

Sentencia C-282/07

LEY DE ACOSO LABORAL-Aplicación tanto en el sector privado como en el público

En el contexto general de la Ley 1010 de 2006 se parte de que la prevención, corrección y sanción de las conductas de acoso laboral se dan en el ámbito de cualquier relación de trabajo, bien sea ésta pública o privada, verbal o escrita. Por tanto, una conclusión contraria a partir de uno sólo de los artículos de la ley, como lo plantean los actores a partir del artículo 9º acusado, únicamente podría tener sustento en una referencia específica en ese sentido o en una expresión que necesaria e inequívocamente conllevara la imposibilidad de hacer exigible la ley en todos los ámbitos de las relaciones laborales. Por otra parte, la Corte observa que el legislador utilizó en diferentes apartes de la Ley 1010 de 2006 un lenguaje general y amplio (no restrictivo ni excluyente), que en el contexto de cada artículo y de la ley, bien puede llegar a aplicarse al sector público o privado, o tener un sentido especial que determina su verdadero significado.

DERECHO AL TRABAJO EN CONDICIONES DIGNAS Y JUSTAS-Alcance

LEY DE ACOSO LABORAL-Expresión “denuncia” del artículo 9º equivale a queja o petición/LEY DE ACOSO LABORAL-Actuación regulada en el artículo 9º es de tipo administrativo y no penal

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ESPECIAL-Carácter supletivo de normas del Código Contencioso Administrativo

CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO-Aplicación por ausencia de norma expresa

PRINCIPIO DE EFICACIA DE LA FUNCION ADMINISTRATIVA-Alcance

DERECHO DE PETICION-Ejercicio por persona que no sabe o no puede escribir/PETICION VERBAL-Ejercicio por persona que no sabe o no puede escribir

El hecho de que el legislador exija algunas formalidades en la iniciación y tramitación de los procedimientos administrativos, no implica que la Administración quede liberada de dar aplicación a los principios rectores de la función administrativa, así como de garantizar la protección efectiva de los derechos de los administrados (art. 2º C.P.), más aún cuando está en discusión la dignidad humana y la integridad física y moral de las personas. Lo anterior implica que, salvo que sea incompatible con el respectivo procedimiento, la exigencia de una solicitud escrita para dar inicio a una determinada actuación administrativa -como la que se revisa-, no impide recibir las solicitudes de las personas que no pueden o no saben escribir, tal como se deriva de los principios de eficacia y de efectividad del derecho, así como de la parte final del artículo 5º del Código Contencioso Administrativo, según la cual “si quien presenta una petición verbal afirma no saber o no poder escribir y pide constancia de haberla presentado, el funcionario la expedirá de forma sucinta.”

LEY DE ACOSO LABORAL-Alcance de la expresión “reglamentos de trabajo”/LEY DE ACOSO LABORAL-Aplicación a pesar de la inexistencia de reglamento de trabajo

Es claro que la expresión “reglamentos de trabajo”, en ninguno de los dos apartes en que es utilizada en el Artículo 9º, excluye a una parte del sector privado o a las entidades del Estado del ámbito de aplicación de la Ley 1010 de 2006, como equívocamente lo interpretaron los demandantes. No se desconoce que gran parte de las entidades estatales no tienen un “reglamento

de trabajo” en los términos del Código Sustantivo del Trabajo, pero como señalan los intervinientes en el contexto del artículo 9° de la Ley 1010 de 2006 dicha expresión tiene un sentido amplio y, por tanto, comprende también los actos que deben expedir las entidades estatales para adoptar mecanismos preventivos y correctivos del hostigamiento laboral. Así mismo, el hecho de que las empresas que están obligadas a tener un reglamento de trabajo no lo hayan adoptado, no significa que la ley no les sea aplicable, sino que se encuentran en una situación de incumplimiento que deriva en la presunción de tolerancia del acoso laboral (parágrafo 2° del artículo 9°). No puede confundirse, como lo hacen los actores, la inaplicación de la ley por sus destinatarios con la inconstitucionalidad de la misma, pues lo primero hace referencia solamente a un problema de eficacia de la norma, que no afecta per se su validez.

DENUNCIA DE ACOSO LABORAL-Presentación verbal de la queja o petición por persona que no sabe o no puede escribir

La expresión acusada no admite la interpretación dada por los demandantes, pues ella desconoce que el legislador ha previsto la forma en que las autoridades administrativas deben actuar para garantizar la efectividad del derecho de petición de las personas que no manejan el lenguaje escrito. En esa medida, contrario a lo afirmado por los accionantes, la expresión acusada, que por regla general exige la presentación de una denuncia escrita, no impide que las personas que no saben o no pueden escribir ejerzan su derecho de denunciar conductas de acoso laboral, en su caso de manera verbal, ni mucho menos exonera a las autoridades encargadas de su recepción de darles el trámite correspondiente y de garantizar la protección de la integridad y dignidad humana de quien se ha visto afectado por las conductas señaladas en la Ley 1010 de 2006.

SENTENCIA CONDICIONADA-No aplicación

No es procedente la declaración de constitucionalidad condicionada que solicita el Ministerio Público, ya que la expresión acusada no admite una interpretación contraria a la que se ha señalado y que por tanto deba ser excluida del ordenamiento jurídico a través de una sentencia de esa naturaleza. Como se ha dicho, de acuerdo con los artículos 209 de la Constitución Política y 3° y 5° del Código Contencioso Administrativo, las autoridades indicadas en el artículo 9° de la Ley 1010 de 2006 están obligadas a recibir y elevar a escrito las denuncias verbales de las personas que no pueden o no saben escribir, con lo que el aparte demandado no comporta restricción alguna para ellas.

Referencia: expediente D-6494

Demanda de inconstitucionalidad contra los numerales 1° (parcial), 2° (parcial) y 3° (parcial) y los párrafos 1° (parcial), 2° y 3° del artículo 9° de la Ley 1010 de 2006 “por medio de la cual se adoptan medidas para prevenir, corregir y sancionar el acoso laboral y otros hostigamientos en el marco de las relaciones de trabajo.”

Actores: Adriana Lucía Arismendy y Jonathan Carvajal Sierra.

Magistrado Ponente:

Dr. ÁLVARO TAFUR GALVIS

Bogotá D.C., dieciocho (18) de abril del año dos mil siete (2007)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y

de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad los ciudadanos Adriana Lucía Arismendy y Jonathan Carvajal Sierra presentaron demanda contra los numerales 1° (parcial), 2° (parcial) y 3° (parcial) y los párrafos 1° (parcial), 2° y 3° del artículo 9° de la Ley 1010 de 2006 “por medio de la cual se adoptan medidas para prevenir, corregir y sancionar el acoso laboral y otros hostigamientos en el marco de las relaciones de trabajo.”

Mediante auto del quince (15) de septiembre de 2006, el Magistrado Sustanciador resolvió:

(i) Admitir la demanda en lo referente a los numerales 1° (parcial) y 2° (parcial) y el párrafo 1° (parcial) del artículo 9° de la Ley 1010 de 2006, a cuyo efecto dispuso correr traslado de la misma al Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor; así mismo, ordenó fijar en lista la norma acusada para asegurar la intervención ciudadana y comunicar la iniciación del proceso al señor Presidente de la República y al Presidente del Congreso de la República, a los Ministerios del Interior y de Justicia y de la Protección Social, así como al Departamento Administrativo de la Función Pública, para que de estimarlo oportuno, conceptuaran sobre la constitucionalidad de la disposición acusada. Igualmente, invitó a participar a la Academia Colombiana de Jurisprudencia.

(ii) Inadmitir la demanda respecto del numeral 3° y de los párrafos 2° y 3° del artículo 9° de la Ley 1010 de 2006, por considerar que frente a estos apartes no existían cargos específicos que permitieran adelantar un juicio de constitucionalidad. Para subsanar tal defecto se dio un término de tres (3) días, que transcurrió con silencio de los demandantes, en virtud de lo cual se rechazó la demanda con relación a estos apartes, mediante auto del 26 de septiembre de 2006.

Cumplidos los trámites ya relacionados, propios de esta clase de procesos, y previo el concepto del Procurador General de la Nación, procede la Corte a decidir sobre la demanda de la referencia, respecto de los apartes frente a los cuales fue admitida.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de la disposición demandada, de conformidad con su publicación en el Diario Oficial No. 46.160 del veintitrés (23) de enero de 2006. Se subrayan los apartes acusados, cuya demanda fue admitida.

“DIARIO OFICIAL 46.160

LEY 1010

23/01/2006

por medio de la cual se adoptan medidas para prevenir, corregir y sancionar el acoso laboral y otros hostigamientos en el marco de las relaciones de trabajo.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 9°. Medidas preventivas y correctivas del acoso laboral.

1. Los reglamentos de trabajo de las empresas e instituciones deberán prever mecanismos de prevención de las conductas de acoso laboral y establecer un procedimiento interno, confidencial, conciliatorio y efectivo para superar las que ocurran en el lugar de trabajo. Los comités de empresa de carácter bipartito, donde existan, podrán asumir funciones relacionados con acoso laboral en los reglamentos de trabajo.

2. La víctima del acoso laboral podrá poner en conocimiento del Inspector de Trabajo con competencia en el lugar de los hechos, de los Inspectores Municipales de Policía, de los Personeros Municipales o de la Defensoría del Pueblo, a prevención, la ocurrencia de una situación continuada y ostensible de acoso laboral. La denuncia deberá dirigirse por escrito en que se detallen los hechos denunciados y al que se anexa prueba sumaria de los mismos. La autoridad que reciba la denuncia en tales términos conminará preventivamente al empleador para que ponga en marcha los procedimientos confidenciales referidos en el numeral 1 de este artículo y programe actividades pedagógicas o terapias grupales de mejoramiento de las relaciones entre quienes comparten una relación laboral dentro de una empresa. Para adoptar esta medida se escuchará a la parte denunciada.

3. Quien se considere víctima de una conducta de acoso laboral bajo alguna de las modalidades descritas en el artículo 2° de la presente ley podrá solicitar la intervención de una institución de conciliación autorizada legalmente a fin de que amigablemente se supere la situación de acoso laboral.

Parágrafo 1°. Los empleadores deberán adaptar el reglamento de trabajo a los requerimientos de la presente ley, dentro de los tres (4)[1] meses siguientes a su promulgación, y su incumplimiento será sancionado administrativamente por el Código Sustantivo del Trabajo. El empleador deberá abrir un escenario para escuchar las opiniones de los trabajadores en la adaptación de que trata este parágrafo, sin que tales opiniones sean obligatorias y sin que eliminen el poder de subordinación laboral.

Parágrafo 2°. La omisión en la adopción de medidas preventivas y correctivas de la situación de acoso laboral por parte del empleador o jefes superiores de la administración, se entenderá como tolerancia de la misma.

Parágrafo 3°. La denuncia a que se refiere el numeral 2 de este artículo podrá acompañarse de la solicitud de traslado a otra dependencia de la misma empresa, si existiera una opción clara en ese sentido, y será sugerida por la autoridad competente como medida correctiva cuando ello fuere posible.

I. LA DEMANDA

Los demandantes solicitan a la Corte que declare la inexequibilidad de las expresiones acusadas porque vulneran los artículos 13, 23, 25 y 29 de la Constitución Política, que establecen los derechos a la igualdad, a la presentación de peticiones, al trabajo digno y justo y al debido proceso, respectivamente.

Respecto del artículo 13 de la Constitución señalan que cuando la Ley 1010 de 2006 se refiere al “reglamento de trabajo” hace una discriminación efectiva entre las empresas que lo han adoptado en cumplimiento de las normas laborales y las que no lo han hecho o no

deben hacerlo (tal como ocurre, especialmente, con las entidades estatales). Que, en esa medida, “la expresión REGLAMENTO DE TRABAJO abre una brecha jurídica, propiciada con anterioridad por las mismas leyes laborales, es así que a nuestro parecer se debe dar aplicación de la ley para todo tipo de trabajador y el contenido de la ley debe suscribirse NO al reglamento de trabajo, sino al contrato mismo, de tal forma que una empresa que actualmente no posea Reglamento de Trabajo se entenderá que surta en sus contratos así sean estos verbales, la definición, prevención y corrección a través de la aplicación de la misma en pro de mantener el Statu Quo laboral y garantizar los derechos propios, demandados y protegidos constitucionalmente.”

Con relación al artículo 25 de la Constitución, afirman que se desprotegen derechos laborales y se crea una condición indigna e injusta de trabajo para quienes laboran en empresas o entidades que no cumplen el deber de expedir su reglamento de trabajo o que legalmente no están obligadas a hacerlo, tal como ocurre, especialmente, en el caso de las entidades públicas y las fuerzas militares. Consideran que se desconoce igualmente el debido proceso en materia de la aplicación de las normas de acoso laboral (art.29), pues aquél sólo se aplicará en las empresas que tienen un reglamento de trabajo.

Concluyen que “el objeto de la ley, descrito en su artículo 1º, difícilmente llegará a cumplirse en todos los campos de las relaciones laborales, al señalar como requisito sustancial de su cumplimiento el Reglamento de Trabajo”, pues ello “deja sin piso de reclamación a aquéllos trabajadores de empresas o instituciones privadas o públicas que no tengan reglamento de trabajo”, tal como, a su juicio, ocurrirá en las Fuerzas Militares.

Señalan luego que cuando el numeral 2º del artículo 9º de la Ley 1010 de 2006 exige que la denuncia de acoso sea realizada por escrito, se viola el derecho de petición (artículo 23 C.P.), pues se desconoce que gran parte del sector laboral es analfabeta o difícilmente puede presentar una reclamación por ese medio. Que esa exigencia vulnera también el derecho a la igualdad frente a la posibilidad de todas las personas de presentar peticiones, bien sea de manera verbal o escrita, “en prevalencia del estado social, igualitario y garantizador de los mínimos legales.” Que, “al no permitir que la denuncia se formule de manera verbal, aleja de la posibilidad de impetrar denuncia alguna a aquellos ciudadanos que no han aprendido a leer o escribir, marginando y empeorando su condición laboral y más aún cuando el fin de la Ley 1010 de 2006 es proteger a aquellos que estén en curso de alguna causal de protección de la misma norma.”

IV. INTERVENCIONES

1. Ministerio de la Protección Social

El Ministerio de la Protección Social interviene en el proceso a través de apoderada judicial, quien solicita que se declare la exequibilidad de la norma acusada.

Indica que el objeto de la Ley 1010 de 2006 es definir, prevenir, corregir y sancionar las diversas formas de agresión, maltrato, vejámenes, trato desconsiderado y ofensivo y en general todo ultraje a la dignidad humana que se ejerce sobre quienes realizan sus actividades económicas en el contexto de una relación laboral privada o pública. Que, con dicha ley, se protegen diversos bienes jurídicos de rango constitucional, tales como la dignidad humana, el derecho a la igualdad, la intimidad, la honra, el trabajo en condiciones dignas y justas, la libertad y la salud mental.

Afirma que por la importancia del trabajo en el Estado Social de Derecho, el respeto mutuo entre quienes participan de la relación laboral aparece como un imperativo reconocido históricamente por las legislaciones del mundo. Que, por ello, se promueve la efectividad de los principios, derechos y deberes inherentes a las relaciones laborales, a la vez que se afianza la ética y el respeto que debe imperar entre trabajadores, empleadores y compañeros de trabajo. Que, además, se debe partir de la confianza legítima y la buena fe, para elevar la conducta ética y evitar agresiones físicas, verbales, psicológicas, etc., que afectan el trabajo y las relaciones interpersonales de quienes participan de él.

Manifiesta que en el caso planteado por los demandantes, la Ley 1010 de 2006 materializó el deber del Estado de fortalecer las políticas laborales de protección al trabajador, promoviendo condiciones jurídicas y fácticas para la reivindicación del trabajo, “en el entendido que la libertad de empresa con criterio rentable implica a su vez una función social en cabeza de los empleadores”, que tiene como destinatarios directos a los trabajadores.

Indica que frente al cargo presentado contra la expresión “el reglamento de trabajo”, es lógico que las empresas obligadas a tenerlo estén forzadas a adaptarlos al nuevo marco normativo (art. 9), lo cual no significa restringir el campo de aplicación de la ley, pues ésta rige todas las relaciones de trabajo, bien sea públicas o privadas. Que, en esa medida, en el marco del mejoramiento de las relaciones laborales, las empresas que por ley no tienen reglamento de trabajo, también deben aplicar la Ley de Acoso Laboral.

Recuerda que no toda desigualdad constituye un trato discriminatorio, pues si existe una justificación objetiva y razonable para el trato diferenciado, no se vulnera la Constitución. Que, en este orden de ideas, “para nadie es ajeno que no es lo mismo la relación obrero patronales de las grandes empresas, en donde entre mayor número de trabajadores, es más notoria la impersonalidad del trato entre patronos o jefes y sus empleados o subalternos o entre compañeros, que en empresas de pequeño número de trabajadores donde el trato directo entre empleador y empleados o entre compañeros, cuyas relaciones personales son más directas.” Que, en esa medida, los apartes acusados de la ley tienen como finalidad garantizar que las relaciones laborales se desarrollen en forma respetuosa y equitativa, en condiciones de recíproca lealtad y colaboración.

Afirma que la ley es expresión de fines y valores legítimos del Estado, que lo habilitan para impulsar políticas públicas fundadas en la protección de derechos constitucionales, lo cual es un justo desarrollo del Estado Social de Derecho. Señala que la expresión acusada tampoco excluye a quienes tienen contrato de trabajo verbal, “pues como ya se dijo, la misma está de acuerdo a los artículos 1º y 2º de la Ley”, conforme a los cuales se aplica a “quienes tengan una relación laboral privada o pública, sin que en ninguno de sus artículos se diga que solo es aplicable a quienes tienen contrato escrito.”

Respecto del cargo presentado contra la expresión “la denuncia deberá dirigirse por escrito”, considera que los demandantes confunden una petición con una denuncia, la cual debe estar revestida de ciertas formalidades, “que si bien algunas veces no se dirige de manera escrita, sí al hacerla queda por escrito, para darle la seriedad y formalidad que ella requiere. Una acusación verbal puede implicar que después el quejoso se retracte y no hay manera de probar que efectivamente la había hecho.”

2. Departamento Administrativo de la Función Pública.

El Departamento Administrativo de la Función Pública interviene en el proceso a través de apoderado judicial, quien solicita que se declare la exequibilidad de la norma acusada.

Luego de referirse a los cargos de la demanda, cita los artículos 123 de la Constitución Política, 104 y 105 del Código Sustantivo del Trabajo y 4º y 30 del Decreto 2127 de 1945 y señala que de tales normas se puede concluir “que Reglamento de Trabajo es el conjunto de normas que rigen las actividades, condiciones y relaciones entre el patrono y los trabajadores de una empresa, es también de carácter obligatorio implementarlo y desarrollarlo en toda empresa privada.” Que lo anterior no implica que la ley de acoso laboral no sea aplicable a todas las empresas, con independencia de que por cualquier circunstancia no tenga reglamento de trabajo, de forma que por esa vía no se viola el derecho a la igualdad.

Afirma que para el caso de las entidades públicas, la ley establece expresamente que se aplica a sus empleados y trabajadores (arts. 1º y 6º), por lo cual “toda persona natural que se desempeñe como trabajador o empleado vinculado a una relación laboral de trabajo en el sector privado o como servidor público, ya sea empleado público, trabajador oficial o servidor con régimen especial que se desempeñe en una dependencia pública, es sujeto partícipe del acoso laboral.” Que, en ese sentido es necesario tener en cuenta que las relaciones de trabajo entre la Administración y sus empleados no se rige por contratos de trabajo sino por leyes especiales, dentro de las cuales no existe la obligación de tener un reglamento de trabajo.

Cita las Sentencias C-279 de 1996, C-221 de 1996 y T-422 de 1992 y concluye que la igualdad garantizada por la Constitución no implica la imposibilidad de dictar normas que establezcan un trato diferenciado entre trabajador privado y servidor público y que, en todo caso, al incluir la expresión “reglamento de trabajo” no se genera una situación desigual “ya que el hecho de la no existencia del reglamento de trabajo en ciertas entidades del Estado no es obstáculo para la aplicación de las medidas para prevenir, corregir y sancionar el acoso laboral y otros hostigamientos en el marco de las relaciones de trabajo, o para hacer su regulación a través de actos internos como resoluciones, tal como se ha venido haciendo a partir de la expedición de la Ley 1010 de 2006.” Que en ese sentido ya se pronunció el Departamento Administrativo de la Función Pública, que en concepto 6458 de 2006 señaló que el Consejo Superior de la Judicatura debía expedir un acto administrativo para establecer el procedimiento interno de aplicación de las medidas preventivas y correctivas de las conductas constitutivas de acoso laboral.

Señala que, por las mismas consideraciones, tampoco se desconoce el artículo 25 de la Constitución, pues la Ley 1010 de 2006 es clara en cuanto a su aplicación a los empleados y trabajadores del Estado, de forma que para ellos también existe plena garantía de sus derechos laborales. Que, por eso mismo, no se vulnera el debido proceso (art. 29 C.P.), ya que la Ley 1010 de 2006 establece el procedimiento para prevenir y corregir las conductas de acoso laboral, el cual será aplicable a todos los empleadores, independientemente de que tengan o no reglamento de trabajo. Y que, en todo caso, el hecho de no tener reglamento de trabajo no implica que se puedan pasar por alto las reglas del debido proceso, de manera que todos los que se encuentran dentro del marco de aplicación de la ley “deben armonizar las disposiciones a las normas que los rigen a efectos de dar cumplimiento y aplicación a lo dispuesto por el legislador.”

Frente a la violación del artículo 23 de la Constitución Política, señala que la denuncia interpuesta para poner en conocimiento de la autoridad un delito, una falta disciplinaria o una conducta de acoso laboral, no se enmarca dentro de los presupuestos propios del derecho de petición, sino que refleja una carga pública general para todas las personas que han sabido de su ocurrencia. Que, en consecuencia “exigir que la denuncia se formule por escrito resulta razonable y proporcionado con la finalidad que la misma persigue y con la salvaguarda del debido proceso, pues se trata de impedir denuncias temerarias o sin fundamento.” Que la ley no impide “que la autoridad ante la cual se interpone la denuncia la reciba en forma verbal elevándola a escrito donde se deje constancia del denunciante, los hechos y la prueba sumaria, ya que quien denuncia deberá responder por sus actos ante la autoridad competente, pues se presume que lo hace de buena fe y lo allí consignado o escrito corresponde a la verdad.”

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación allegó el concepto número 4218, en el cual solicita: (i) que se declare la exequibilidad de las expresiones “reglamentos de trabajo” y “los empleadores deberán adoptar el reglamento de trabajo”, contenidas en el artículo 9º de la Ley 1010 de 2006; (ii) que se declare la exequibilidad condicionada de la expresión “la denuncia deberá presentarse por escrito”, contenida en la misma disposición legal, “bajo el entendido que la denuncia de la conducta de acoso laboral, también podrá presentarse de manera verbal ante el funcionario competente.”

Luego de citar las normas acusadas y de resumir los cargos de la demanda, señala que ésta plantea dos problemas jurídicos: (i) si la referencia que hace la ley a los reglamentos de trabajo implica excluir a las empresas y entidades públicas que no los tienen, de la adopción de medidas de prevención del acoso laboral y, en general, de la aplicación de la ley que regula y castiga esta conducta, “permitiendo con ello la vulneración de los derechos a la igualdad, al trabajo y al debido proceso”; y (ii) si el requisito de la denuncia escrita desconoce el derecho a la igualdad en relación con quienes no saben leer y escribir.

Inicialmente se refiere al concepto de acoso laboral y a su regulación en la Ley 1010 de 2006. Indica que la evolución y materialización de las garantías laborales ha estado ligada a la humanización de las relaciones de trabajo, en donde, al lado de las prestaciones económicas, cobra importancia el respeto a la dignidad humana como pilar del Estado Social del Derecho. Que en ese contexto internacional, los Estados se han comprometido a expedir normas para combatir el mobbing (acoso u hostigamiento), que es una forma de intimidación psicológica manifestada en comportamientos abusivos, agresivos o vejatorios en el puesto de trabajo, por parte de los superiores jerárquicos o los compañeros de trabajo. Expresa además, que existen diversos tipos de acoso laboral: descendente (ejercido por el empleador), ascendente (por parte de los empleados hacia su superior) y horizontal (el que se manifiesta a través de compañeros de trabajo del mismo nivel jerárquico).

Manifiesta que en este contexto se expidió la Ley 1010 de 2006, con el fin de definir, prevenir, corregir y sancionar las formas de maltrato, agresión, vejámenes, trato desconsiderado y ofensivo y todo ultraje en el ámbito de las relaciones laborales públicas y privadas. Que las conductas sancionadas son las persistentes y demostrables que tienen por objeto infundir miedo, intimidación, temor o angustia, causar perjuicio laboral, generar desmotivación en el trabajo o inducir a la renuncia del mismo, “afectando física o psicológicamente, menoscabando la autoestima y la dignidad de las personas.”

Señala que frente a tales conductas, la ley le asignó la competencia al Consejo Superior de la Judicatura y al Ministerio Público, a través de un proceso disciplinario, cuando se trata de funcionarios públicos, y al juez laboral, cuando los involucrados son trabajadores particulares. Que frente a los primeros, la ley calificó la falta como gravísima, es decir, la ubicó en el nivel de aquéllas que lesionan en mayor medida la correcta administración del Estado, los derechos humanos, la moralidad pública y el derecho internacional humanitario. Que en relación con el ejercicio de la potestad sancionatoria, la ley señala los sujetos activos y pasivos, los bienes jurídicamente protegidos, las causales de atenuación y agravación y las sanciones, las cuales, cuando se trata de multas, pueden ser cobradas por jurisdicción coactiva, salvo que sean impuestas por una denuncia temeraria, en cuyo caso procede el descuento por nómina.

Advierte que al lado de la potestad sancionatoria, la ley contempla mecanismos de prevención y corrección del acoso laboral, los cuales conllevan “el establecimiento de una cultura del respeto en el medio laboral, aspectos que deben contemplarse en los reglamentos internos; por ello se ordena a las entidades adoptar las medidas acordes con esta ley, durante los cuatro primeros meses de su vigencia, y su inobservancia se tomará como una presunción de tolerancia del acoso.” Que para fortalecer estas medidas preventivas el legislador obliga al empleador o entidad a crear instancias y mecanismos de atención de quejas, frente a las cuales involucra además al Inspector del Trabajo, los Inspectores Municipales de Policía, los Personeros Municipales y la Defensoría del Pueblo, ante los cuales se puede presentar la denuncia, con el fin de que se tomen las medidas correctivas del caso. Y que, en tal entorno, la ley prevé mecanismos de protección para evitar la retaliación contra quienes denuncien o sirvan como testigos.

Luego de exponer el marco general de la ley, el Procurador General de la Nación se centra en el primer cargo de la demanda, para lo cual se refiere al artículo 104 del Código Sustantivo de Trabajo y señala que el reglamento de trabajo lo conforman una serie de estipulaciones sobre las condiciones de la actividad, las relaciones humanas y las medidas de orden técnico, así como con los procedimientos y sanciones disciplinarias. Que, sin embargo, no todas las empresas están obligadas a adoptarlo, lo que no significa que no se deba cumplir el contrato de trabajo y las condiciones que proporcionan un adecuado ambiente laboral. Que, en ese orden, “cuando la disposición impugnada se refiere a reglamentos de trabajo, es una manifestación para que en los mismos se inserten los procedimientos correspondientes de prevención de las conductas de acoso laboral, esto es, que constituye una determinación legal que hagan parte de dichos reglamentos, pero en ningún momento está autorizando la inobservancia de la totalidad de la Ley 1010 de 2006, respecto de las empresas que no cuenten con la referida norma interna.”

Considera que no se puede interpretar que en las empresas en que no existe reglamento de trabajo el empleador está autorizado para incurrir en conductas de acoso laboral, pues dicha hermenéutica es contraria a la ley. Que, por tanto, “es admisible y razonable que el precepto impugnado mencione a los reglamentos de trabajo, como una forma de realzar la necesidad de implementar mecanismos y procedimientos para prevenir la conducta de acoso laboral y adoptar las medidas correspondientes en el evento de incurrir en la misma (...) sin desconocer que todos los que conforman el ambiente laboral, sometidos o no a reglamento, deben acatar íntegramente la Ley 1010 de 2006, como parámetro en la prevención y sanción de la comisión de conductas de acoso laboral.”

Con relación a las entidades estatales indica que no es acertado interpretar que las mismas

no están obligadas a adoptar las medidas ordenadas en el artículo 9° de la respectiva ley, pues el término reglamento de trabajo habrá de entenderse en el sector público como “todas aquellas normas que regulan al interior de las entidades las relaciones laborales, que necesariamente se deben ajustar para darle alcance a lo dispuesto en la disposición demandada.” Que, por tanto, el hecho de que el artículo 9° no se refiera a las entidades estatales, no significa que no estén obligadas a emitir un acto administrativo para regular los mecanismos de prevención y el procedimiento a que allí se hace referencia. Que, por el contrario, ellas son las primeras llamadas a tomar medidas internas para evitar el acoso laboral, so pena de incurrir en una falta disciplinaria por infracción de un deber funcional.

Insiste en que cuando el artículo 9° se refiere a los reglamentos de trabajo, debe entenderse como “una expresión generalizada de todas aquellas directrices que regentan las relaciones laborales al interior de las instituciones públicas y que se deben complementar con la inserción de los mecanismos y procedimientos a que hace mención la norma en comento.”

A continuación se refiere al otro cargo de la demanda, relacionado con la exigencia de que la denuncia de acoso deba presentarse por escrito. Señala que en el contexto de la ley la denuncia escrita no constituye un requisito de procedibilidad de la misma. Cita el artículo 2° de la Ley 1010 de 2006 y afirma que la víctima de acoso laboral puede acudir a las autoridades allí mencionadas y hacer la correspondiente denuncia, “sin el requisito del documento escrito, es decir, que el contexto en que debe entenderse el aparte impugnado, es la necesidad de dejar constancia del relato de los hechos y el anexo de las pruebas correspondientes, para su traslado al empleador.” Que, en esa medida, como lo afirman los demandantes, si se interpreta que la denuncia sólo es admisible cuando se hace por escrito, “no sería razonable y desconocería derechos como la igualdad, respecto de aquellas personas que por su condición les es imposible estructurar un escrito, con los detalles y requerimientos propios de las que tienen suficiente formación académica.”

Considera que, en esa medida, los funcionarios competentes están obligados a recibir las denuncias verbales y a iniciar el trámite previsto en la ley y que, en este orden de ideas, “se solicitará a la Corte Constitucional que declare la exequibilidad condicionada del numeral 2° del artículo 9° de la Ley 1010 de 2006, bajo el entendido que la denuncia de la conducta de acoso laboral, también podrá formularse de manera verbal ante el funcionario competente, y en consecuencia, éste se encuentra en la obligación de darle el impulso respectivo conforme a lo dispuesto en la citada disposición legal”.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4° de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir, definitivamente, sobre las demandas de inconstitucionalidad de la referencia, pues la disposición jurídica demandada forma parte de una ley de la República.

2. Las materias sujetas a examen

Los actores plantean dos problemas en su demanda, ambos vinculados al artículo 9° de la Ley 1010 de 2006, “por medio de la cual se adoptan medidas para prevenir, corregir y sancionar el acoso laboral y otros hostigamientos en el marco de las relaciones de trabajo”:

En primer lugar, sostienen que la utilización de la expresión “reglamento de trabajo” es excluyente, en la medida que limita el ámbito de aplicación de la ley a las empresas del sector privado que cuentan con dicho reglamento. Que, en esa medida, la ley no regirá en las entidades públicas (no obligadas a tener reglamento de trabajo) y en las empresas que por negligencia no lo han adoptado, lo que implica desconocer que la prevención, corrección y protección del acoso laboral debe darse a todas las personas y en cualquier relación de trabajo. Que, por ello, se violan los artículos 13, 25 y 29 de la Constitución Política.

En segundo lugar, consideran que cuando la ley exige que la denuncia de acoso laboral sea presentada por escrito (artículo 9º num.2º), desconoce el derecho a la igualdad y limita el derecho de petición (arts. 13 y 23 C.P.), pues impide que las conductas de acoso laboral sean denunciadas por personas que no saben leer y escribir, “marginando y empeorando su situación laboral”.

Frente a lo primero, el Ministerio Público y los intervinientes coinciden en afirmar que la Ley 1010 de 2006 protege a todos los trabajadores y empleados públicos y privados, tal como lo establecen expresamente sus artículos 1º y 6º. Por ello, consideran que la expresión “reglamentos de trabajo” tiene un sentido amplio, que incluye tanto los reglamentos de trabajo en el sector privado, como los actos administrativos que deben expedir las entidades públicas para implementar los mecanismos preventivos y correctivos del acoso laboral previstos en el artículo 9º de la ley. En esa medida, consideran que la lectura hecha por el actor es equivocada y que la norma acusada es exequible.

Respecto del segundo cargo, tanto los intervinientes como el Procurador General de la Nación concuerdan en que la exigencia de una denuncia escrita tiene sustento en que debe quedar constancia de la acusación que una persona hace contra otra sobre conductas de acoso laboral, debido a la seriedad y responsabilidad que debe tener una imputación de esa naturaleza, pero señalan que ello no impide que la autoridad competente reciba las denuncias verbales de las personas que no tengan posibilidad de hacerlo por escrito. En tal sentido, el Ministerio de la Protección Social y el Departamento Administrativo de la Función Pública solicitan que se declare la exequibilidad de la expresión acusada, mientras que el Ministerio Público pide que tal declaratoria sea condicionada “bajo el entendido que la denuncia de la conducta de acoso laboral, también podrá formularse de manera verbal ante el funcionario competente.”

Para resolver los dos problemas planteados por el actor, la Corte analizará previamente: (i) el marco general de la Ley 1010 de 2006, especialmente en cuanto a su ámbito de aplicación y su proyección a todas las relaciones laborales; (ii) la existencia de un mínimo de garantías constitucionales para todo trabajador público o privado, especialmente en cuanto a condiciones dignas y justas de trabajo, aspecto indispensable para resolver el primer cargo planteado por el actor, relacionado con el ámbito de aplicación de la ley y el sentido de la expresión “reglamento de trabajo” en el artículo 9º acusado; (iii) el marco general de los procedimientos administrativos y la protección debida a las personas analfabetas para presentar peticiones y, en general, para acudir a los mecanismos constitucionales de protección de derechos fundamentales, lo cual será relevante para solucionar el segundo cargo de la demanda, referente a las restricciones que existirían para denunciar conductas de acoso laboral por parte de aquellas personas que no saben leer y escribir.

Con base en lo anterior, la Sala resolverá los cargos planteados por los demandantes.

3. Aspectos generales de la Ley 1010 de 2006. Ámbito de aplicación y lenguaje utilizado por el legislador.

Por medio de la Ley 1010 de 2006 el legislador colombiano adoptó medidas contra el acoso laboral y otros hostigamientos que pueden presentarse en el marco de las relaciones de trabajo, en el entendido que las diversas formas de agresión, maltrato, vejámenes, trato desconsiderado y abusivo y, en general, todo ultraje contra la dignidad humana que se ejerce sobre quienes realizan sus actividades económicas en virtud de una relación laboral, deben ser prevenidas, corregidas y sancionadas.

La ley señala que los bienes jurídicos objeto de protección son **“el trabajo en condiciones dignas y justas, la libertad, la intimidad, la honra y la salud mental de los trabajadores, empleados, la armonía entre quienes comparten un mismo ambiente laboral y el buen ambiente en la empresa” (Art.1) y que se entenderá por acoso laboral “toda conducta persistente y demostrable, “ejercida sobre un empleado, trabajador por parte de un empleador, un jefe o superior jerárquico inmediato o mediato, un compañero de trabajo o un subalterno, encaminada a infundir miedo, intimidación, terror y angustia, a causar perjuicio laboral, generar desmotivación en el trabajo, o inducir la renuncia del mismo.” (art. 2º)**

En la exposición de motivos de la ley se señala que las medidas previstas en ella son de tipo administrativo (art. 9º) y disciplinario (art. 10º), sin llegar al ámbito penal:

“Por ello, es hora de que nuestra legislación aboque el estudio de este fenómeno como verdadero problema social que está pidiendo a gritos un adecuado tratamiento. Consideramos que las medidas a autorizar en una ley deberían encaminarse inicialmente hacia la prevención y corrección de las situaciones de acoso laboral. Son necesarios procedimientos internos y confidenciales en la empresa o institución. Pero luego, deben preverse medidas conminatorias por parte de la autoridad pública y finalmente consagrar unos dispositivos sancionatorios. Consideramos, sin embargo, que el desestímulo coercitivo no debería llegar todavía a elevar el acoso en sí mismo como delito. Parece mejor comenzar con enlazar ciertas consecuencias jurídicas drásticas a la conducta acosadora en el ámbito laboral (por ejemplo, presunción de despido injusto cuando se induce a la renuncia) y con algunas sanciones administrativas o disciplinarias.” [2]

De conformidad con la titulación de sus artículos, la estructura general de la ley es la siguiente (negritas y paréntesis fuera del texto):

ARTÍCULO 1º. OBJETO DE LA LEY Y BIENES PROTEGIDOS POR ELLA.

ARTÍCULO 2º. DEFINICIÓN Y MODALIDADES DE ACOSO LABORAL.

ARTÍCULO 3º. CONDUCTAS ATENUANTES.

ARTÍCULO 4º. CIRCUNSTANCIAS AGRAVANTES.

ARTÍCULO 5º. GRADUACIÓN.

ARTÍCULO 6º. SUJETOS Y ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA LEY

ARTÍCULO 7º. CONDUCTAS QUE CONSTITUYEN ACOSO LABORAL.

ARTÍCULO 8o. CONDUCTAS QUE NO CONSTITUYEN ACOSO LABORAL.

ARTÍCULO 9o. MEDIDAS PREVENTIVAS Y CORRECTIVAS DEL ACOSO LABORAL (aquí se encuentran las expresiones acusadas)

ARTÍCULO 10. TRATAMIENTO SANCIONATORIO AL ACOSO LABORAL.

ARTÍCULO 11. GARANTÍAS CONTRA ACTITUDES RETALIATORIAS

ARTÍCULO 12. COMPETENCIA. (Para adelantar el procedimiento sancionatorio)

ARTÍCULO 13. PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO.

ARTÍCULO 14. TEMERIDAD DE LA QUEJA DE ACOSO LABORAL.

ARTÍCULO 15. LLAMAMIENTO EN GARANTÍA.

ARTÍCULO 16. SUSPENSIÓN DE LA EVALUACIÓN Y CALIFICACIÓN DEL DESEMPEÑO LABORAL.

ARTÍCULO 17. SUJETOS PROCESALES (en el proceso sancionatorio).

ARTÍCULO 18. CADUCIDAD.

ARTÍCULO 19. VIGENCIA Y DEROGATORIA.

Así las cosas, los primeros artículos (1º a 8º) regulan elementos sustantivos relacionados con el marco general de la ley y su alcance: objeto y bienes jurídicos protegidos, definición del acoso laboral y sus modalidades, conductas atenuantes[3] y agravantes y su graduación, sujetos activos y ámbito de aplicación de la ley, así como las conductas que constituyen acoso laboral y las que no lo son.

El artículo 9º, donde se ubican las expresiones acusadas, se refiere únicamente a “las medidas preventivas y correctivas del acoso laboral”, las cuales están dirigidas a que los empleadores adopten mecanismos de prevención y se garanticen procedimientos internos de revisión y ajuste de las conductas de acoso laboral prohibidas por la ley. El artículo establece que la competencia para recibir las quejas y promover las medidas preventivas y correctivas a que haya lugar, corresponde, a prevención, a los Inspectores Municipales de Policía, a los Personeros Municipales y a la Defensoría del Pueblo. También establece que la omisión en la adopción de medidas preventivas y correctivas de la situación de acoso laboral por parte del empleador o jefes superiores de la administración, se entenderá como tolerancia de la misma.

Los siguientes artículos regulan aspectos sancionatorios de las conductas constitutivas de acoso laboral: sanciones (art. 10º), competencia (que en este caso es de la Procuraduría General de la Nación y de los jueces del trabajo -art.12-), procedimiento (art. 13), temeridad de la queja (art. 14)[4], suspensión de la evaluación de desempeño (art. 15), sujetos procesales (art. 17) y caducidad (art. 18).

Finalmente, existen otros artículos que regulan temas generales como la protección contra actitudes retaliatorias (art. 11), la posibilidad de llamar en garantía al funcionario que ha cometido una conducta de este tipo (art. 15) y la vigencia y derogatorias de la ley (art. 19)

Varios apartes de la ley indican que el legislador optó por un criterio objetivo (**la relación laboral**) para estructurar los diversos mecanismos preventivos, correctivos y sancionatorios del acoso laboral, sin limitar su aplicabilidad a la naturaleza pública o privada del vínculo laboral o de los sujetos activos o pasivos de dichas conductas. Así, el artículo 1º señala expresamente que la ley tiene por objeto proteger la **dignidad humana de quienes realizan sus actividades económicas “en el contexto de una relación laboral privada o pública.”**

Igualmente, al referirse a “los sujetos y ámbito de aplicación de la ley” (tema central que discute el actor), se indica que son sujetos activos o autores del acoso laboral, quienes ejercen una posición de dirección o mando en el marco del Código Sustantivo del Trabajo, así como aquéllos que la ejercen por tener la calidad de jefe o superior jerárquico de una dependencia estatal (primera parte del artículo 6º). Por su parte, se señala que son sujetos pasivos del acoso laboral “los trabajadores o empleados vinculados a una relación laboral de trabajo en el sector privado”, y “los servidores públicos, tanto empleados públicos como trabajadores oficiales y servidores con régimen especial que se desempeñen en una dependencia pública.” (segunda parte del artículo 6º)

Así mismo, las diversas modalidades de hostigamiento previstas en la ley (maltrato, persecución, discriminación, entorpecimiento, inequidad y desprotección laboral -art. 2º-), parten de una descripción objetiva que incluye “trabajadores y empleados”, en la que no aparecen elementos excluyentes o diferenciadores según se trate de personas que desarrollen su actividad laboral en el marco de relaciones de trabajo públicas o privadas, cualquiera sea su denominación (trabajadores del sector privado, trabajadores oficiales o empleados públicos). Lo mismo puede decirse del diseño de las conductas que constituyen acoso laboral, las cuales tampoco hacen ninguna distinción basada en la naturaleza de la relación laboral (art. 7º).

Del mismo modo, la ley prevé sanciones para quienes actúan en el marco de una relación laboral privada y para quienes lo hacen como servidores públicos, cualquiera sea su modalidad de vinculación. Así, cuando el autor es “un servidor público” la conducta de acoso laboral se tiene como “falta gravísima” en los términos del Código Disciplinario Único, en tanto que si se trata de un trabajador privado da lugar a la terminación del contrato de trabajo “por justa causa” (art. 10). Para la aplicación de las sanciones se establecen competencias (art. 12) y procedimientos (art. 13) que si bien tienen en cuenta la naturaleza pública o privada del vínculo laboral, lo hacen para efectos estrictamente procedimentales, sin diferenciación en cuanto al castigo mismo de las conductas de acoso laboral en uno y otro caso.

En consecuencia, en el contexto general de la Ley 1010 de 2006 se parte de que la prevención, corrección y sanción de las conductas de acoso laboral se dan en el ámbito de cualquier relación de trabajo, bien sea ésta pública o privada, verbal o escrita. Por tanto, una conclusión contraria a partir de uno sólo de los artículos de la ley, como lo plantean los actores a partir del artículo 9º acusado, únicamente podría tener sustento en una referencia específica en ese sentido o en una expresión que necesaria e inequívocamente conllevara la imposibilidad de hacer exigible la ley en todos los ámbitos de las relaciones laborales.

Por otra parte, la Corte observa que el legislador utilizó en diferentes apartes de la Ley 1010 de 2006 un lenguaje general y amplio (no restrictivo ni excluyente), que en el contexto de cada artículo y de la ley, bien puede llegar a aplicarse al sector público o privado, o tener un sentido especial que determina su verdadero significado. Así, por ejemplo, en el

artículo 1º[5] o en los literales i) ó j) del artículo 7º (conductas que constituyen acoso laboral)[6], la palabra “empresa”, que es más usual en el Código Sustantivo del Trabajo que en la regulación propia de la función pública, no conlleva la inaplicabilidad de las conductas allí descritas a los servidores públicos, pues en el contexto de los respectivos artículos, dicha expresión tiene un sentido genérico, que comprende en general a la organización pública o privada para la cual labora la persona que es objeto de una conducta de acoso laboral.

Igualmente, en el literal f) del artículo 8º[7] se acudió a la expresión “contrato de trabajo” (que en sentido técnico no se predicaría de los empleados públicos), pero a renglón seguido se hizo referencia a su terminación por justa causa prevista en el Código Sustantivo del Trabajo y también por causa legal de acuerdo con “la legislación sobre la función pública”, lo que denota que en el contexto de dicho literal, el sentido de la referida alocución es amplio y describe de manera general el vínculo laboral público y privado.

También se observa que en otros apartes de la ley se utiliza la expresión “empresa o institución”, para referirse tanto al empleador privado (empresa) como al público (institución). En el artículo 8º aparecen dos ejemplos de ello:

ARTÍCULO 8o. CONDUCTAS QUE NO CONSTITUYEN ACOSO LABORAL. No constituyen acoso laboral bajo ninguna de sus modalidades: (...)

c) La formulación de exigencias razonables de fidelidad laboral o lealtad empresarial e institucional;

(...)

e) La solicitud de cumplir deberes extras de colaboración con la empresa o la institución, cuando sean necesarios para la continuidad del servicio o para solucionar situaciones difíciles en la operación de la empresa o la institución; (se subraya)

Así mismo, en el artículo 9º (donde están ubicadas las expresiones demandadas), cuando el legislador utiliza la palabra denuncia, la misma no identifica la iniciación de un procedimiento penal, sino de una actuación de tipo administrativo por parte de los Inspectores Municipales de Policía, Personeros Municipales o la Defensoría del Pueblo, dirigida a que se pongan en marcha mecanismos preventivos y correctivos de situaciones de acoso laboral. Por tanto, la denuncia de que trata el referido artículo se asemeja a una queja, petición o solicitud de inicio de una actuación administrativa, que no guarda relación con el ámbito de las denuncias penales y de los procedimientos judiciales de esta naturaleza.

En consecuencia, más allá de la existencia de posibles errores formales de técnica legislativa, será necesario verificar el alcance de las expresiones acusadas en el contexto de la ley y del artículo en que se encuentran, de manera que el juicio de constitucionalidad sea hecho sobre su verdadero significado y no sobre supuestos normativos que no se encuentran en la ley.

3. El trabajo en condiciones dignas y justas como principio mínimo fundamental de toda relación laboral pública o privada.

De acuerdo con el Artículo 13 de la Constitución Política, todas las personas nacen iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos,

libertades y oportunidades sin discriminación alguna por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. El mismo artículo dispone que el Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, que adoptará medidas a favor de grupos discriminados o marginados y que protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta y sancionará los abusos que contra ellas se cometan.

Este derecho a recibir el mismo trato si no existe una razón objetiva y razonable que justifique lo contrario[8], no desaparece en el ámbito de las relaciones laborales, especialmente en lo que se refiere a los “principios mínimos fundamentales” previstos en el artículo 53 de la Constitución Política, cuyo eje central es la garantía de condiciones dignas y justas de trabajo, con independencia de quien pueda obrar en un momento dado como empleador o patrono. La Constitución establece expresamente que el trabajo en condiciones justas y dignas es un derecho fundamental de todas las personas (art. 25) y que, en esa medida, ni la ley, ni los contratos, convenios o acuerdos de trabajo “pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores.”[9]

Así, la jurisprudencia de esta Corporación ha reiterado que el trabajo es objeto de una especial protección constitucional “porque permite poner de realce la primacía de otros principios igualmente protegidos, como el respecto a la dignidad humana y a los derechos fundamentales de las personas que como trabajadores adelantan una actividad tendiente a desarrollar su potencial físico o mental, en aras de la provisión de los medios necesarios para su subsistencia y sostenimiento familiar.”[10] **Por ello, la Corte ha entendido que la Constitución protege relaciones laborales justas, en las que se aseguren “la vigencia y efectividad del principio de igualdad, la protección a ciertos sectores de trabajadores que se encuentran en situaciones de debilidad manifiesta o carecen de oportunidades para la capacitación laboral, y la consagración de un sistema contentivo de una protección jurídica concreta del trabajo que debe ser desarrollado por el legislador, a partir del señalamiento de unos principios mínimos fundamentales (art. 53).”[11]**

En este sentido, como ha señalado la Corte y lo advierte el Ministerio Público, la legislación laboral ha avanzado en el entendido que los derechos mínimos de todo trabajador, público o privado, no se circunscriben al pago del salario y de las demás prestaciones económicas, sino que se extiende al respeto de su dignidad como ser humano, en un creciente proceso de humanización de las relaciones laborales en todos sus órdenes.[12]

Ahora, si bien la Constitución no exige el mismo tratamiento legal en todos los aspectos de la relación laboral pública o privada[13], en esencia la protección de la dignidad y de la integridad física y moral de los trabajadores que se desempeñan en uno u otro ámbito debe ser la misma, en cuanto hace a derechos de toda persona que no pueden depender de la naturaleza de la empresa o entidad para la cual prestan sus servicios. Lo contrario significaría legitimar cierto grado de permisibilidad, bien en el sector público, bien en el privado, para la afectación de los derechos fundamentales del trabajador. Por ello, la Corte ha indicado que las condiciones dignas y justas del trabajo “sin las cuales la realización de una labor resultaría violatoria de los principios que fundamentan toda relación interhumana, sobretodo aquella donde el elemento de subordinación es el imperante, deben estar presentes en toda relación laboral, incluidas las que surgen entre la administración pública y sus servidores.”[14]

En este orden de ideas, por ejemplo, en la Sentencia C-051 de 1995, al examinar los cargos

formulados en contra del artículo 338 del Código Sustantivo del Trabajo que permitía condiciones especiales en materia de prestaciones sociales para los patronos que ejecutaran actividades sin ánimo de lucro, la Corte advirtió que **la Constitución no autoriza per se que las circunstancias particulares del patrono se conviertan en factores habilitantes de tratos desiguales que afecten las garantías mínimas de los trabajadores:**

“Entratándose del trabajo, el artículo 53 se refiere a una de las aplicaciones concretas del artículo 13: la igualdad de oportunidades para los trabajadores. Esta igualdad implica que el trabajador, en lo relativo a su retribución, depende de sus habilidades y de la labor que desempeña, y no de las condiciones o circunstancias de su patrono. Este es el fundamento de una de las máximas del derecho laboral: a trabajo igual, salario igual.

En conclusión, la Constitución no autoriza el que la condición o las circunstancias particulares del patrono se conviertan en factores de tratos desiguales, en perjuicio de los trabajadores (...).

Viniendo al tema de la justicia, ¿serán, acaso, justas las condiciones desfavorables de un trabajo, basadas solamente en factores propios del patrono y ajenos al trabajador y a la labor que realiza? Entre dos trabajadores que ejecuten el mismo trabajo, uno de los cuales sirve a uno de los patronos a que se refiere el artículo 338, y el otro a un patrono sometido al régimen general, ¿cómo aceptar que son justas las condiciones desfavorables del primero? En síntesis, la norma acusada no interpreta los artículos 25 y 53 de la Constitución; por el contrario, los contradice.”[15]

Igualmente, esta Corporación declaró inexecutable la expresión “servidor público” contenida en el párrafo segundo del artículo 10° de la Ley 589 de 2000, pues a partir de ella se generaba un trato desigual para los trabajadores del sector privado, cuya relación laboral quedaba excluida de la protección dada por la ley a las víctimas del delito de secuestro:

“El tratamiento diferente que en materia de pago de salarios u honorarios dan los enunciados normativos demandados a los trabajadores particulares que han sido desaparecidos forzosamente o secuestrados en relación con el dado a los servidores públicos que se encuentran en las mismas condiciones es contrario a la Carta. Ello es así porque para ese tratamiento diferente se valora negativamente la ausencia de un elemento de diferenciación arbitrario que desborda el fundamento de la institución y que vulnera el mandato superior de igualdad en la formulación del derecho consagrado en el artículo 13 constitucional.”[16]

La Corte señaló al referirse a la Ley 1010 de 2006 sobre acoso laboral, que “la dignidad humana es el bien jurídico protegido primordialmente por la ley y de éste se desprende la protección de los demás derechos fundamentales, en especial el derecho a trabajar en condiciones dignas y justas, reconocido expresamente por el artículo 25 de la Constitución”, de manera que “la protección del trabajo en condiciones dignas y justas se predica para todos sin discriminación alguna y corresponde a la garantía de los principios mínimos establecidos en el artículo 53 de la Constitución.” [17] (se subraya)

En consecuencia, como no es posible separar el derecho al trabajo de la dignidad humana[18], es claro que la garantía de un trabajo digno y justo (arts. 25 y 53 C.P.), que proteja a la persona contra hostigamientos y conductas abusivas, es una obligación constitucional frente a la cual no es posible hacer exclusiones o diferenciaciones basadas en la naturaleza pública o privada del empleador.

4. El Código Contencioso Administrativo como marco general de los procedimientos administrativos. Protección de las personas que no pueden o no saben escribir.

Teniendo en cuenta que, como ya se indicó, la actuación regulada en el artículo 9º de la Ley 1010 de 2006 es de tipo administrativo y no penal (judicial), en donde la expresión “denuncia” equivale a queja o petición, la Corte considera necesario referirse a las reglas de integración y subsidiariedad que se encuentran previstas en nuestro ordenamiento jurídico en materia de procedimientos administrativos, pues ello será indispensable para resolver el cargo presentado por los demandantes contra el enunciado general de que la denuncia de acoso laboral debe ser presentada por escrito.

Al respecto, el artículo 1º del Código Contencioso Administrativo señala que su campo de aplicación se extiende a los órganos, corporaciones y dependencias de las ramas del Poder Público en todos los órdenes, a las entidades descentralizadas, a la Procuraduría General de la Nación y Ministerio Público, a la Contraloría General de la República y contralorías regionales, a la Corte Electoral (hoy Consejo Nacional Electoral) y a la Registraduría Nacional del Estado Civil, así como a las entidades privadas, cuando unos y otras cumplan funciones administrativas.

A partir de dicho enunciado, el segundo inciso del mismo artículo 1º contiene dos reglas básicas en materia de interpretación de las normas que regulan los procedimientos administrativos: una primera, de carácter general, según la cual, si la ley no ha establecido un procedimiento especial se aplicarán las disposiciones del Código Contencioso Administrativo, lo que desde otra perspectiva significa también que “los procedimientos administrativos regulados por leyes especiales se regirán por éstas” (art.1). Una segunda regla (de subsidiariedad) no menos importante para la comprensión y aplicación de los procedimientos administrativos especiales, indica que lo no previsto en éstos se regulará por las disposiciones de la primera parte del Código Contencioso Administrativo “que sean compatibles”.

Así, la Corte ha indicado que al lado de las actuaciones administrativas de carácter general o particular que regula el Código Contencioso Administrativo, existen otros procedimientos administrativos especiales respecto de los cuales dicho Código tiene un carácter supletivo, en la medida que se aplica “en lo no previsto por los procedimientos especiales y en cuanto sean compatibles.”[19] **Como se indicó en el salvamento de voto presentado por el Magistrado Fabio Morón Díaz a la Sentencia C-252 de 1994[20], en el derecho colombiano se acepta sin reservas** “la existencia de un procedimiento ordinario administrativo, que se organiza en el Código Contencioso Administrativo, primera parte, y al lado suyo, la realidad de los llamados procedimientos administrativos especiales que abundan en materia financiera, cambiaria, agraria, comunal, etc. Esta aceptación de los dos procedimientos está desarrollada expresamente en el artículo 1o. del C.C.A., que dice así en el inciso pertinente: ‘Los procedimientos administrativos regulados por leyes especiales se regirán por éstas; en lo no previsto en ellas se aplicarán las normas de esta parte primera que sean compatibles.’”

Estas reglas de integración han sido tenidas en cuenta en diversas oportunidades en los juicios de constitucionalidad adelantados por esta Corporación. Así, por ejemplo, en la Sentencia C-599 de 1992, la Corte señaló que para entender el sentido de algunas de las normas del Decreto 1756 de 1991[21] que habían sido demandadas, se debía tener en cuenta que “las restantes etapas procedimentales que siguen a la preliminar de instrucción, están sometidas a los principios de publicidad y contradicción y también a las reglas del debido proceso administrativo, ya que a ellas en general y a algunos de los incidentes que se tramitan, se aplican las disposiciones

predicadas de la vía gubernativa que establece el Código Contencioso Administrativo, y las normas que obligan a oír y vencer en juicio a la persona que puede ser sujeto de una sanción.”[22]

Igualmente, en la Sentencia T-505 de 2000, la Corte señaló que los recursos contra los actos administrativos de la Comisión Nacional de Televisión se regían por el Código Contencioso Administrativo y, en tal medida, dicha entidad no podía concederlos en un efecto distinto al previsto en el artículo 55 del mismo, pues la ley no había previsto una regulación especial en contrario.[23]

En la Sentencia C-1201 de 2003[24], la Corte revisó la demanda presentada contra el artículo 828-1 del Estatuto Tributario, en la medida que si bien disponía la vinculación del deudor solidario en el procedimiento de cobro coactivo de la obligación tributaria -mediante la notificación del mandamiento de pago-, nada establecía respecto de su citación a la actuación administrativa que había dado lugar al nacimiento del acto administrativo que se pretendía ejecutar (liquidación de revisión, liquidación de aforo o resolución sanción). La Corte concluyó que si el proceso de determinación de la obligación tributaria tenía por objeto construir el título ejecutivo, era necesario citar al deudor solidario contra el que posteriormente se quisiera hacer oponible, pues de lo contrario se violaría su derecho al debido proceso. Y señaló que, en esa medida, el silencio que guardaban las normas de procedimiento del Estatuto Tributario respecto a la vinculación del deudor solidario a las actuaciones administrativas de determinación del impuesto, hacía aplicable directamente el artículo 28 del Código Contencioso Administrativo, el cual ordena citar a los terceros interesados en las actuaciones administrativas iniciadas por la Administración:

“12. Ahora bien, la comunicación del inicio de la actuación administrativa al deudor solidario llevada a cabo en la forma prevista por el artículo 28 del Código Contencioso Administrativo no modifica las normas del procedimiento administrativo de determinación de las obligaciones tributarias. Es más, la aplicación de dicha norma al procedimiento tributario está prevista expresamente por la legislación. En efecto, el inciso segundo del artículo 1° del Código Contencioso Administrativo es del siguiente tenor:

“Los procedimientos administrativos regulados por leyes especiales se regirán por éstas; en lo no previsto en ellas se aplicarán las normas de esta primera parte que sean compatibles.”

Evidentemente, el Estatuto Tributario es una de esas leyes especiales que regulan un procedimiento administrativo especial. No obstante, como no contiene ninguna norma que indique en qué momento y de qué forma debe ser vinculado el deudor solidario al proceso administrativo de determinación de la obligación tributaria, debe entenderse que se trata de un asunto “no previsto”, por lo cual, conforme al inciso segundo del artículo 1° del C.C.A., debe aplicarse el artículo 28 del mismo ordenamiento, sin que ello conlleve la modificación del resto de las normas que configuran el procedimiento administrativo tributario. Simplemente la aplicación de esta norma permite que se integre adecuadamente el litis consorcio pasivo, dando oportunidad a los deudores solidarios de ejercer su derecho al debido proceso. Las reglas sobre competencia, términos procesales, medios de prueba, recursos, etc., siguen siendo los mismos. (se subraya)

Con fundamento en lo anterior, como la citación del deudor solidario es obligatoria de acuerdo con las normas del Código Contencioso Administrativo, así el Estatuto Tributario guarde silencio al respecto, la Corte declaró exequible la norma acusada.

En el mismo sentido, al estudiar una demanda contra el literal i) del artículo 41 de la Ley 909 de 2004, que establecía como causal de retiro del servicio el abandono del cargo y que según el demandante era inconstitucional por no prever un procedimiento especial para su aplicación, la Corte señaló que esta acusación carecía de fundamento, en la medida que dicha potestad debe ejercerse de acuerdo con el Código Contencioso Administrativo, el cual contiene garantías suficientes para la protección de los derechos del interesado:

“ 42.- No obstante, es de vital importancia recordar que la decisión de retiro del servicio de un empleado público tiene lugar mediante un acto administrativo de carácter particular y concreto para cuya expedición debe cumplirse el procedimiento establecido en el Código Contencioso Administrativo, esto es, que la actuación que de oficio inicie la administración, con el fin de retirar del servicio a un empleado -sea éste de carrera o de libre nombramiento y remoción-, le debe ser comunicada, para efectos de que éste pueda ejercer su derecho de defensa, al ser oído por la autoridad administrativa competente, así como para contar con la oportunidad de aportar y controvertir las pruebas que le sean adversas.”[25]

Por tanto, como señaló la Corte en la Sentencia T-112 de 2002, en materia de debido proceso administrativo es preciso indagar qué disponen las normas legales por las cuales se rige el ejercicio de la respectiva función, pues “en algunos casos la ley exige que la administración siga el proceso contemplado en el Código Contencioso Administrativo mientras que en otros casos existen procedimientos especiales determinados por el legislador para cada asunto específico.”[26]

Así entonces, los mecanismos de integración previstos en el artículo 1º del Código Contencioso Administrativo evitan que, por regla general, en todos los casos en que se asigna una función administrativa que pueda dar lugar a un procedimiento de esta misma naturaleza, el legislador deba señalar necesariamente una regulación especial para su ejercicio[27]. Tampoco estará obligado a hacer una remisión expresa a dicho código, pues éste cumple su función integradora a partir de su propio texto (artículo 1º).

En este sentido es preciso reiterar, como bien se advirtió en la Sentencia C-1201 de 2003[28], que en tales eventos no se trata de una omisión legislativa, sino que “hay un asunto 'no previsto', que debe regularse por las normas generales contenidas de el C.C.A., por decisión expresa del legislador.” Por ello, en la Sentencia C-510 de 2004, al revisar la constitucionalidad del artículo 14 del Decreto Extraordinario 1281 de 2002 (reclamaciones ante el FOSYGA), la Corte señaló:

“Al respecto la Corte señala que, como se recordó en los apartes preliminares de esta sentencia, de acuerdo con el artículo 1º del Código Contencioso administrativo en lo no previsto en los procedimientos administrativos especiales, y en tanto no sean incompatibles con ellos se aplicarán las normas previstas en el libro I del Código Contencioso Administrativo.

Es decir que las previsiones que la actora echa de menos en la norma acusada, respecto de la aplicación o no en este caso de las normas sobre vía gubernativa, o sobre silencio administrativo, han de buscarse no en la norma que acusa sino en las disposiciones del Código Contencioso Administrativo que en tanto no sean incompatibles con la regulación establecida por el legislador extraordinario en materia de reclamaciones ante el Fosyga resulten aplicables.

Así mismo el hecho de que en el artículo acusado no se señale cual es la vía judicial

pertinente en las circunstancias a que el alude, no comporta que la norma vulnere la Constitución, pues ella debe interpretarse de manera sistemática dentro del sistema normativo.

El debido proceso aplicable en este caso, es entonces el que se desprende de analizar de manera concordada las disposiciones contenidas en el artículo acusado con las disposiciones del Código Contencioso Administrativo que resulten aplicables.”[29] (se subraya)

Este sistema de integración en materia de procedimientos administrativos es aún más importante si se trata de dar aplicación a reglas de procedimiento directamente relacionadas con los principios que rigen la función administrativa, cuya vinculación a todo tipo de actuaciones administrativas se deriva directamente del Artículo 209 de la Constitución Política. En la medida que mediante el procedimiento administrativo se logra el cumplimiento de las funciones administrativas del Estado, su desarrollo está presidido por una doble categoría de principios rectores de rango constitucional: “de un lado el principio del debido proceso con todas las garantías que de él se derivan y de otro los que se refieren al recto ejercicio de la función pública.” [30]

Dentro de estos principios, aparece un mandato expreso de **eficacia**, en virtud del cual “se tendrá en cuenta que los procedimientos deben lograr su finalidad” y que, por tanto, las autoridades deben remover “de oficio los obstáculos puramente formales, evitando decisiones inhibitorias.” (art. 3 C.C.A.) Así, se ha entendido por esta Corporación que “los mandatos contenidos en los artículos 2º y 209 de la Constitución imponen a las autoridades la obligación de atender las necesidades, hacer efectivos los derechos de los administrados y asegurar el cumplimiento de las obligaciones sociales”, todo lo cual “se desarrolla con base en dos cualidades, la eficacia y la eficiencia administrativa.”[31]

En este orden de ideas, el hecho de que el legislador exija algunas formalidades en la iniciación y tramitación de los procedimientos administrativos, no implica que la Administración quede liberada de dar aplicación a los principios rectores de la función administrativa, así como de garantizar la protección efectiva de los derechos de los administrados (art. 2º C.P.), más aún cuando está en discusión la dignidad humana y la integridad física y moral de las personas.

Lo anterior implica que, salvo que sea incompatible con el respectivo procedimiento, la exigencia de una solicitud escrita para dar inicio a una determinada actuación administrativa - como la que se revisa-, no impide recibir las solicitudes de las personas que no pueden o no saben escribir, tal como se deriva de los principios de eficacia y de efectividad del derecho, así como de la parte final del artículo 5º del Código Contencioso Administrativo, según la cual “si quien presenta una petición verbal afirma **no saber o no poder** escribir y pide constancia de haberla presentado, el funcionario la expedirá de forma sucinta.” (negrilla fuera del texto original)

Como ha señalado esta Corporación al referirse a la acción de tutela, la protección de los derechos fundamentales no puede depender de que el afectado sepa leer y escribir[32], pues ello constituiría una barrera injustificada para el acceso a las garantías constitucionales que se reconocen a todas las personas en su condición de tales.[33] Así, al estudiar la protección de la vida en las vías públicas y el derecho de todas las personas a gozar del espacio público, la Corte indicó que “atendiendo el derecho a la igualdad como lo consagra la Constitución, se debe facilitar el adecuamiento, diseño y construcción de mecanismos de acceso y tránsito, hacia y en

el espacio público, que no solo garanticen la movilidad general, sino también el acceso a estos espacios, de las personas con movilidad reducida, temporal o permanente, o cuya capacidad de orientación se encuentra disminuida por edad, analfabetismo, incapacidad o enfermedad.”[34]

Igualmente, al revisar la constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria de veedurías ciudadanas, que establecía como requisito para ser veedor “saber leer y escribir”, la Corte consideró que tal exigencia representaba una restricción desproporcionada de los derechos de participación y control del poder político previstos en la Constitución, pues eliminaba “la posibilidad de que muchas personas, entre ellas las pertenecientes a grupos social o económicamente marginados, pudiesen ejercer su derecho a la participación a través de las veedurías ciudadanas”. Por ello, la Sala concluyó que la referida exigencia no sólo desconocía el artículo 40 de la Constitución, sino el 13 (derecho a la igualdad) y, además, la diversidad étnica y cultural de la Nación, en la medida que “Colombia es un Estado con pluralidad de etnias y culturas, muchas de las cuales no tienen una cosmovisión a partir de la escritura, a pesar de expresarse en castellano o en sus lenguas propias.” [35]

Por ello, en la medida que el analfabetismo está normalmente ligado a la marginalidad económica y social de grupos tradicionalmente relegados[36], muchos de los cuales obtienen sus ingresos de una relación de trabajo, la exigencia del uso de la escritura para hacer efectiva la protección de su dignidad frente a conductas de acoso laboral, sin alternativas en caso de no saber o no poder escribir, representa efectivamente un factor discriminatorio y de exclusión prohibido por la Constitución. No obstante, en la medida que el ordenamiento jurídico prevé mecanismos generales de protección cuando dicha situación se presenta en el trámite de un procedimiento administrativo (art.5 C.C.A), deberá analizarse si la norma acusada permite acudir a ellos, de forma tal que, como señalan los intervinientes, no haya lugar a declarar su inexequibilidad.

6. Análisis de los cargos.

Como se mencionó inicialmente, la demanda plantea dos cargos:

El primero, contra la expresión “reglamento de trabajo” contenida en el artículo 9º de la Ley 1010 de 2006 (numeral 1º y párrafo 1º), pues a juicio de los actores restringe el ámbito de la ley a las empresas que cuentan con él y la hace inaplicable a las que no deben tenerlo (especialmente entidades públicas y fuerzas militares) y a las que han incumplido su deber legal de expedirlo.

El segundo, contra la exigencia de una denuncia “escrita” (art. 9 numeral 2º), que según la demanda impide que las personas que no saben leer y escribir puedan denunciar conductas de acoso laboral.

La Corte observa que frente a ambos cargos tanto demandantes como Ministerio Público e intervinientes coinciden en que:

- a. la protección contra el acoso laboral debe extenderse a todo tipo de trabajadores y empleados, tanto públicos como privados, por tratarse de una garantía derivada del derecho de toda persona a un trabajo digno y justo.
- b. se debe salvaguardar la posibilidad de que las personas que no pueden presentar una denuncia de acoso laboral por escrito lo hagan de manera verbal, sin perjuicio de la obligación del funcionario competente de darle dicha formalidad (elearla a escrito), para dejar constancia de la misma, y de iniciar el trámite correspondiente.

La diferencia está en que para los demandantes las expresiones acusadas impiden tal igualdad entre trabajadores públicos y privados y restringen la posibilidad de hacer denuncias verbales, razón por la cual consideran que son inconstitucionales, mientras que para los intervinientes dichas conclusiones son erradas, pues a su juicio la Ley 1010 de 2006 es aplicable a empresas privadas y entidades públicas y no impide recibir denuncias de quienes no pueden hacerlo por escrito, por lo que la demanda no está llamada a prosperar. El Ministerio Público coincide con los intervinientes, salvo en que considera que frente al segundo cargo la sentencia debería ser de exequibilidad condicionada “bajo el entendido que la denuncia de la conducta de acoso laboral, también podrá formularse de manera verbal ante el funcionario competente.”

De acuerdo con lo que se ha expuesto hasta el momento, se tiene que: (i) La Ley 1010 de 2006 parte de un principio general de aplicación a todas las relaciones laborales, públicas o privadas, que se manifiesta expresamente en diversos apartes de la ley y en el lenguaje utilizado por el legislador; (ii) El trabajo en condiciones dignas y justas constituye un derecho fundamental y una garantía de todo trabajador, con independencia de la naturaleza pública o privada de su vínculo de trabajo; (iii) Salvo norma expresa en contrario o que resultare incompatible con la naturaleza misma del respectivo procedimiento, el principio de eficacia (art. 209 C.P.) y lo dispuesto en la parte final del artículo 5° del Código Contencioso Administrativo, imponen a la Administración el deber de facilitar la recepción y trámite de las solicitudes o peticiones de las personas que no saben o no pueden escribir.

Ahora bien, el artículo 9° de la Ley 1010 de 2006, en el que se encuentran las expresiones acusadas, dispone lo siguiente:

“Artículo 9°. Medidas preventivas y correctivas del acoso laboral.

- 1. Los reglamentos de trabajo de las empresas e instituciones deberán prever mecanismos de prevención de las conductas de acoso laboral y establecer un procedimiento interno, confidencial, conciliatorio y efectivo para superar las que ocurran en el lugar de trabajo. Los comités de empresa de carácter bipartito, donde existan, podrán asumir funciones relacionados con acoso laboral en los reglamentos de trabajo.**
- 2. La víctima del acoso laboral podrá poner en conocimiento del Inspector de Trabajo con competencia en el lugar de los hechos, de los Inspectores Municipales de Policía, de los Personeros Municipales o de la Defensoría del Pueblo, a prevención, la ocurrencia de una situación continuada y ostensible de acoso laboral. La denuncia deberá dirigirse por escrito en que se detallen los hechos denunciados y al que se anexa prueba sumaria de los mismos. La autoridad que reciba la denuncia en tales términos conminará preventivamente al empleador para que ponga en marcha los procedimientos confidenciales referidos en el numeral 1 de este artículo y programe actividades pedagógicas o terapias grupales de mejoramiento de las relaciones entre quienes comparten una relación laboral dentro de una empresa. Para adoptar esta medida se escuchará a la parte denunciada.**
- 3. Quien se considere víctima de una conducta de acoso laboral bajo alguna de las modalidades descritas en el artículo 2° de la presente ley podrá solicitar la intervención de una institución de conciliación autorizada legalmente a fin de que amigablemente se supere la situación de acoso laboral.**

Parágrafo 1°. Los empleadores deberán adaptar el reglamento de trabajo a los requerimientos de la presente ley, dentro de los tres (4)[37] meses siguientes a su promulgación, y su incumplimiento será sancionado administrativamente por el Código Sustantivo del Trabajo. El empleador deberá abrir un escenario para escuchar las opiniones de los trabajadores en la adaptación de que trata este parágrafo, sin que tales opiniones sean obligatorias y sin que eliminen el poder de subordinación laboral.

Parágrafo 2°. La omisión en la adopción de medidas preventivas y correctivas de la situación de acoso laboral por parte del empleador o jefes superiores de la administración, se entenderá como tolerancia de la misma.

Parágrafo 3°. La denuncia a que se refiere el numeral 2 de este artículo podrá acompañarse de la solicitud de traslado a otra dependencia de la misma empresa, si existiera una opción clara en ese sentido, y será sugerida por la autoridad competente como medida correctiva cuando ello fuere posible.”

De la lectura de este artículo, la Corte destaca lo siguiente, en lo que guarda relación con el primer cargo de la demanda (contra la expresión “reglamento de trabajo”):

1. El objeto del artículo 9° es establecer las medidas preventivas y correctivas del acoso laboral, pero no definir el ámbito general de aplicación de la ley, ni regular el régimen sancionatorio contra los infractores. Por tanto, de este artículo no es posible derivar una regla general de aplicación o inaplicación de la ley, más aún cuando, como ya se revisó, dicha materia está expresamente regulada en otros apartes de ella (especialmente artículos 1° y 6°).

2. No existe referencia expresa que determine que las medidas preventivas y correctivas del acoso laboral no deben adoptarse en cierto tipo de empresas o en las entidades estatales. Tampoco existe una exclusión para las Fuerzas Militares como lo indican los demandantes.

3. En el numeral 1° del artículo 9°, “reglamentos de trabajo” se complementa con el término “empresas e instituciones”, que en otros apartes de la ley es utilizado para identificar tanto a las empresas del sector privado como a las entidades públicas (instituciones)[38], en cuanto destinatarias directas de la ley. Ello le resta a la expresión acusada su connotación privatista y, como sostienen los intervinientes y el Ministerio Público, le procura un sentido amplio y general, que incluye, en el caso de las entidades públicas, los actos administrativos que éstas deben expedir para implementar las medidas preventivas y correctivas del acoso laboral. Por tanto, el numeral 1° del artículo 9°, ratifica la regla general de aplicación de la ley a “empresas e instituciones”, es decir, a los empleadores privados y públicos.

4. En el parágrafo 1° del artículo 9°, la norma sí se refiere específicamente a la actualización de los actuales reglamentos de trabajo regulados por el Código Sustantivo del Trabajo, pero ni ello es en sí mismo inconstitucional, ni tiene las consecuencias que le otorgan los demandantes, pues solamente constituye una orden adicional para las empresas que ya tienen un reglamento de trabajo, que no restringe el deber general establecido en la ley y, específicamente, en el numeral 1° del mismo artículo 9°, en cuanto a la adopción de medidas preventivas y correctivas de acoso laboral en todas las empresas y entidades públicas y privadas.

5. Acorde con lo anterior, el parágrafo 2° del artículo 9° advierte que la omisión en la

adopción de medidas preventivas y correctivas de la situación de acoso laboral “por parte del empleador o jefes superiores de la administración”, se entenderá como tolerancia de la misma. Por tanto, también se establece una consecuencia negativa para los casos en que “los jefes superiores de la administración”, es decir los responsables de las entidades del Estado, omitan la adopción de las medidas previstas en este artículo sobre prevención y corrección de conductas constitutivas de acoso laboral.

Sobre este tema, en el informe de ponencia para Primer Debate en el Senado de la República se señaló lo siguiente:

“Aunque son muchas las personas que en su actividad laboral tienen que soportar constantes agresiones verbales y físicas, hostigamientos, descalificaciones humillantes en presencia de los compañeros, públicas amenazas de despido, discriminaciones por razones de raza, género o creencias y actitudes de aislamiento social, ninguna ley colombiana brinda protección efectiva frente a tales vejámenes. Nuestro derecho laboral, privado y público, ignora tales prácticas, no obstante ser cotidianamente ejercidas -como aceptables- por jefes inmediatos, supervisores, superiores jerárquicos y por los propios compañeros de trabajo en empresas y entidades públicas, con la finalidad de infundir terror, inducir la renuncia o simplemente "amargarles la vida" a subalternos o colegas.

Para llenar este vacío legal, parecen útiles las herramientas contenidas en este proyecto, encaminadas a **prevenir, corregir y sancionar el acoso laboral** en sus diferentes modalidades: maltrato, humillación, persecución, discriminación, entorpecimiento y aislamiento.

¿Qué es lo que se sugiere? Como medidas preventivas, los reglamentos de trabajo de empresas e instituciones deberán consagrar procedimientos internos, confidenciales y conciliatorios de tipo pedagógico y ayudas psicológicas que puedan ser puestos en marcha cuando el empleador detecte, por sí mismo o por queja, una situación de acoso laboral. Si tales procedimientos no fueren activados, los afectados podrán acudir ante el Inspector de Trabajo, el Inspector de Policía, el Personero Municipal o la Defensoría del Pueblo para que se conmine al acusado y al empleador a hacerlo. [39] (subrayas y negrilla fuera del texto).

Visto lo anterior, es claro que la expresión “reglamentos de trabajo”, en ninguno de los dos apartes en que es utilizada en el Artículo 9º, excluye a una parte del sector privado o a las entidades del Estado del ámbito de aplicación de la Ley 1010 de 2006, como equívocamente lo interpretaron los demandantes.

No se desconoce **que gran parte de las entidades estatales no tienen un “reglamento de trabajo” en los términos del Código Sustantivo del Trabajo, pero como señalan los intervinientes** en el contexto del artículo 9º de la Ley 1010 de 2006 dicha expresión tiene un sentido amplio y, por tanto, comprende también los actos que deben expedir las entidades estatales para adoptar mecanismos preventivos y correctivos del hostigamiento laboral.

Así mismo, el hecho de que las empresas que están obligadas a tener un reglamento de trabajo no lo hayan adoptado, no significa que la ley no les sea aplicable, sino que se encuentran en una situación de incumplimiento que deriva en la presunción de tolerancia del acoso laboral (parágrafo 2º del artículo 9º). No puede confundirse, como lo hacen los actores, la inaplicación de la ley por sus destinatarios con la inconstitucionalidad de la misma, pues lo primero hace referencia solamente a un problema de eficacia de la norma, que no afecta per se su validez.

En consecuencia, el hecho de que una determinada empresa o entidad no tenga reglamento de

trabajo o que, en general, no haya desarrollado los mecanismos preventivos y correctivos de que trata la ley, no impide que con la intervención de alguno de los funcionarios previstos en el artículo 9º, se tomen las medidas correspondientes frente a situaciones concretas de acoso laboral, exista o no reglamento de trabajo. Así, como señala el Ministerio Público, la Ley 1010 de 2006 no permite interpretar que en las empresas o entidades en que no existe reglamento de trabajo, aquélla sería inaplicable.

De acuerdo con lo anterior, el primer cargo no prospera.

Frente al segundo problema planteado por los actores, se observa que el artículo 9º de la Ley 1010 de 2006 regula un procedimiento de tipo administrativo, en el que efectivamente se establece como regla general que la denuncia o queja para poner en marcha los mecanismos preventivos y correctivos de acoso laboral debe ser presentada por escrito. Dicha solicitud da origen a una actuación administrativa ante los Inspectores Municipales de Policía, Personeros Municipales o la Defensoría del Pueblo, a través de la cual, previa audiencia de la parte denunciada, se puede conminar al empleador “para que ponga en marcha los procedimientos confidenciales referidos en el numeral 1 de este artículo y programe actividades pedagógicas o terapias grupales de mejoramiento de las relaciones entre quienes comparten una relación laboral dentro de una empresa.”

La ley no prevé expresamente el tratamiento que estas autoridades deben dar a las denuncias de quienes no pueden o no saben escribir, es decir de aquéllas personas que requieran hacer una denuncia verbal ante la imposibilidad de presentarla por escrito. No obstante ello no comporta un impedimento en ese sentido ni representa un vacío legal, pues en esos casos se aplica lo dispuesto en el artículo 5º del Código Contencioso Administrativo, que en concordancia con el principio de eficacia (arts. 209 de la C.P. y 3º del C.C.A.), determina que los Inspectores Municipales de Policía, Personeros Municipales o la Defensoría del Pueblo están obligados a recibir las denuncias de quienes no saben o no pueden escribir, a revestirlas de dicha formalidad y a dar inicio con ello a la correspondiente actuación administrativa.

La expresión acusada no admite la interpretación dada por los demandantes, pues ella desconoce que el legislador ha previsto la forma en que las autoridades administrativas deben actuar para garantizar la efectividad del derecho de petición de las personas que no manejan el lenguaje escrito. En esa medida, contrario a lo afirmado por los accionantes, la expresión acusada, que por regla general exige la presentación de una denuncia escrita, no impide que las personas que no saben o no pueden escribir ejerzan su derecho de denunciar conductas de acoso laboral, en su caso de manera verbal, ni mucho menos exonera a las autoridades encargadas de su recepción de darles el trámite correspondiente y de garantizar la protección de la integridad y dignidad humana de quien se ha visto afectado por las conductas señaladas en la Ley 1010 de 2006.

En consecuencia, este segundo cargo, al igual que el primero, no prospera.

Tampoco es procedente la declaración de constitucionalidad condicionada que solicita el Ministerio Público, ya que la expresión acusada no admite una interpretación contraria a la que se ha señalado y que por tanto deba ser excluida del ordenamiento jurídico a través de una sentencia de esa naturaleza. Como se ha dicho, de acuerdo con los artículos 209 de la Constitución Política y 3º y 5º del Código Contencioso Administrativo, las autoridades indicadas en el artículo 9º de la Ley 1010 de 2006 están obligadas a recibir y elevar a escrito las denuncias verbales de las personas que no pueden o no saben escribir, con lo que el aparte demandado no comporta restricción alguna para ellas.

Conforme a todo lo expuesto, la Corte declarará la exequibilidad de las expresiones acusadas.

VII. DECISION

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

R E S U E L V E:

Declarar EXEQUIBLES las expresiones “los reglamentos de trabajo” (numeral 1º), “la denuncia deberá dirigirse por escrito” (numeral 2º) y “los empleadores deberán adaptar los reglamentos de trabajo” (parágrafo 1º) del artículo 9º de la Ley 1010 de 2006.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente

RODRIGO ESCOBAR GIL

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

AUSENTE EN COMISION

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

[1] Decreto 231 de 2006 corrige yerro caligráfico y señala que deberá leerse "dentro de los tres (3) meses siguientes a su promulgación" (Diario Oficial 46.164 de 2006).

[2] Exposición de motivos del Proyecto de Ley No. 88 de 2004, Gaceta del Congreso 400 de 2004. Igualmente en la Ponencia para Primer Debate en la Cámara de Representantes se indicó: "Se considera que el desestímulo coercitivo no debería llevar el acoso a la categoría de delito, sino que inicialmente deben tomarse medidas administrativas y disciplinarias tanto a quienes son los objetos activos del hecho y para quienes acusen indebidamente a sus superiores o compañeros de actuaciones de acoso laboral." (Gaceta del Congreso No.671 de 2004)

[3] Sentencia C-898 de 2006, Declaró inexecutable el literal f del artículo 3º, que atenuaba la conducta de acoso laboral por la existencia de vínculos familiares y afectivos. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[4] Sentencia C-738 de 2006, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. En ella se decidió: "**DECLARAR EXEQUIBLE** el artículo 14 de la Ley 1010 de 2006, por los cargos analizados en la presente sentencia, a excepción de la expresión "los cuales se descontarán sucesivamente de la remuneración que el quejoso devengue, durante los seis (6) meses siguientes a su imposición." la cual será declarada **INEXEQUIBLE**." (parte resolutive corregida por auto 271 de 2006)

[5] "Son bienes jurídicos protegidos por la presente ley: el trabajo en condiciones dignas y justas, la libertad, la intimidad, la honra y la salud mental de los trabajadores, empleados, la armonía entre quienes comparten un mismo ambiente laboral y el buen ambiente en la empresa." (se subraya).

[6] Artículo 7º. Conductas que constituyen acoso laboral. Se presumirá que hay acoso laboral si se acredita la ocurrencia repetida y pública de cualquiera de las siguientes conductas (...)

i) La imposición de deberes ostensiblemente extraños a las obligaciones laborales, las exigencias abiertamente desproporcionadas sobre el cumplimiento de la labor encomendada y el brusco cambio del lugar de trabajo o de la labor contratada sin ningún fundamento objetivo referente a la necesidad técnica **de la empresa**;

j) La exigencia de laborar en horarios excesivos respecto a la jornada laboral contratada o legalmente establecida, los cambios sorpresivos del turno laboral y la exigencia permanente de laborar en dominicales y días festivos sin ningún fundamento objetivo en las necesidades de la empresa, o en forma discriminatoria respecto a los demás trabajadores o empleados;

[7] Artículo 8º. Conductas que no constituyen acoso laboral. No constituyen acoso laboral bajo ninguna de sus modalidades: (...) f) Las actuaciones administrativas o gestiones encaminadas a dar por terminado **el contrato de trabajo**, con base en una causa legal o una justa causa, prevista en el Código Sustantivo del Trabajo o en la legislación sobre la función pública."

[8] Sentencia C-576 de 2004, M.P. Jaime Araújo Rentería.

[9] Sentencia C-898 de 2006, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[10] Sentencia C-100 de 2005. M.P. Álvaro Tafur Galvis.

[11] Sentencia C-521 de 1995. MP: Antonio Barrera Carbonell.

[12] Sentencias T-461 de 1998, M.P. Alfredo Beltrán Sierra, y T-439 de 2000, M.P. Alejandro Martínez Caballero, entre otras.

[13] Sentencia C.1106 de 2001 M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

[14] Sentencia C-1163 de 2000. M.P. Fabio Morón Díaz.

[15] M.P. Jorge Arango Mejía.

[16] Sentencia C-400 de 2003, M.P. Jaime Córdoba Triviño. Aclaración de voto del Magistrado Manuel José Cepeda Espinosa.

[17] Sentencia C-898 de 2006, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[18] Sentencia C-898 de 2006, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[19] Sentencia C-640 de 2002, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. En esa sentencia se analizaba la constitucionalidad de un aparte del artículo 44 del Código Contencioso Administrativo y para establecer su sentido y alcance la Corte indicó: (i) que al lado de las actuaciones administrativas de carácter general o particular que regula el C.C.A. existen procedimientos administrativos especiales que, según lo indica el artículo 1° del mismo Código, se regulan por leyes especiales; y (ii) que respecto de ellos las normas del C.C.A. tienen un carácter supletivo.

[20] MM. PP. Antonio Barrera Carbonell y Vladimiro Naranjo Mesa. Salvamento de voto de los Magistrados Fabio Morón Díaz, Hernando Herrera Vergara y Eduardo Cifuentes Muñoz, por cuanto, a su juicio, las normas que establecían un procedimiento administrativo especial para la Superintendencia Bancaria, no tenían la condición de "código" y, en esa medida, podían concederse facultades extraordinarias para su expedición. Salvamento parcial de voto del Magistrado Vladimiro Naranjo Mesa en el mismo sentido.

[21] "POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECE EL REGIMEN SANCIONATORIO Y EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO CAMBIARIO A SEGUIR POR LA SUPERINTENDENCIA DE CAMBIOS."

[22] M.P. Fabio Morón Díaz.

[23] "La Comisión de Televisión violó el debido proceso al dar al recurso de reposición un efecto no querido por el legislador y al forzar la ejecución inmediata de su acto aun antes de que se hubiese interpuesto el recurso y mucho antes de la resolución y notificación del mismo. Resulta evidente que la sociedad demandante tenía derecho a que el acto administrativo no tuviera ejecución durante el tiempo que se tomara el órgano administrativo para resolver sobre el recurso interpuesto. En otros términos, no podía la Comisión, a la luz del Código Contencioso Administrativo, tramitar el recurso en el efecto devolutivo cuando la ley ordena que lo sea en el suspensivo." (M.P. José Gregorio Hernández)

[24] M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

[25] Sentencia C-1189 de 2005, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto. Aclaración de voto del Magistrado Jaime Araújo Rentería.

[26] M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[27] Puede verse también la Sentencia C-432 de 1996, M.P. Carlos Gaviria Díaz, en la que se analizaba la función del Ministerio del Trabajo (hoy Ministerio de la Protección Social), de declarar la ilegalidad de las huelgas. La Corte señaló que dicha potestad no era arbitraria ni desconocía el debido proceso o el derecho de defensa, pues su ejercicio debía realizarse de acuerdo con las reglas generales del procedimiento administrativo en aquello que no estaba expresamente regulado en la norma acusada.

[28] M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra

[29] M.P. Álvaro Tafur Gálvis. Aclaró voto el Magistrado Jaime Araújo Rentería "por considerar que el artículo 13 del Decreto Ley 1281 de 2002 se expidió con fundamento en la Ley 715 de 2001 y en su oportunidad salvé el voto, por considerar que esta Ley es inconstitucional."

[30] Sentencia C-640 de 2002. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

[31] Sentencia T-068 de 1998, M.P. Fabio Morón Díaz.

[32] Sentencia T-681 de 2004, M.P. Jaime Araújo Rentería. Con base en el principio de eficacia que rige la acción de tutela, la Corte ha reconocido que además de la posibilidad de presentar tutelas verbales (artículo 14 del Decreto 2067 de 1991), las personas que no saben leer y escribir pueden acudir a diversos mecanismos tales como la firma a ruego, el uso de la huella dactilar y la agencia oficiosa, entre otras. En este sentido, pueden revisarse también las Sentencias T-197 de 2003 y T 115 de 2004, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

[33] "2.2 En relación con las personas que no saben leer ni escribir, la Corte ha resaltado que el mismo carácter informal de la acción y su regulación, que propende por la celeridad y la eficacia, permite a los ágrafos acudir de manera pronta ante la autoridad judicial para obtener el amparo constitucional de sus derechos. La persona que ejerce la acción no necesita saber escribir ni es indispensable que sepa firmar, pues este hecho no puede constituir barrera para el acceso a la administración de justicia en materia de derechos fundamentales." (Sentencia T-681 de 2004, M.P. Jaime Araújo Rentería.

[34] Sentencia T-024 de 2000, M.P. Alejandro Martínez Caballero. En el mismo sentido, pueden verse las sentencias T-288 de 1995, SU-360 de 1999 y T-940 de 1999.

[35] Sentencia C-292 de 2003, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

[36] Ibídem.

[37] Decreto 231 de 2006 corrige yerro caligráfico y señala que deberá leerse "dentro de los tres (3) meses siguientes a su promulgación" (Diario Oficial 46.164 de 2006).

[38] Literales c y d del artículo 8º, tal como se indicó anteriormente.

[39] Gaceta del Congreso 198 del 21 de abril de 2005, p.20. En el mismo sentido se refirieron las Ponencias para primer y segundo debate en la Cámara de Representantes (Gacetas del Congreso 671 y 803 de 2004, respectivamente).



ISSN 2256-1633

Última actualización: 31 de agosto de 2019

