Sala Plena consideró que la multa de cinco a diez salarios mínimos para los apoderados a los que se les rechazaba el recurso extraordinario de casación vulneraba su derecho a la igualdad respecto de los abogados a quienes no se imponía esa sanción a pesar de afrontar la misma situación.

45. Con la declaración de inexecutable de la multa en mención para el rechazo del recurso de casación laboral, surge una nueva situación que resaltan los actores: la diferencia de trato entre los apoderados que interponen el recurso extraordinario de casación y aquellos que interponen el recurso extraordinario de revisión, ambos en el marco de la especialidad laboral. Como se indicó en el fundamento jurídico 41, ambas situaciones son análogas en tanto se refieren al ejercicio del derecho de defensa en un proceso laboral. En este punto, la Sala resalta que los abogados que interponen cualquiera de estos dos recursos previstos en la especialidad laboral de la jurisdicción ordinaria son sujetos comparables en tanto acuden a una conducta procesal similar, de carácter extraordinaria, para corregir una decisión judicial en un proceso laboral. En este sentido, se encuentra acreditado el *tertium comparationis*.

46. Adicionalmente, en esta primera dimensión de comparación, en efecto existe un trato diferenciado. Debido a los pronunciamientos citados de este Tribunal, los apoderados a los que se les rechaza el recurso extraordinario de casación laboral no pueden ser multados por ese simple hecho. Sin embargo, a los apoderados a los que se les rechaza el recurso extraordinario de revisión laboral sí se les puede imponer la misma multa que fue declarada inexecutable en la Sentencia C-492 de 2016⁷⁷. Para analizar este trato diferenciado, la Sala considera necesario emplear un juicio de igualdad con una intensidad leve, puesto que se trata de un procedimiento judicial en el que existe un amplio margen de configuración legislativa⁷⁸. Como se indicó en el fundamento jurídico 19, esta intensidad exige que la medida, para ser admisible constitucionalmente, sea potencialmente adecuada para alcanzar una finalidad que no esté prohibida constitucionalmente.

47. En esta oportunidad, es evidente que la medida persigue una finalidad que no está prohibida constitucionalmente. Esta multa, al igual que aquella prevista para el rechazo del recurso de casación laboral, busca contribuir a la descongestión judicial. En la Sentencia C-492 de 2016 se indicó que la multa obedecía a “*la necesidad de racionalizar la utilización del recurso extraordinario de casación, en una instancia jurisdiccional [la Sala de*

⁷⁷ M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

⁷⁸ Sentencia C-210 de 2021, M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

Casación Laboral] que tiene unos altos índices de congestión”⁷⁹. En el caso de la multa relativa al rechazo del recurso extraordinario de revisión, esta Sala considera que es predicable el mismo razonamiento: se busca desincentivar su uso excesivo para descongestionar a la especialidad laboral. Además, es evidente que esta finalidad no está prohibida constitucionalmente porque, en realidad, es una aspiración que está relacionada con garantizar el acceso a la justicia.

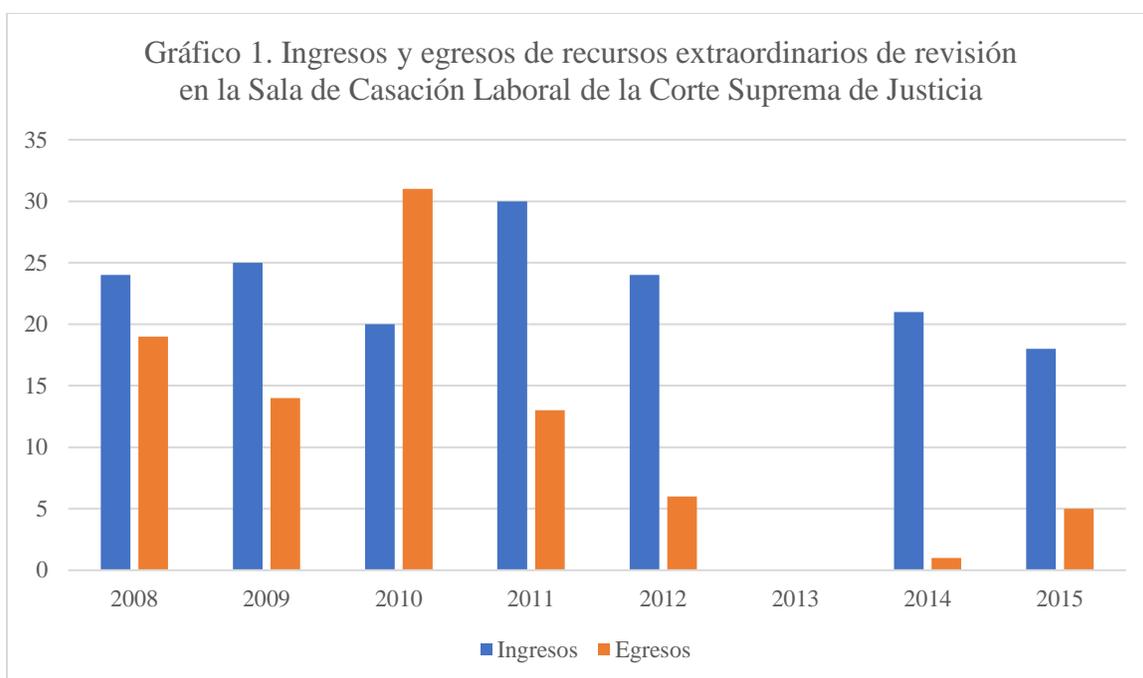
Cabe resaltar que la finalidad mencionada previamente se refiere a la norma en sí misma. No obstante, no existe evidencia de que el Legislador hubiera tenido el objetivo de otorgar un trato diferenciado entre los apoderados que acuden a distintos recursos extraordinarios para corregir una decisión judicial. Precisamente, la situación de desigualdad analizada sobrevino de la declaración de inconstitucionalidad de la misma multa en relación con el recurso extraordinario de casación laboral en la Sentencia C-492 de 2016.

48. Ahora bien, a pesar de perseguir una finalidad que no está prohibida constitucionalmente, la medida no es potencialmente adecuada para alcanzarla. En la Sentencia C-492 de 2016, esta Sala realizó un exhaustivo análisis de las estadísticas de procesos en la especialidad laboral de la jurisdicción ordinaria. Allí se constató que la existencia de la multa no había logrado desincentivar la presentación de recursos extraordinarios de casación. Por lo tanto, la Sala concluyó que la multa no era una medida idónea para disminuir la cantidad de recursos de casación interpuestos.

Adicionalmente, la Sentencia C-492 de 2016 contiene estadísticas relacionadas con el recurso extraordinario de revisión en la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia entre 2008 y 2015. Los datos se sintetizaron en el siguiente gráfico para mayor claridad⁸⁰:

⁷⁹ Sentencia C-492 de 2016, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez, fundamento jurídico 6.7.

⁸⁰ El gráfico fue elaborado a partir de los datos de los anexos 2 a 9 de la Sentencia C-492 de 2016. Cabe resaltar que el año 2013 no tiene datos en el gráfico porque en el anexo 7, correspondiente a ese periodo, se repitieron los datos del anexo 6, relativo al año 2012.



Al respecto, la Sala considera que esta información es relevante en tanto se trata de un análisis que realizó la Corte Constitucional en el año 2016 y en el que no se demostró una variación evidente en el ingreso o egreso de demandas por recursos extraordinarios en la especialidad laboral de la jurisdicción ordinaria. Por lo tanto, simplemente a modo de ejemplo, la Sala sostiene que este estudio no contiene evidencia de que las multas por rechazo a los recursos extraordinarios (casación o revisión) en la jurisdicción ordinaria laboral permitan descongestionar la justicia. En este sentido, el análisis de los datos de la Sentencia C-492 de 2016 respecto del recurso extraordinario de revisión laboral en la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia puede entenderse como un estudio de caso, que es relevante para analizar la potencialidad de que una multa efectivamente descongestione la administración de justicia⁸¹. Así las cosas, la Sala reitera el razonamiento de la Sentencia C-492 de 2016: la imposición de una multa por el rechazo de un recurso extraordinario no es una medida potencialmente adecuada para descongestionar la administración de justicia.

Por estas razones, la disposición acusada desconoce el artículo 13 de la Constitución, que consagra el derecho fundamental y principio de igualdad. A continuación, la Sala procederá a analizar los otros dos cargos propuestos.

Cargo segundo: la norma acusada desconoce el derecho al debido proceso

49. Los actores también solicitaron que se declarara la inexecutable de la expresión acusada por desconocer el derecho al debido proceso por dos razones: (i) la multa bajo análisis no está vinculada con ninguna falta a la lealtad, ética o debida conducta procesal y (ii) se trata de una sanción de responsabilidad objetiva sin criterios de dosificación de la multa.

⁸¹ Se plantea como un estudio de caso porque la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia no es la única autoridad competente para conocer el recurso extraordinario de revisión laboral. Según el numeral 6° del artículo 10 de la Ley 712 de 2001, las Salas Laborales de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial conocen del recurso de revisión interpuesto contra las sentencias dictadas por los jueces de circuito laboral.

50. En relación con el derecho al debido proceso, la Sala estima que es suficiente reiterar la *ratio decidendi* de la Sentencia C-492 de 2016⁸². En aquella ocasión, este Tribunal concluyó que la multa por el rechazo del recurso extraordinario de casación laboral afectaba el derecho al debido proceso porque restringía la presunción de inocencia al aplicarse con la sola verificación del rechazo de la demanda. En este sentido, se limitaba el derecho de defensa de los apoderados, que solo podían controvertir la multa una vez les había sido impuesta sin ningún trámite previo. En este caso, al tratarse de normas con estructura y contenido idéntico, el mismo razonamiento aplica. En efecto, la expresión acusada contempla una multa que puede ser impuesta por el simple hecho de que se rechace el recurso extraordinario de revisión. Tampoco contempla criterio alguno para la dosificación de la sanción. Por lo tanto, se trata de una sanción que desconoce el derecho de defensa del apoderado. Además, no está vinculada con una actuación desleal o temeraria por parte del sujeto sancionado, lo cual sí justificaría una medida correctiva o sancionatoria. Por estas razones, la disposición acusada también vulnera el derecho fundamental al debido proceso, previsto en el artículo 29 superior.

Cargo tercero: la norma acusada desconoce el derecho de acceso a la justicia

51. Para terminar, los demandantes alegaron que la expresión acusada viola el derecho de acceso a la justicia ya que (i) desconoce el principio de gratuidad de la justicia, (ii) la amenaza de la multa inhibe a los abogados de presentar el recurso extraordinario de revisión en procesos laborales y (iii) la medida afecta a los trabajadores, que son sujetos de especial protección.

52. La Sala considera la norma demanda desconoce el derecho de acceso a la justicia. En la Sentencia C-492 de 2016⁸³, este Tribunal señaló que la multa por el rechazo del recurso extraordinario de casación laboral afectaba el acceso a la justicia porque la sanción económica generaba “*un obstáculo indirecto para la interposición de este recurso*”⁸⁴. Esta misma razón aplica para la multa por el rechazo del recurso extraordinario de revisión. Además, en la sentencia mencionada se indicó claramente que la norma tenía “*como efecto probable que los abogados, por el temor a la aplicación de una multa, se abst[uvieran] de presentar los recursos judiciales contra las providencias que estima[ra]n contrarias a la Constitución o a la ley*”⁸⁵. Este temor, se reitera una vez más, configura una barrera al acceso a la justicia que no es compatible con la Constitución. Esta incompatibilidad es aún más evidente si se considera que la multa no es una medida potencialmente adecuada para descongestionar la administración de justicia, como se expuso en el fundamento jurídico 48.

⁸² M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

⁸³ M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

⁸⁴ Sentencia C-492 de 2016, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez, fundamento jurídico 8.2.3.

⁸⁵ *Ibidem*, fundamento jurídico 5.4.

Síntesis de la decisión

53. Los ciudadanos Carlos Ricardo Cardona Gaviria, Eliana Sofía Díaz Vargas, Eliana Valentina Ahumada Primo, Laura Carolina Peñaloza Fonseca y Melissa Misol Yepes demandaron el artículo 34 (parcial) de la Ley 712 de 2001, “[p]or la cual se reforma el Código Procesal del Trabajo”. Su demanda se dirigió contra la expresión que contempla una multa para los apoderados a los que se les rechaza el recurso extraordinario de revisión en la especialidad laboral de la jurisdicción ordinaria. Sostuvieron que esta norma desconoce los derechos fundamentales a la igualdad, al debido proceso y de acceso a la justicia, previstos en los artículos 13, 29 y 229 superiores. Su argumentación se basó principalmente en la Sentencia C-492 de 2016, que declaró la inexecutable de una expresión similar que preveía la misma sanción para el apoderado judicial al que se le rechazara el recurso extraordinario de casación laboral.

54. La Sala considera que los tres cargos de inconstitucionalidad son aptos para desarrollar el control de constitucionalidad solicitado. Además, los tres cargos están llamados a prosperar porque la disposición acusada en efecto vulnera los artículos 13, 29 y 229 superiores. A la luz del precedente de la Sentencia C-492 de 2016, es claro que la multa por el rechazo del recurso extraordinario de revisión laboral es contraria a la Constitución. Primero, afecta el derecho a la igualdad porque la medida bajo análisis no es potencialmente adecuada para descongestionar la especialidad laboral de la jurisdicción ordinaria. En consecuencia, no supera el juicio integrado de igualdad con intensidad leve. Segundo, vulnera el derecho al debido proceso puesto que puede ser impuesta por el simple hecho de que se rechace el recurso extraordinario de revisión, sin vincularlo con una actuación desleal o temeraria del apoderado, sin permitirle defenderse antes de ser sancionado y sin que se contemplen criterios de dosificación del monto de la multa. Finalmente, desconoce el derecho de acceso a la justicia en tanto tiene configura una barrera para la interposición del recurso extraordinario al sancionar económicamente su rechazo. Por estas razones, la Sala Plena de la Corte Constitucional declarará inexecutable la expresión demandada.

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del Pueblo, y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declarar **INEXEQUIBLE** la expresión “[e]n caso de ser rechazada, se impondrá al apoderado del recurrente multa de cinco (5) a diez (10) salarios mínimos mensuales”, contenida en el artículo 34 de la Ley 712 de 2001, por los cargos analizados en esta sentencia.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada

NATALIA ÁNGEL CABO
Magistrada
Con aclaración de voto

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR
Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado
Con aclaración de voto

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado
Con aclaración de voto

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA
Magistrada
Ausente con permiso

HERNÁN CORREA CARDOZO
Magistrado (E)

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General

**ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO
ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
A LA SENTENCIA C-353/22**

Referencia: Expediente D-14.751

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 34 (parcial) de la Ley 712 de 2001, “[p]or la cual se reforma el Código Procesal del Trabajo”.

Acompaño la decisión adoptada en la Sentencia C-353 de 2022, en la que la Sala Plena decidió declarar la inexecutable de la expresión “[e]n caso de ser rechazada, se impondrá al apoderado del recurrente multa de cinco (5) a diez (10) salarios mínimos mensuales”, contenida en el artículo 34 de la Ley 712 de 2001.

Sin embargo, me permito aclarar el voto porque no comparto el razonamiento planteado en relación con los cargos relacionados con el desconocimiento de los derechos fundamentales a la igualdad (art. 13 C.P.) y al acceso a la administración de justicia (art. 229 C.P.).

En primer lugar, no es pertinente predicar igualdad frente a instituciones procesales que por su naturaleza son diferentes en función de su propósito y regulación propia. El recurso de revisión y el recurso casación, aunque son extraordinarios, no son equiparables por el solo hecho de que están orientados a “*controversar una decisión judicial*” y porque son “*manifestaciones del derecho de defensa*” (*supra*, 41). Por un lado, ambos recursos persiguen finalidades distintas, pues mientras el de revisión está orientado a corregir un error fáctico “*en la medida en que busca restablecer la justicia material al anular una sentencia ilegítima y ordenar emitir un nuevo fallo acorde con el ordenamiento jurídico*”⁸⁶, el de casación protege la integridad del ordenamiento dado que “*tiene por objeto ejercer un control de legalidad de las decisiones de instancia con fines de unificación de la jurisprudencia nacional*”⁸⁷.

Por otro lado, ambos remedios procesales se fundamentan en causales diferentes, tienen un término de caducidad diverso y se surten bajo requisitos y procedimientos propios. Así, por ejemplo, el recurso extraordinario de revisión procede “*contra las sentencias ejecutoriadas*” (art. 30, Ley 712 de 2001), razón por la que constituye una excepción al principio de cosa juzgada. Esta es una particularidad que no comparte con el recurso de casación, el cual, además, exige una cuantía específica para recurrir (art. 43, Ley 712 de 2001) que no es requerida cuando se trata del recurso de revisión.

⁸⁶ Corte Constitucional, Sentencia SU-026 de 2021.

⁸⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-210 de 2021.

En segundo lugar, en el caso estudiado, considero que no es posible predicar la afectación del derecho de acceso a la administración de justicia de los poderdantes, pues la multa se impone a los apoderados quienes representan causas ajenas, y sus derechos no son los que se ven directamente afectados ante la imposición de la multa.

La argumentación de la sentencia se orienta por entender, en coherencia con lo señalado en la Sentencia C-492 de 2016, que la multa por el rechazo del recurso extraordinario de revisión implica un obstáculo para la presentación de este remedio por parte de los abogados, porque el efecto probable es que por el temor a la aplicación de la multa mencionada, se abstengan de presentar el recurso judicial en contra de las sentencias ejecutoriadas (*supra*, 52).

Por el contrario, en mi criterio, la multa prevista favorecería el derecho de acceso a la administración de justicia de las partes al exigir que los apoderados atiendan con diligencia el encargo profesional de presentar el recurso extraordinario de revisión.

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado