Sentencia C-181/03

CONCILIACION EXTRAJUDICIAL EN DERECHO ADMINISTRATIVO LABORAL-Improcedencia

JURISDICCION ORDINARIA-Competencia sobre conflictos en sistema de seguridad social integral

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-No existencia de cargos formalmente propuestos

Referencia: expediente D-4230

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 35 (parcial) y 37 de la Ley 640 de 2001.

Demandante: Edward Martínez Avendaño

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME ARAUJO RENTERIA

Bogotá, D. C., cuatro (4) de marzo de dos mil tres (2003).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

S E N T E N C I A

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Edward Martínez Avendaño demandó los artículos 35 parcial y 37 de la ley 640 de 2001, “por la cual se modifican normas relativas a la conciliación y se dictan otras disposiciones.”

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda de la referencia.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de la disposición demandada, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 44.282 del 5 de enero de 2001, y se subraya el aparte acusado:

“Ley 640 de 2001

(enero 5)

por la cual se modifican normas relativas a la conciliación y se dictan otras disposiciones

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 35. Requisito de procedibilidad. En los asuntos susceptibles de conciliación, la conciliación extrajudicial en derecho es requisito de procedibilidad para acudir ante las jurisdicciones civil, contencioso administrativa, laboral y de familia, de conformidad con lo previsto en la presente ley para cada una de estas áreas.

Realizada la audiencia sin que se haya logrado acuerdo conciliatorio total o parcial, se prescindirá de la conciliación prevista en el artículo 101 del Código de Procedimiento Civil o de la oportunidad de conciliación que las normas aplicables contemplen como obligatoria en el trámite del proceso, salvo cuando el demandante solicite su celebración.

El requisito de procedibilidad se entenderá cumplido cuando se efectúe la audiencia de conciliación sin que se logre el acuerdo, o cuando vencido el término previsto en el inciso 1o. del artículo 20 de esta ley la audiencia no se hubiere celebrado por cualquier causa; en este último evento se podrá acudir directamente a la jurisdicción con la sola presentación de la solicitud de conciliación.

Con todo, podrá acudirse directamente a la jurisdicción cuando bajo la gravedad del juramento, que se entenderá prestado con la presentación de la demanda, se manifieste que se ignora el domicilio, el lugar de habitación y el lugar de trabajo del demandado, o que este se encuentra ausente y no se conoce su paradero.

Cuando en el proceso de que se trate, y se quiera solicitar el decreto y la práctica de medidas cautelares, se podrá acudir directamente a la jurisdicción. De lo contrario, tendrá que intentarse la conciliación extrajudicial en derecho como requisito de procedibilidad, de conformidad con lo previsto en la presente ley.

Parágrafo. Cuando la conciliación extrajudicial en derecho sea requisito de procedibilidad y se instaure la demanda judicial, sin perjuicio de lo previsto en los artículos 22 y 29 de esta ley el juez impondrá multa a la parte que no haya justificado su inasistencia a la audiencia. Esta multa se impondrá hasta por valor de dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes en favor del Consejo Superior de la Judicatura.

Artículo 37. Requisito de procedibilidad en asuntos de lo contencioso administrativo. Antes de incoar cualquiera de las acciones previstas en los artículos 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo, las partes, individual o conjuntamente, deberán formular solicitud de

conciliación extrajudicial, si el asunto de que se trate es conciliable. La solicitud se acompañará de la copia de la petición de conciliación enviada a la entidad o al particular, según el caso, y de las pruebas que fundamenten las pretensiones.

Parágrafo 1°. Este requisito no se exigirá para el ejercicio de la acción de repetición.

Parágrafo 2°. Cuando se exija cumplir el requisito de procedibilidad en materia de lo contencioso administrativo, si el acuerdo conciliatorio es improbadado por el Juez o Magistrado, el término de caducidad suspendido por la presentación de la solicitud de conciliación se reanudará a partir del día siguiente hábil al de la ejecutoria de la providencia correspondiente.

(Nota: La transcripción del artículo 37 se hace conforme al texto del artículo 2° del decreto 131 de 2001, por el cual se corrigen yerros.)

III. LA DEMANDA

El demandante considera que la expresión “contencioso administrativa” contenida en el inciso primero del artículo 35 y la integridad del artículo 37 de la ley 640 de 2001, vulneran los artículos 1, 2, 13, 53 y 229 de la Constitución Política, con fundamento en los argumentos que a continuación se resumen:

A su juicio, si se tiene en cuenta que dentro de la jurisdicción contencioso administrativa “existen procesos o acciones de nulidad y restablecimiento de carácter laboral, cuando precisamente un acto administrativo expedido por la Administración Pública viola la ley la Constitución se estaría aplicando un injusto jurídico de carácter laboral; pero si a ello le sumamos la aplicación del art. 37 de la ley demandada, se estaría sometiendo a los trabajadores del Estado a un trámite innecesario, acudiendo primero al agotamiento de la vía gubernativa para poder lograr un pronunciamiento de la administración y luego esperar una conciliación prejudicial que puede llegar a durar entre 6 meses y 1 año (...), sin contar con una posible improbación y consecuente apelación.” En ese orden de ideas, los fines del Estado “quedarían interrumpidos con la excesiva duración de dicha conciliación prejudicial, y es allí donde se estaría denegando una verdadera justicia, porque no es el simple echo (sic) de poder o tener derecho a acudir ante la Administración de Justicia sino que cuando se acuda a ella, ésta sea eficaz y justa.” Por tanto, al amparo de las normas acusadas se vulnera la igualdad entre empleadores y trabajadores para acceder a la justicia material.

Además, la jurisdicción contencioso administrativa de carácter laboral es similar a la jurisdicción ordinaria, más aún en tratándose de materias conciliables, toda vez que ambas versan sobre asuntos prestacionales, laborales, contractuales y sociales. Por esta razón, la primera debe tener el mismo alcance que la segunda, en la cual no existe el requisito de procedibilidad respecto de conciliaciones prejudiciales en materia laboral, tal como determinó la Corte en sentencia C-893 de 2001. En esta última, la conciliación es facultativa, mientras que en aquella es obligatoria, sin un fundamento razonable para ello.

Siendo que la Constitución prodiga una especial protección a favor del trabajo y de los trabajadores por parte del Estado (C.P. Arts. 2 y 53), si se desconocen los derechos estos últimos deben gozar de suficientes mecanismos para defenderlos, sin condicionamientos que enerven la efectividad de los mismos, tales como el requisito consagrado en las normas acusadas. Así pues, el carácter social de tales derechos exige que su protección no pueda estar obstaculizada por una condición de “procedibilidad impuesta”, como pretende el artículo 35 demandado, con mayor razón si para ese trámite obligatorio previo al proceso se contempla la posibilidad de que el titular del derecho tenga en ocasiones que sufragar “expensas significativas para poder accionar ante el órgano jurisdiccional.”

Finalmente, aduce el actor que las normas objeto de acusación desconocen el hecho de que el salario y las prestaciones sociales son irrenunciables y por tanto, “inconciliables”.

IV. INTERVENCIONES

1. Universidad Santo Tomás de Aquino

El ciudadano Alfonso Giraldo Saavedra intervino en el proceso en nombre de la Universidad Santo Tomás con el objeto de solicitar a la Corte estar a lo resuelto en la sentencia C-1195/01. Sin embargo, advierte sobre la forma como las disposiciones demandadas vulneran la Constitución, así:

Luego de analizar la jurisprudencia constitucional en relación con la conciliación y el requisito de procedibilidad en asuntos laborales, afirma el interviniente que la facultad de conciliar es esencialmente ocasional o transitoria y, por ende, de carácter voluntario, puesto que al tenor del artículo 116 superior, son las partes quienes habilitan al particular para resolver su controversia.

Desde el punto de vista formal, en la acción de nulidad y restablecimiento del derecho y en la acción laboral ordinaria se persiguen los mismos fines, razón por la cual, según él, no se justifica el tratamiento diferente de que son objeto en materia de conciliación. En efecto, en ambos casos el trabajador perjudicado persigue la protección de sus derechos laborales. Por esta razón, estaría ajustado a derecho que esta Corporación declarara la inexecutable de las normas acusadas pero, en aras del respeto del orden constitucional que da efecto de cosa juzgada a los fallos dictados por la Corte, debe estarse a lo resuelto en la sentencia C-1195 de 2001, donde dichos preceptos se declararon exequibles.

2. Ministerio de Justicia y del Derecho

El ciudadano José Camilo Guzmán Santos intervino en este proceso en nombre del Ministerio de Justicia y del Derecho para solicitar a la Corte estar a lo resuelto en la sentencia C-1195 de 2001, toda vez que existe cosa juzgada material en relación con las normas acusadas. Aduciendo que al respecto, en la citada sentencia la Corte encontró ajustados a la Constitución los artículos 35 a 38 de la ley 640 de 2001, luego de considerar que el requisito de procedibilidad para acudir a las jurisdicciones civil y contencioso administrativa no conculca el derecho fundamental a acceder a la justicia. Además, en esta oportunidad el demandante no presenta nuevos cargos de inconstitucionalidad.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El señor Procurador General de la Nación, mediante concepto No. 3041, solicita a la Corte: (i) en relación con los cargos inherentes a la violación de los artículos 53 y 229 de la Carta Política, estarse a lo resuelto en la sentencia C-1195 de 2001; y (ii) en relación con la violación de los artículos 1, 2 y 13 de la Constitución, declarar exequibles las normas demandadas.

En primer lugar, si bien en la sentencia C-893 de 2001 la Corte consideró que la celebración de la conciliación como requisito de procedibilidad no era aplicable respecto de las acciones laborales, en sentencia C-1195 del mismo año señaló que dicho requisito se ajustaba a la Carta en materia contencioso administrativa, criterio reiterado en la sentencia C-417/02, por lo cual existe cosa juzgada material frente a los cargos de la demanda referidos a la supuesta violación de los artículos 53 y 229 superiores.

En segundo lugar, según la Vista Fiscal las disposiciones acusadas no vulneran los artículos 1, 2 y 13 de la Carta, toda vez que el legislador goza de la facultad constitucional para establecer los mecanismos jurídicos que, de manera alternativa, tiendan a la solución pacífica de los conflictos entre particulares y entre éstos y el Estado. El requisito de procedibilidad en materia contencioso administrativa debe entenderse entonces como “una oportunidad para manifestar a la administración cuáles son los fundamentos jurídicos y fácticos en que se sustenta la eventual pretensión patrimonial a fin de que ésta analice la conveniencia o no de enfrentar un proceso judicial porque tal oportunidad a lo sumo implica un tiempo de espera, sin que la existencia del aludido requisito implique para alguna de las partes ceder en sus derechos o renunciar al ejercicio de las acciones pertinentes.” Por ello, los fines del Estado se ven garantizados con el ejercicio de la conciliación prejudicial, antes que verse quebrantados.

Asimismo, “objetivamente consideradas las partes que acuden a la conciliación antes de utilizar la vía contenciosa, tienen previsto en la ley un tratamiento igual, y si bien la mayoría de las veces es el trabajador quien requiere al empleador estatal para que éste sufrague los salarios o prestaciones hasta ahora no reconocidos, es por virtud del mismo ordenamiento jurídico que el conciliador estatal debe acudir con facultades dispositivas. Así, el cargo sobre la violación del derecho a la igualdad basado en que el trabajador y el empleador no se encuentran en las mismas circunstancias en relación con el sustrato material sobre el cual versa el posible acuerdo, carece de sustento fáctico.”

VI. CONSIDERACIONES

1. Competencia

Al tenor de lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4 de la Constitución, corresponde a esta Corporación conocer de la presente demanda, por dirigirse contra disposiciones que forman parte de una ley de la República.

2. Planteamiento del problema

Corresponde a la Corte determinar si la expresión “contencioso administrativa” contenida en el inciso primero del artículo 35 y la integridad del artículo 37 de la ley 640 de 2001, vulneran los artículos 1, 2, 13, 53 y 229 de la Constitución Política.

2.1. Error del actor en el planteamiento del problema constitucional

2.1.1. La ley 640 de 2001 contenía el siguiente yerro: en su artículo 37 aludía al artículo 85 del Código Contencioso Administrativo, esto es, a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Esta falencia fue corregida mediante el artículo 2 del decreto 131 de 2001 reproduciendo el artículo 37 primitivo, pero excluyendo de su texto el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo.

De este modo se perfeccionó el querer del legislativo en el sentido de que mientras el artículo 35 de la ley 640 de 2001 establece en su primer inciso la regla general de procedibilidad -conciliación extrajudicial- frente a las jurisdicciones civil, contencioso administrativa, laboral y de familia; por su parte el artículo 37 ibídem, con la omisión de la referencia al artículo 85 del Código Contencioso Administrativo excluyó de la regla general -conciliación extrajudicial- las demandas relativas a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, dentro de las cuales discurren las de carácter laboral.

Siendo esto así, para la Corte resulta claro que el actor edificó su glosa sobre un supuesto equivocado, es decir, sobre un contenido normativo inexistente. Por donde, al no requerirse el trámite de la conciliación extrajudicial en el ámbito del derecho administrativo laboral, el cargo formulado devendrá en decisión inhibitoria.

No obstante lo dicho, y con fines ilustrativos, en la perspectiva de los conflictos laborales asociados a la seguridad social integral cabe observar lo siguiente: esta Corporación, al examinar la constitucionalidad del artículo 2-4 de la ley 712 de 2001, afirmó:

“(…), en el artículo 2° de la ley en mención se regula la competencia general de la jurisdicción ordinaria “en sus especialidades laboral y de seguridad social”, atribuyéndole en su numeral 4° acusado el conocimiento de las controversias referentes al “sistema de seguridad social integral” que se susciten entre los afiliados, beneficiarios o usuarios, los empleadores y las entidades administradoras o prestadoras, cualquiera que sea la naturaleza de la relación jurídica y de los actos jurídicos que se controviertan”.

“(…)

“En suma, el numeral 4° del artículo 2° de la Ley 712 de 2001 al atribuir a la jurisdicción ordinaria en sus especialidades laboral y de seguridad social la solución de los conflictos referentes al sistema de seguridad social integral que se susciten entre los afiliados, beneficiarios o usuarios, los empleadores y las entidades administradoras o prestadoras, cualquiera que sea la naturaleza de la relación jurídica y de los actos jurídicos que se controviertan, integra un sistema mediante el cual debe prestarse el servicio público obligatorio de la seguridad social bajo el principio de unidad que rige el régimen jurídico que la regula.

“Finalmente, es de anotar que en lo esencial el numeral 4º del artículo 2º de la Ley 712 de 2001 es mutatis mutandi igual al artículo 2º de la ley 362 de 1997, que acogió en forma más explícita la exégesis que las altas Corporaciones de justicia le habían impartido. Valga recordar que en esas sentencias se precisó que después de la expedición de Ley 100 de 1993, para los efectos del sistema de seguridad social integral no es necesario tener en cuenta la naturaleza jurídica del vínculo ni los actos que reconocieron o negaron un derecho sustancial en esa materia, sino la relación afiliado, beneficiario o usuario, con la respectiva entidad administradora o prestadora de servicios de seguridad social integral. Por tanto, es la materia de la controversia lo que define la jurisdicción competente y no el status jurídico del trabajador (...)”1.

Vale decir, tanto para los particulares como para los servidores públicos, es la jurisdicción ordinaria la competente para conocer de los conflictos que se presenten en la esfera del sistema de seguridad social integral, pues, según se acaba de ver, al respecto basta con que las respectivas contiendas “(...) se susciten entre los afiliados, beneficiarios o usuarios, los empleadores y las entidades administradoras o prestadoras, cualquiera que sea la naturaleza de la relación jurídica y de los actos jurídicos que se controviertan”.

Lo cual derivó en que los servidores que en razón de tales conflictos se hallaban circunscritos a la jurisdicción contencioso administrativa pasaron a la jurisdicción ordinaria con todas sus consecuencias procesales; y por tanto, en consonancia con la sentencia C-893 de 2001,2 por este aspecto también resulta improcedente la conciliación prejudicial en los dominios del derecho administrativo laboral.

2.1.2. Apoyándose en los mismos argumentos que esgrimió contra el artículo 35 de la ley 640 de 2001, el actor acusó el artículo 37 de esta ley. Constatándose al punto una completa ausencia de conexidad entre los “cargos” y el contenido del primer inciso y el primer párrafo del artículo 37.

En efecto, en su primer inciso el artículo 37 de la ley 640 de 2001 alude taxativamente a las acciones previstas en los artículos 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo, las cuales corresponden, en su orden, a la reparación directa y a las controversias contractuales.

Por su parte el párrafo 1º del artículo 37 exime de la conciliación prejudicial el ejercicio de la acción de repetición.

Vale decir, ni el primer inciso ni el primer párrafo de la norma impugnada tienen relación alguna con la materia laboral, y mucho menos con los cargos formulados por el actor en su demanda, deviniendo los mismos en glosas impertinentes, extrañas e irrelevantes respecto al contenido del artículo 37. De lo cual se sigue que contra el primer inciso y contra el primer párrafo del artículo 37 de la ley 640 de 2001 no existen cargos formalmente propuestos, razón suficiente para declarar la inhibición por este aspecto.

Igual conclusión se puede predicar respecto del párrafo 2º del artículo 37, en el cual se dispone sobre la reanudación del término de caducidad que fue suspendido por la presentación de la solicitud de conciliación, cuando quiera que el acuerdo conciliatorio haya sido improbadado por el juez o magistrado en los eventos en que se exija cumplir el requisito de procedibilidad en materia de lo contencioso administrativo.

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:

PRIMERO.- INHIBIRSE de fallar de fondo, por las razones expuestas en la parte considerativa de esta sentencia, respecto de la constitucionalidad de los artículos 35 y 37 de la Ley 640 de 2001.

SEGUNDO.- Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

ÁLVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Sentencia C-1027 de 2002.

2 Mediante esta sentencia la Corte Constitucional declaró inexecutable las normas de la ley 640 de 2001, por las cuales se disponía la conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad en materia laboral.