

Sentencia C-533/13

CONCILIACION PREJUDICIAL COMO REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD DE PROCESOS EJECUTIVOS CONTRA MUNICIPIOS-No vulnera el acceso a la justicia ni la igualdad, salvo en el caso del cobro ejecutivo de acreencias laborales a favor de los trabajadores

La Sala Plena concluye que: (i) el legislador no viola el derecho de acceso a la justicia al establecer la conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad en los procesos ejecutivos que se promuevan contra los municipios, por cuanto es una herramienta razonable [busca fines legítimos e imperiosos constitucionalmente, a través de un medio no prohibido, que es conducente para alcanzarlos y que, prima facie, no sacrifica desproporcionadamente otros valores, principio o derechos constitucionales]. (ii) El legislador no viola el principio de igualdad al imponer a los deudores de los municipios una carga procesal (conciliación prejudicial) que no tienen los demás deudores en los procesos ejecutivos considerados en general, puesto que se trata de una decisión legislativa que constituye un ejercicio razonable del poder de configuración normativa que busca una finalidad legítima, mediante un medio no prohibido y adecuado para alcanzarlo. (iii) El legislador viola los derechos de los trabajadores que tengan acreencias laborales a su favor, susceptibles de ser reclamadas mediante un proceso ejecutivo, en especial los derechos a 'la irrenunciabilidad de los beneficios mínimos establecidos en normas laborales' (art. 53, CP) y su derecho a la igualdad (art. 13, CP), al exigirles un requisito procesal (la conciliación prejudicial) que está expresamente excluido por la ley para el resto de los trabajadores. Es decir, la conciliación previa no es exigible como requisito de procedibilidad cuando se trata de acreencias laborales susceptibles de ser reclamadas a los municipios.

PROCESOS EJECUTIVOS CONTENCIOSO ADMINISTRATIVOS-Audiencia de conciliación extrajudicial

CODIGO GENERAL DEL PROCESO-Ambitos en que se desarrolla la actividad procesal

CONFLICTO NORMATIVO-Regla de solución

El artículo 2 de la Ley 153 de 1887 "Por la cual se adiciona y reforma los códigos nacionales,

la ley 61 de 1886 y la 57 de 1887”, introduce en el ordenamiento una regla de solución de conflictos normativos, en función del momento de expedición de la ley. La norma que contemple la política legislativa más reciente en torno a una misma cuestión, se debe preferir por encima de aquella norma que contenga una política legislativa anterior. Ley posterior se prefiere a la ley anterior, significa entonces, que se deben preferir las nuevas soluciones jurídicas que en democracia se haya decidido construir, para resolver una determinada situación.

CONCILIACION PREJUDICIAL CONTENIDA EN LEY 1551 DE 2012 Y AUDIENCIA DE CONCILIACION EXTRAJUDICIAL EN PROCESOS CONTENCIOSO ADMINISTRATIVOS CONTENIDA EN LEY 1564 DE 2012-Conflicto normativo aparente

CONCILIACION PREJUDICIAL COMO REQUISITO PROCESAL EN MATERIA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA Y LABORAL-Jurisprudencia constitucional/ CONCILIACION- Características/CONCILIACION-Naturaleza/ CONCILIACION-Concepto/CONCILIACION- Condiciones de procedencia/CONCILIACION LABORAL-Jurisprudencia constitucional

CONFIGURACION LEGISLATIVA EN MATERIA PROCESAL-Jurisprudencia constitucional

CONCILIACION PREJUDICIAL COMO REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD EN PROCESOS EJECUTIVOS CONTRA MUNICIPIOS-Contenido y alcance

PRINCIPIOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA-Adición de criterios

El artículo 4° de la Ley 1551 de 2012 tiene por objeto añadir tres criterios adicionales para la aplicación de los principios de la administración pública señalados en el artículo 5° de la Ley 136 de 1994. A los siete contemplados previamente, los criterios de “(1) coordinación; (2) concurrencia, (3) subsidiariedad, (4) complementariedad, (5) eficiencia, (6) responsabilidad y transparencia, y (7) participación”, la Ley del 2012 añadió tres criterios adicionales de aplicación de los principios de la administración pública. Tales criterios adicionales son, a saber (8) sostenibilidad, en términos ecológicos, (9) asociatividad, y (10) economía y buen gobierno. Este último criterio es entendido así: “el municipio buscará garantizar su autosostenibilidad económica y fiscal, y deberá propender por la profesionalización de su administración, para lo cual promoverá esquemas asociativos que privilegien la reducción del gasto y el buen gobierno en su conformación y funcionamiento”

(art. 4° Ley 1551 de 2012).

CONCILIACION PREJUDICIAL COMO REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD EN PROCESOS EJECUTIVOS CONTRA MUNICIPIOS-Desarrollo del criterio de economía y buen gobierno, que incluye expresamente los criterios de autosostenibilidad económica y fiscal

La conciliación prejudicial como requisito procesal en los procesos ejecutivos contra los municipios es una herramienta legislativa que permite a estas entidades territoriales desarrollar el criterio de economía y buen gobierno, que incluye expresamente los criterios de autosostenibilidad económica y fiscal. Especialmente si se tiene en cuenta el diseño particular de la institución, que se acompaña de medidas normativas que le permiten a aquellas entidades acreedoras de los municipios, llegar a acuerdos de conciliación en los que se incluyan, además, descuentos considerables sobre los montos que deberán ser cancelados. Se trata, de conciliaciones y acuerdos de pago que no sólo permiten a los municipios adoptar estrategias y planes para asumir razonablemente las deudas que pueden ser ejecutadas en su contra, sino que se permite alcanzar disminuciones importantes y considerables, que ayudan a alcanzar los objetivos propuestos de manera más efectiva.

Referencia: expediente D-9493

Demandante:

Ricardo Barroso Álvarez

Acción de inconstitucionalidad contra el artículo 47, parcial, de la Ley 1551 de 2012 “por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”.

Magistrada ponente

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución, el 1° de diciembre de 2011, el ciudadano Ricardo Barroso Álvarez presentó acción de inconstitucionalidad contra el artículo 47, parcial, de la Ley 1551 de 2012 “por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”. La demanda fue repartida y admitida para su conocimiento por la Sala Plena, mediante auto de 7 de febrero de 2013.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de la norma acusada, subrayando los apartes demandados por el accionante.

Ley 1551 de 2012

“por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”

[...]

Artículo 47. La conciliación prejudicial. La conciliación prejudicial será requisito de procedibilidad de los procesos ejecutivos que se promuevan contra los municipios. La conciliación se tramitará siguiendo el procedimiento y los requisitos establecidos para la de los asuntos contencioso administrativos.

El acreedor podrá actuar directamente sin hacerse representar por un abogado. Dicha conciliación no requerirá de aprobación judicial, y su incumplimiento solo genera la consecuencia de que el acreedor puede iniciar el proceso ejecutivo correspondiente.

El delegado del Ministerio Público encargado de la conciliación acumulará todas las solicitudes relacionadas con obligaciones de dar una suma de dinero a cargo del municipio y fijará una sola audiencia trimestral en la que el representante legal del municipio propondrá una programación de pagos de los créditos que acepte, la cual deberá respetar

el orden de preferencia de las acreencias previsto en la Ley 550 de 1999.

En la audiencia de conciliación se excluirán de la programación de pagos aquellas obligaciones que el representante del municipio no acepte por ser procedente, a su juicio, alguna de las excepciones de mérito que obran en los procesos ejecutivos. Así mismo, se excluirán aquellas a las que no se haya vencido el plazo previsto en el artículo 297 de la Ley 1437 de 2011.

Para proteger el patrimonio público, el representante legal del municipio, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y la territorial con competencia en el municipio de que se trate, podrá objetar créditos a cargo del municipio cuando a su juicio no esté justificada la causa de la misma o el cumplimiento de las obligaciones que sirvieron como causa de la deuda. Las acreencias objetadas serán excluidas del acuerdo conciliatorio y el objetante, o los demás intervinientes en la audiencia, podrán iniciar, dentro de los dos meses siguientes, la acción popular para proteger el derecho colectivo del patrimonio público en la que se decida la validez de la acreencia. En el proceso que siga dicha acción se podrá decretar, desde el inicio, la suspensión de la ejecutividad del acto en el que conste la obligación, cuando exista prueba siquiera sumaria o indicio que ponga en duda la causa del crédito.

Parágrafo 1°. Cuando se trate de actos administrativos expedidos por autoridades municipales en los que conste la obligación de pagar una suma de dinero solo podrá solicitarse la conciliación prejudicial seis meses después de expedido dicho acto administrativo.

En cualquier etapa del proceso, aun después de la sentencia, será obligatorio acumular los procesos ejecutivos que se sigan contra un municipio, cuando el accionante sea la misma persona, la pretensión sea la obligación de dar una suma de dinero, y deba adelantarse por el mismo procedimiento.

Parágrafo 2°. En los municipios de 4a, 5a y 6a categoría y para los efectos de que tratan los artículos 46 y 48 de la presente ley, el comité de conciliación lo conformará solo el alcalde, el jefe de la oficina jurídica a quien se le asigne la función de la defensa judicial del municipio y el encargado del manejo del presupuesto.

Parágrafo Transitorio. Los procesos ejecutivos actualmente en curso que se sigan contra los municipios, en cualquier jurisdicción, cualquiera sea la etapa procesal en la que se encuentren, deberán suspenderse y convocarse a una audiencia de conciliación a la que se citarán todos los accionantes, con el fin de promover un acuerdo de pago que dé fin al proceso. Se seguirá el procedimiento establecido en este artículo para la conciliación prejudicial. Realizada la audiencia, en lo referente a las obligaciones que no sean objeto de conciliación, se continuará con el respectivo proceso ejecutivo.

Se autoriza a las entidades públicas de todos los órdenes que sean acreedoras de los municipios a rebajar los intereses pendientes o las sanciones a que haya lugar, y a condonar el capital o convenir que sea reinvertido en programas sociales del municipio que correspondan a las funciones de la entidad acreedora.

Si se trata de obligaciones tributarias o parafiscales, la entidad pública acreedora podrá reducir hasta el noventa por ciento (90%) de los intereses y/o las sanciones a que haya lugar, siempre y cuando el municipio se comprometa a pagar el valor del capital correspondiente en un máximo de dos vigencias fiscales. Este plazo podrá ampliarse a tres vigencias fiscales si se trata de municipios de 4ª, 5ª y 6ª categoría. En el acuerdo de pago el municipio deberá pignorar recursos del Sistema General de Participaciones, propósito general, u ofrecer una garantía equivalente.

No procederá el cobro contra un municipio de deudas o saldos pendientes de convenios interadministrativos o de cofinanciación, cuando se compruebe que estas se originaron por conductas de los funcionarios responsables, en contradicción a la Ley, que generaron detrimento al patrimonio público. Si el detrimento ocurrió por una incorrecta gestión municipal, como por deficiencias en el control debido por parte de las entidades del orden nacional o departamental, las entidades públicas convendrán una estrategia para lograr, a través de los procesos judiciales, fiscales y disciplinarios correspondientes, determinar las responsabilidades a que haya lugar en contra de los funcionarios que hayan causado el daño y recuperar el dinero público que no se haya aplicado adecuadamente al cumplimiento del fin al que estaba destinado, lo cual deberá consignarse en el acta de liquidación correspondiente”.[1]

III. DEMANDA

Ricardo Barroso Álvarez presentó acción de inconstitucionalidad contra el artículo 47, parcial, de la Ley 1551 de 2012 “por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”, por considerar que viola el derecho de acceso a la justicia. A su parecer, “[...] la norma acusada establece la conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad en los procesos ejecutivos que se promuevan contra los municipios, fijándose así una carga gravosa a la persona que teniendo un título ejecutivo oponible a un municipio no pueda acudir directamente al proceso ejecutivo para cobrar las obligaciones a su favor, sino que por el contrario previo a ello tenga que agotar el requisito de la conciliación prejudicial ante el Ministerio Público, situación que hace más demorada y onerosa la satisfacción del derecho.”

1. El accionante considera que la decisión legislativa se introdujo “sin justificación constitucional o supralegal alguna”, con lo cual, se alega, se violan los derechos constitucionales de los trabajadores oficiales y los servidores públicos previstos en el artículo 53 de la Constitución.

2. Para la acción, la norma violaría la jurisprudencia constitucional fijada en la materia, pues estaría reproduciendo “[...] lo que otrora fuera declarado inexecutable por la Corte Constitucional en la sentencia C-893 de 2001, como quiera que en criterio de esa Corporación era inconstitucional la exigencia del requisito obligatorio de procedibilidad de la conciliación extrajudicial en materia laboral [...]”. El argumento se desarrolla y presenta en los siguientes términos,

“Desde la sentencia C-893 de 2001 la Corte Constitucional había definido la inconstitucionalidad que se generaba con la Ley 640 de 2001, cuando exigía la conciliación extrajudicial como requisito obligatorio de procedibilidad, entre los tantos argumentos esgrimidos por el juez constitucional en aquella ocasión, se destacó que tal exigencia vulneraba el acceso a la administración de justicia en tanto que en materia laboral no podía ser obstaculizado por condición de procedibilidad y porque la conciliación tiene un carácter potestativo y voluntaria sumándose a ello que existe una facultad constitucional radicada en cada trabajador para conciliar y transigir sobre derechos ciertos e indiscutibles, derecho que se vulneraba al exigir como obligatorio dicho requisito de procedibilidad, pues lo que hacía la norma constitucional era otorgarle esa libertad al trabajador, fíjese que se trataba de la conciliación [previa al inicio de un proceso declarativo ordinario y aun así se consideró

que era inconstitucional,] con más razón aún si el requisito de procedibilidad se exige para el inicio de una acción ejecutiva de carácter laboral cuando el derecho ya es cierto e indiscutible, imponerle esta carga al trabajador resulta desproporcionado desde el punto de vista constitucional. || [...] || En conclusión, por la falta de especificidad de la norma demandada y por tanto de exigir de forma indiscriminada el requisito de la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad previo al inicio de una acción ejecutiva en contra de un municipio, los títulos en los que se pretenda cobrar acreencias laborales también entrarían dentro de esta exigencia, se estaría con ello afectando el principio de cosa juzgada constitucional pues se reproduciría el contenido de una norma ya declarada inexecutable, como fueron los artículos 35 y 39 de la Ley 640 de 2001, teniendo en cuenta los argumentos ya expuestos en párrafos anteriores. ”

3. Se considera que se estaría violando la definición que de acceso a la justicia se ha hecho en la legislación estatutaria (art. 13 de la Ley 1285 de 2009), lo cual implicaría pretender reformar, mediante una ley ordinaria una decisión de ley estatutaria. Dice al respecto: “[...] el artículo 47 (parcial) de la Ley 1551 de 2012 contraviene lo dispuesto por la ley estatutaria 1285 de 2009 en su artículo 13, puesto que esta norma definió como requisito de procedibilidad de la conciliación prejudicial, en la jurisdicción contenciosa administrativa, sólo frente a los conflictos que deberían tramitarse por medio de las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales, de los que aluden los artículos 85, 86 y 87 del CCA, por ello el querer del legislador estatutario no fue erigir el requisito de procedibilidad de la conciliación prejudicial en la acción ejecutiva que se adelanta contra los municipios, ahora no es adecuado, que mediante ley ordinaria se pretenda modificar el artículo 42ª de la Ley 270 de 1996, el cual fuera modificado por la disposición de la Ley 1285 de 2009 del que ya se hizo referencia”.

4. Se alega además, que la norma tal como está concebida implica una vulneración al principio de igualdad, puesto que se generan unas condiciones de privilegio para un tipo de deudor (los municipios frente a todos los demás), a la vez que se discriminan a algunos acreedores (a aquellos que tiene deudas con municipios frente a los que tienen deudas con cualquier otro tipo de deudor).

IV. INTERVENCIONES

1. Ministerio del Interior

El Ministerio del Interior participó mediante apoderado, para defender la constitucionalidad de las normas acusadas. A su parecer se trata de una norma de carácter procesal, razonable constitucionalmente, que se expidió en ejercicio de las competencias legislativas propias del Congreso de la República. Dice al respecto,

Para el Ministerio la norma ofrece una posibilidad al Municipio, pero no impone una obligación al acreedor que podrá o no aceptar el acuerdo de pago presentado por la entidad territorial. Por eso se afirma,

“Hay que tener presente que la norma no es restrictiva, ya que si el acreedor no está de acuerdo con la propuesta de pago o el escenario financiero que presenta el Municipio para cancelar sus obligaciones, puede iniciar o continuar su proceso de ejecución, acatando las reglas que para el efecto ha dispuesto el legislador, entonces, lo que se pretende es darle oportunidad al Municipio que se organice financieramente y le presente a sus acreedores la forma de cancelar sus acreencias, la cual, debe estar precedida del cumplimiento de las normas presupuestales y las disponibilidad de los recursos. || [...] || Como requisito de procedibilidad se debe realizar la conciliación para las acciones civiles, de familia y administrativos tal como lo prevé la ley 640 de 2001, dejando a un lado tal requisito en materia laboral. Por lo tanto, permitir a los municipios mantener estas facultades de negociación de sus pasivos, blindando temporalmente a la entidad territorial para que tenga la oportunidad de presentar de manera acorde con sus ingresos una propuesta de pago a sus acreedores, no es inconstitucional, ya que como se ha mencionado no se cercena el derecho al acceso de la administración de justicia, porque el acreedor que no esté satisfecho con la propuesta presentada, puede iniciar su proceso de ejecución ante el despacho judicial correspondiente, dado que existen las normas que le permiten actuar dentro del Estado Social de Derecho y acceder a la administración de justicia frente al caso per se, en nada se está obstaculizando el libre acceso al aparato judicial, por lo contrario es una oportunidad de acercamiento para el pago de lo debido o para llegar a una fórmula conciliadora.”

2. Ministerio de Hacienda

Mediante apoderado, el Ministerio de Hacienda participó en el proceso de la referencia para

defender la exequibilidad de los apartes normativos acusados por el actor. A su parecer, la demanda debería declararse inepta y la Corte inhibirse de hacer algún pronunciamiento. Se sostiene que, en cualquier caso, la disposición en cuestión, no afecta la reserva de ley estatutaria, no viola el derecho de acceso a la justicia, los derechos laborales, ni el principio de igualdad.

2.1. El Ministerio sostiene, en primer término, que en tanto “[...] el demandante se limita a enunciar los cargos contra la norma, pero no presenta argumentos para sustentar la forma en que contradicen la Constitución, y considerando que hace derivar de la misma conclusiones fruto de elucubraciones jurídicas, respetuosamente se solicita a la Corte declararse inhibida [...]”.

2.2. Sin embargo, se afirma que en caso de pronunciarse la Corte de fondo, no se está desconociendo la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, por cuanto la norma acusada no desconoce o contraria aquella. Sólo se ocupa de regular una situación especial para procedimientos contra municipios. Dijo la intervención,

“El mandato legal está dirigido en el sentido de habilitar la conciliación en procesos iniciados con ocasiones de acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, acciones contractuales y acciones de reparación directa, sin que se entienda en ningún caso que ese requisito está prohibido frente a otro tipo de acciones.

El legislador estatutario quiso para todos los efectos, descartar la posibilidad de que ese requisito fuese inexistente para el caso de los asuntos que se discutan a través de las acciones enunciadas, pero ello no significa, como lo pretende el actor que la conciliación previa se encuentre prohibida en otro tipo de procesos.

En segundo lugar, el artículo acusado hace referencia a la procedibilidad de la conciliación frente a los procesos ejecutivos que se instauren contra los municipios. En ningún caso hace alusión al ejercicio de acciones contenciosas, con lo cual será necesario, dependiendo del asunto dentro del cual se encuentre inmerso un título ejecutivo, ejercer las acciones correspondientes previstas en el Código Contencioso Administrativo.”

2.3. Para el Ministerio de Hacienda no hay violación alguna del derecho de acceso a la justicia, puesto que éste se encuentra garantizado y asegurado. A su parecer, no es cierto

que “la conciliación como requisito prejudicial [sea] una carga gravosa para las partes.” La norma impone un paso procesal previo, pero no impide el ejercicio del derecho. Dice la intervención al respecto,

“[...] la Corte confirmó que la conciliación como requisito de procedibilidad es razonable para los asuntos que hayan de ser tramitados, a través de las acciones contenidas en los artículos 86 y 87 del antiguo Contencioso Administrativo, esto es acción de reparación directa y acción contractual. En igual sentido se pronunció en sentencia C-713 de 2008 a propósito de la novedad incluida a la ley estatutaria a través del artículo 42A de la Ley 1285 de 2009, mediante la cual se amplió el requisito de procedibilidad a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho. La Corte manifestó la razonabilidad de dicha ampliación teniendo en cuenta la naturaleza de esa acción que no es otra que la de discutir intereses de contenido particular y subjetivo, generalmente de orden patrimonial, y no la legalidad o constitucionalidad en abstracto, situación que es diferente.

En igual sentido, entonces, podrá pronunciarse la Corte Constitucional en relación con la norma, si se tiene en cuenta que en los procesos ejecutivos no se contraviene la legalidad de un acto, sino intereses de carácter patrimonial.

En lo que respecta a la naturaleza del proceso ejecutivo tampoco es predicable afirmar que la procedibilidad es una carga gravosa sobre la persona que tiene a su favor un título ejecutivo, dada la insatisfacción que previamente a padecido frete a la administración municipal. Contrario a esa conclusión, este requisito busca un efecto completamente opuesto precisamente en razón a la naturaleza del título que se busca hacer efectivo. [...].

|| Este Ministerio se permite reiterar nuevamente que el acceso a la justicia no es sólo la justicia material formal estatal, su espectro es tan amplio como la promoción de la resolución de conflictos de ámbitos diferentes como los jurisdiccionales. De hecho, la justicia natural ha sido catalogada por la misma Corte como un sistema en donde las partes se ven a sí mismas como adversarios. Este referente es susceptible de ser transformado, mucho más si los derechos en juego no son propios de debate y discusión, pero sí de encuentro entre las partes y reconocimiento entre las mismas. La conciliación francamente abre esas opciones y deja a las partes en libertad de resolver el conflicto en derecho.”

2.4. Para el Ministerio la norma acusada tampoco pone en riesgo la irrenunciabilidad de los

beneficios mínimos establecidos en las normas laborales. Señala que la “[...] Ley 551 de 2012 tiene por objeto dictar normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, teniendo dentro de sus disposiciones el mecanismo de conciliación para resolver conflictos que en principio sean susceptibles de resolver a través de procesos ejecutivos. || Claramente este tipo de procesos hace referencia a obligaciones patrimoniales adquiridas por parte de los municipios con los particulares. Son obligaciones dinerarias no laborales. [...].”

2.5. Además, no vulnera la norma acusada el principio de igualdad, según el Ministerio de Hacienda. A su juicio, se trata casos diferentes que pueden ser regulados, legítimamente, de manera distinta. Expresamente dijo,

“[...] la norma objeto de revisión se encuentra contenido en una ley que tiene por objeto dictar normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Bajo esa premisa y conforme la unidad de materia que deben revestir las leyes, tantas veces recordada por el alto Tribunal Constitucional, sería impensable buscar una igualdad como la que sugiere el demandante frente a entidades territoriales diferentes al municipio. Potísima razón para que el legislador, mediante la Ley 1551 de 2012, hubiese considerado conveniente, admisible, razonable y en términos generales constitucional, incorporar la conciliación como requisito prejudicial de los procesos ejecutivos que se promuevan contra los municipios.”

2.6. El Ministerio advierte, finalmente, que la norma no es residual, no es de carácter subsidiario. Se dice al respecto,

“[...] el artículo 47 de la Ley 1551 de 2012 es una norma puntual, que no comporta ningún reenvío al Código General del Proceso. En ejercicio de la cláusula general de competencia el Congreso de la República puede acudir a la figura del reenvío de normas siempre que ella sea clara y se refiera a un texto definido. Así mismo, para que una remisión sea ajustada a la Constitución no se requiere que ella se refiera a un texto legal en sentido estricto o formal, pues son admisibles las remisiones hechas a otra norma del orden jurídico.”

3. Federación Colombiana de Municipios

El Director Ejecutivo de la Federación Colombiana de Municipios, participó en el proceso

para defender la norma acusada. A su parecer, se trata de una justa protección a los municipios, que no desconoce los derechos de los acreedores, así éstos sean trabajadores. Dijo el texto,

“En el caso concreto lo que parece saltar a la vista es que si el legislador ha previsto un tratamiento diferencial para los Municipios ello compagina en primer lugar con su naturaleza de entidad fundamental de la división político administrativa del territorio, así declarada en el artículo 311 de la Carta Política, y en segundo término con la consideración de que es la entidad estatal que se halla en mayor situación de vulnerabilidad precisamente porque es la que tiene contacto directo con las más intensas necesidades colectivas, luego amerita que el legislador establezca para ella una protección especial de su patrimonio con el fin de garantizar que las acciones judiciales no paralicen los recursos públicos.

Por otra parte, se ve la conciliación como un obstáculo cuando lo que la ley interpretada en el contexto de las diversas normas que sobre el punto constan es precisamente lo contrario, que por la vía de conciliación prevengan o cesen los conflictos entre los municipios y sus acreedores, para evitar la acción judicial.

Afirmar que se está impidiendo el acceso a la Administración de Justicia es tanto como descalificar completamente la conciliación, mecanismo de solución de conflictos que muy por el contrario ha sido concebido y regulado como la manera de garantizar la justicia por auto composición, es decir haciendo innecesaria la hetero composición que es la intervención judicial.

Por supuesto, la conciliación cuando se trate de créditos laborales no podrá conducir al desconocimiento de derechos ciertos e indiscutibles, tan sólo se ocupará de la programación del pago según las posibilidades de flujo de recursos de los Municipios y la mayor conveniencia del convocante.”

Por último, la Federación dice que “[...] si la Corte considera en este caso aplicables los criterios fijados en la sentencia C-893 de 2001, rogamus declarar la exequibilidad de la norma bajo la condición de que la conciliación previa no es exigible cuando se trata de créditos laborales.”

4. Intervenciones ciudadanas

4.1. Una intervención, firmada por cinco ciudadanos,[2] se solicita declarar inexecutable los apartes demandados, por considerar que la norma, en efecto, obstaculiza irrazonablemente el reclamo de los derechos ante los municipios e impone un trato discriminatorio a cierto tipo de acreedores en beneficio de algunos deudores.

4.2. Una segunda intervención ciudadana, también presentada por cinco personas,[3] solicitó a la Corte Constitucional, acoger los cargos de la demanda. Señalan las tensiones que a su juicio existen entre algunos artículos de la Ley 270 de 1996 (arts. 1, 2, 4) y la norma acusada. Reiteran el argumento de violación a la igualdad y de limitación al derecho de acceso a la justicia.

V. CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, mediante el concepto N° 5548 del 3 de abril de 2013, participó en el proceso de la referencia para solicitar a la Corte Constitucional que se declare inhibida de hacer pronunciamiento alguno o, que en su defecto, declare la inexecutable de la norma legal acusada, por ser irrazonable constitucionalmente y contraria a los derechos de los trabajadores.

1. En primer lugar, indicó que existen dos posibilidades hermenéuticas. Entender que el artículo acusado en el presente proceso fue derogado por el artículo 613 del Código General del Proceso, a comprender que la norma sigue vigente en lo que a los municipios se refiere. A su parecer se debe concluir que no existe la norma acusada y que, por tanto, no hay lugar a pronunciamiento constitucional alguno. Dijo al respecto,

“Es preciso advertir que con posterioridad a la expedición de la norma demandada (6 de julio de 2012) se expidió la Ley 1564 de 2012 “Por la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones”, cuyo artículo 613 dispone sobre el asunto objeto de estudio [...] [4] || [...] Del cotejo de la norma citada con el texto de la norma demandada surgen varias posibilidades hermenéuticas, a saber:

La primera posibilidad hermenéutica sugiere la derogatoria de la norma demandada por parte del artículo 613 del Código General del Proceso, a la luz de los siguientes argumentos:

(i) prima facie se advierte que el contenido de la ley de modernización y funcionamiento de los municipios regula temas sustanciales sobre dichas entidades territoriales, no obstante, también se advierte que el artículo 47 demandado contiene disposiciones de carácter procedimental, tal y como ocurre con el artículo 613 del Código General del Proceso; (ii) así las cosas, el aparente conflicto normativo debe plantearse en términos de la existencia de dos normas procedimentales que regulan el tema de la conciliación como requisito de procedibilidad en procesos ejecutivos; (iii) bajo esta línea argumentativa se debe aplicar, como primera medida, la regla contenida en el artículo 2 de la Ley 153 de 1887, según la cual la ley posterior prevalece sobre la ley anterior; (iv) en segundo lugar, podría pensarse en la aplicación de la figura de la derogación tácita, como quiera que las disposiciones de la nueva ley (art. 613 del CGP que prescribe en cualquier jurisdicción el requisito de procedibilidad en los procesos ejecutivos) no pueden conciliarse con las de la ley anterior (art. 47 de la Ley 1551 de 2012 que prevé la conciliación como requisito de procedibilidad en procesos ejecutivos adelantados contra municipios), razón por la cual operó la denominada derogatoria orgánica, como especie de la derogación tácita, en tanto la nueva norma reguló en forma integral el tema de la conciliación como requisito de procedibilidad en materia de procesos ejecutivos; (v) por último, es preciso anotar que por la calidad de entidades territoriales de los municipios, la jurisdicción encargada de conocer los litigios que se susciten con ocasión del ejercicio de sus competencias es la jurisdicción de lo contencioso administrativo, a la cual se le aplica la regla del no agotamiento de la conciliación como requisito de procedibilidad en materia de ejecutivos adelantados contra los municipios.

La segunda posibilidad hermenéutica sugiere la vigencia tanto del artículo 47 demandado en el presente proceso, como la vigencia del artículo 613 del Código General del Proceso, por las siguientes razones: (i) la regla procesal establecida en el artículo demandado ostenta cierta especificidad, ya que regula en forma expresa el trámite a seguir en caso de que el proceso ejecutivo se adelante contra un municipio; (ii) de lo anterior se puede concluir que, existiendo norma expresa que regule el caso, resulta improcedente la aplicación del CGP, como quiera que su artículo 1 prevé su aplicación en forma subsidiaria bajo la condición de inexistencia de normas especiales que regulen la materia; (iii) desde esta perspectiva de análisis las dos normas tienen ámbitos diferenciados de aplicación y se encuentran plenamente vigentes.

Para esta Vista Fiscal resultan de mayor peso argumentativo las razones que sustentan la derogatoria de la norma demandada por parte del artículo 613 del CPG, razón por la cual solicitará a la Corte Constitucional, en forma principal, declararse inhibida para pronunciarse de fondo sobre los cargos de la demanda. No obstante lo anterior, y en caso de que la Corte constate que la norma se encuentra vigente, se solicita a la Sala Plena tener en cuenta los argumentos a exponer a continuación.”

2. Si se decide que la interpretación según la cual la norma acusada sigue vigente es la que procede, considera que la norma legal acusada debería ser declarada inexecutable en su totalidad, por ser irrazonable constitucionalmente, especialmente en lo que a los derechos de los trabajadores se refiere.[5] Al respecto sostiene,

“El Ministerio Público encuentra serios reparos de constitucionalidad en la norma demandada por varias razones:

[i] La primera tiene que ver con el núcleo esencial del derecho de acceso a la administración de justicia (arts. 29, 229 CP), en tanto que la previsión establecida en la norma demandada restringe, tal y como lo afirma el demandante, uno de los componentes de dicho derecho. || La Corte Constitucional, en profusa jurisprudencia, ha indicado los fundamentos normativos del derecho de acceso a la administración de justicia, entre otras en la Sentencia C-426 de 2002 [...] || En este contexto, el legislador al establecer como requisito de procedibilidad la conciliación cuando el proceso ejecutivo se adelanta contra municipios, vulneró el núcleo esencial del derecho de acceso a la administración de justicia, en tanto que el título ejecutivo contiene una obligación clara, expresa y exigible, cuya eficacia se ve truncada por dicha exigencia. Es claro que existen otras medidas para asegurar el pleno cumplimiento de las funciones a cargo de los municipios y su consecuente sostenibilidad financiera, tales como la posibilidad de conciliar en los procesos contencioso administrativos que contra dichas entidades se adelanten, posibilitando acuerdos de pagos que consulten las posibilidades fiscales de la entidad territorial correspondiente.

[ii] La desproporción entre el medio elegido –conciliación como requisito de procedibilidad- y los derechos en juego –acceso a la administración de justicia- se potencia considerablemente si se trata de controversias relacionadas con asuntos laborales o de la

seguridad social, las cuales no están exentas de dicho requisito, por la sencilla razón de que el artículo 53 Superior prohíbe conciliar sobre derechos ciertos contenidos en sentencias judiciales, actas de conciliación o laudos arbitrales. Así las cosas, exigir conciliar un derecho reconocido por virtud de las fuentes enunciadas contraviene directamente la Constitución Política, más aún cuando dicho derecho consta en un título ejecutivo cuya claridad y exigibilidad están fuera de toda discusión. || Comparte esta Jefatura la postura del demandante en cuanto a que la Sentencia C-893 de 2001, que opera en este caso como precedente relevante, declaró la inexecutable del artículo 39 de la Ley 640 de 2001 que exigía agotar el trámite conciliatorio extrajudicial en derecho, como requisito previo para acudir a la jurisdicción laboral por conducto del proceso ordinario. || [...]

[iii] Por último, considera esta Vista Fiscal que las razones expuestas, en caso de que la Corte constate su vigencia, son suficientes para declarar la inexecutable integral del artículo 47 de la norma demandada, habida cuenta de que los incisos restantes de la misma regulan el procedimiento de la conciliación como requisito de procedibilidad en ejecutivos adelantados contra municipios, es decir, la inconstitucionalidad del primer inciso de la norma demandada deviene en la inconstitucionalidad de la totalidad del artículo.”

Por tales razones, la Procuraduría General de la Nación solicita a “[...] la Corte Constitucional que se declare INHIBIDA para pronunciarse de fondo sobre el artículo 47 de la Ley 1551 de 2012; en caso contrario, declare INEXEQUIBLE dicha disposición en su integridad.”

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4º, de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir definitivamente sobre las demandas de inconstitucionalidad contra normas de rango legal, como las acusadas.

2. Cuestiones previas

Antes de entrar a considerar los cargos presentados por la demanda de la referencia, debe la Sala resolver dos cuestiones previas, que derivarían en una decisión de inhibición. Por

una parte, los argumentos expuestos por el Ministerio Público a propósito de la incompetencia de la Corte Constitucional para pronunciarse de fondo sobre la demanda, en razón a que se ha de entender que la norma legal acusada ya no está vigente. Y, en segundo lugar, los reclamos de algunos de los intervinientes con relación a la ineptitud de los cargos presentados por el accionante.

2.1. Vigencia de la norma

El concepto del Ministerio Público indica que luego de haberse expedido la norma demandada [artículo 47 de la Ley 1551 de 2012], se profirió el Código General del Proceso (Ley 1564 de 2012) incluyendo una disposición legal (el artículo 613) que, a su parecer, tiene un contenido normativo contrario al de la norma demandada y por tanto, podría implicar su derogatoria. El Ministerio Público considera que es preciso que la Corte Constitucional se pronuncie al respecto, pues de ser aceptada la tesis de que el Código General del Proceso derogó la norma acusada en el presente asunto, a la Corte le corresponde reconocer esta situación y, en consecuencia, declararse inhibida para hacer un pronunciamiento de fondo con relación a los cargos de la acción presentada.

2.1.1. Para el Ministerio Público la tensión entre los dos contenidos normativos es evidente. Mientras que la norma acusada establece que la conciliación prejudicial es un 'requisito de procedibilidad de los procesos ejecutivos que se promuevan contra los municipios' (art. 47, Ley 1551 de 2012), el Código General del Proceso indica que 'no será necesario agotar el requisito de procedibilidad en los procesos ejecutivos, cualquiera que sea la jurisdicción en la que se adelanten' (art. 613, Ley 1564 de 2012).[6] Es decir, mientras que la norma que forma parte del Código establece que 'no es necesario' agotar el requisito de audiencia de conciliación extrajudicial en ningún proceso ejecutivo, la primera establece que 'sí es necesario' agotar dicho requisito en 'los procesos ejecutivos que se promuevan contra los municipios'.

2.1.2. Para el Procurador, existe un conflicto normativo entre dos normas que regulan el tema de la conciliación como requisito de procedibilidad en procesos ejecutivos que debe ser resuelto en favor de la segunda de ellas por dos razones. (i) Por tratarse de la ley posterior (art. 2, Ley 153 de 1887),[7] y (ii) por haber sido derogada orgánicamente [en tanto la nueva norma reguló en forma integral el tema de la conciliación como requisito de

procedibilidad en materia de procesos ejecutivos].

2.1.3. La Sala Plena de la Corte Constitucional no comparte la posición defendida por el Ministerio Público, puesto que el conflicto normativo que plantea el Ministerio Público, es tan sólo aparente, no es un conflicto real que requiera solución.

2.1.4. Es cierto que la norma acusada regula la conciliación prejudicial únicamente en los procesos ejecutivos adelantados en contra de un municipio (art. 47, Ley 1551 de 2012). También es cierto que el segundo inciso de la norma del Código de Procedimiento referida por el Ministerio Público, se ocupa de regular la conciliación extrajudicial, advirtiendo que es un momento procesal que ‘no será necesario agotar el requisito de procedibilidad’ (art. 613, Ley 1564 de 2012). Por tanto, parecería que el orden legal vigente impusiera la conciliación prejudicial como requisito en los procesos ejecutivos en contra de municipios, a la vez que señala que tal conciliación no es requisito para adelantar dichos procesos.

No obstante, es tan sólo una contradicción aparente, puesto que el artículo 1° del Código General del Proceso advierte, expresamente, que en el presente caso se debe preferir el artículo 47 de la Ley 1551 de 2012, al artículo 613 de dicho Código. En efecto, aquella primera norma del estatuto procesal general fija el objeto del mismo en los siguientes términos,

Código General del Procedimiento (Ley 1564 de 2012)

Artículo 1°.- Objeto. Este código regula la actividad procesal en los asuntos civiles, comerciales, de familia y agrarios. Se aplica, además, a todos los asuntos de cualquier jurisdicción o especialidad y a las actuaciones de particulares y autoridades administrativas, cuando ejerzan funciones jurisdiccionales, en cuanto no estén regulados expresamente en otras leyes.

De acuerdo con esta regla legal el Código se regula ‘la actividad procesal’ en cuatro ámbitos del derecho, principalmente, los asuntos civiles, los comerciales, los de familia y los asuntos agrarios. Adicionalmente, se indica, que el código también se aplica (i) ‘a todos los asuntos de cualquier jurisdicción o especialidad’ y (ii) ‘a las actuaciones de particulares y autoridades administrativas, cuando ejerzan funciones jurisdiccionales’, pero de manera subsidiaria. Es decir, si y sólo si el asunto no está regulado ‘expresamente en otras leyes’.

En consecuencia, por mandato expreso del Código General del Proceso, la posibilidad de que una de sus normas (en este caso, el artículo 613) entre en conflicto con otra norma de carácter legal y procesal, no existe (en esta ocasión, con el artículo 47 de la Ley 1551 de 2012, sobre modernización de los municipios). El mismo Código así lo señala, al advertir que en ámbitos como el contencioso administrativo, se deben aplicar las normas especialmente diseñadas para esos asuntos.

2.1.5. Se sugiere que el artículo 613 debe ser aplicado de manera preferencial en esta oportunidad, por cuanto la norma tiene por objeto regular la ‘audiencia de conciliación extrajudicial en los asuntos contencioso administrativos’. Es decir, se señala que en la medida que esta disposición legal se ocupa de asuntos contencioso administrativos, expresamente, la regla general de subsidiariedad del Código General del Proceso no se aplicaría, y, en esta oportunidad el artículo 613 de dicho Estatuto debería aplicarse preferentemente.

La Sala tampoco comparte esta posición, por cuanto la norma que, aparentemente, generaría un conflicto normativo, no es el primer inciso del artículo 613, que sí se dirige a los asuntos contencioso administrativos, sino la regla legal contenida en el segundo inciso del artículo. Se trata de una regla de carácter general, que se aplica en todas las jurisdicciones, no está pensada o diseñada de forma específica para los procesos ejecutivos contencioso administrativos (‘no será necesario agotar el requisito de procedibilidad en los procesos ejecutivos, cualquiera que sea la jurisdicción en la que se adelanten, como tampoco en los demás procesos en los que el demandante pida medidas cautelares de carácter patrimonial o cuando quien demande sea una entidad pública’ inciso segundo, artículo 613, Código General del Proceso).

2.1.6. Finalmente, debe la Sala indicar que, en cualquier caso, el aparente conflicto normativo no debería ser resuelto mediante la regla según la cual se debe preferir la Ley posterior.

Como se dijo, el artículo 2 de la Ley 153 de 1887 “Por la cual se adiciona y reforma los códigos nacionales, la ley 61 de 1886 y la 57 de 1887”, introduce en el ordenamiento una regla de solución de conflictos normativos, en función del momento de expedición de la ley. La norma que contemple la política legislativa más reciente en torno a una misma cuestión,

se debe preferir por encima de aquella norma que contenga una política legislativa anterior. Ley posterior se prefiere a la ley anterior, significa entonces, que se deben preferir las nuevas soluciones jurídicas que en democracia se haya decidido construir, para resolver una determinada situación.

En el presente caso, resolver el aparente conflicto normativo entre el artículo 47 de la Ley 1551 de 2012 y el artículo 613 de la Ley 1564 de 2012 es artificioso, puesto que ambas normas fueron expedidas por el mismo Congreso de la República, prácticamente al mismo tiempo. La Ley 1551 de 2012 fue expedida el 6 de julio, y publicada ese mismo día en el Diario Oficial N° 48.483. La Ley 1564 fue expedida sólo 6 días después, el 12 de julio, y publicada ese mismo día en el Diario Oficial N° 48.489. De hecho, el trámite de la Comisión de Conciliación, que se surtió en ambos procesos legislativos, se llevó a cabo con relación a la Ley 1551 de 2012, antes que con respecto a la Ley 1564 del mismo año. El de aquella (1551) se hizo el 12 de junio de 2012 (Gaceta del Congreso, N°357) mientras que el de ésta se hizo el 5 de junio de 2012, 7 días antes. Es decir, en términos jurídicos, se ha de aceptar que si bien una de las leyes se expidió seis días antes, se trata de normas legales que fueron proferidas por el mismo legislador, al tiempo, para regular dos asuntos diversos. Resolver conflictos normativos entre estas dos leyes, teniendo en cuenta como criterio central la diferencia de tan sólo seis días, es una argumentación, que pretende seguir al pie de la letra la regla establecida en la ley de 1887, pero olvida el sentido básico de la misma: dar prelación a las nuevas soluciones legislativas para resolver un asunto, sobre las soluciones legislativas anteriores.[8]

2.1.7. Concluye la Sala Plena de la Corte Constitucional que el conflicto entre el artículo 47 (parcial) de la Ley 1551 de 2012 y el artículo 613 del Código General del Proceso es tan sólo aparente. El artículo 47 de la Ley 1551 de 2012, demandado parcialmente, está vigente y es aplicable; no hay razón para considerarlo derogado, toda vez que como se anotó se refiere a la conciliación prejudicial, en los procesos ejecutivos que se promueven contra los municipios, y siendo una norma que regula expresamente la actividad procesal en un asunto, por disposición expresa del artículo 1° de la Ley 1564 de 2012 (Código General del Proceso), debe aplicarse preferentemente a dicho proceso, sin que pueda entenderse que el artículo 613 del Código General del Proceso, la derogó.

2.2. Solicitud de inhibición

2.2.1. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio Público, pidieron inicialmente a la Corte inhibirse, por ineptitud de la demanda, o en su defecto declarar la exequibilidad de la norma demandada parcialmente el primero y el segundo la inexequibilidad. Consideran inicialmente, que los cargos presentados por la acción de inconstitucionalidad de la referencia no son susceptibles de ser conocidos por la Corte Constitucional, en tanto no están correcta y suficientemente formulados.

2.2.3. El accionante sostiene que el artículo acusado viola la reserva de ley estatutaria, en la medida en que establece una regla que es contraria a una norma legal que hace parte de una ley estatutaria. Para el accionante, el artículo 47 (parcial) de la Ley 1551 de 2012 contraviene lo dispuesto por la ley estatutaria 1285 de 2009 en su artículo 13, “puesto que esta norma definió como requisito de procedibilidad de la conciliación prejudicial, en la jurisdicción contenciosa administrativa, sólo frente a los conflictos que deberían tramitarse por medio de las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales, de los que aluden los artículos 85, 86 y 87 del CCA”, a su parecer el querer del legislador estatutario “no fue erigir el requisito de procedibilidad de la conciliación prejudicial en la acción ejecutiva que se adelanta contra los municipios”, por eso, alega no es adecuado que mediante ley ordinaria se pretenda ahora modificar el artículo 42 de la Ley 270 de 1996 (modificado por la disposición de la Ley 1285 de 2009)”.

2.2.4. En estricto sentido, un cargo por violación de la reserva de ley estatutaria debe demostrar que el Congreso de la República tramitó una norma legal sin las exigencias del proceso propio de las leyes estatutarias (tiempos y mayorías especiales). En el presente caso, se debería demostrar que el contenido material del artículo 47 de la Ley 1551 de 2012, que fue tramitada como una ley ordinaria, es de aquellos que por mandato expreso de la Constitución Política, sólo puede ser tramitada y aprobada por el legislador estatutario.

No obstante, la demanda no construye un cargo en tal sentido. La acción tan sólo sostiene que la norma acusada contraviene una norma que hace parte de una ley estatutaria, pero no demuestra que el contenido normativo de la norma acusada es de aquellos que, por mandato constitucional, ha debido ser tramitada como ley estatutaria. Adicionalmente, la Sala advierte que, prima facie, la norma no tiene como objeto definir o establecer el

contenido nuclear del derecho fundamental al acceso a la justicia.

2.2.5. Ahora bien, la acción ni siquiera muestra por qué existe, realmente, un conflicto normativo entre la disposición acusada y la norma citada de la Ley Estatutaria de la administración de justicia, artículo 42A, Ley 270 de 1996.[9]

Lo que afirma el accionante, es que al haber dicho el legislador estatutario que la conciliación extrajudicial es requisito procesal de las acciones contencioso administrativas establecidas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo,[10] reveló su intención de establecer el requisito procedimental de la conciliación extrajudicial en esos y sólo en esos casos. Es decir, la forma condicional de la norma de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia citada (artículo 42A), según la cual se puede interponer una acción si se cumplió con la conciliación previa, se convierte en una norma que establece una doble condición. Esto es, leer la norma e interpretarla de tal forma que se considere que la conciliación prejudicial se requiere si y sólo si se va a emplear las acciones contencioso administrativas señaladas. El texto de la norma no fija de manera clara esta interpretación, ni el accionante aporta elementos jurídicos suficientes para poder concluir que esa interpretación supuesta de la norma de la Ley Estatutaria debe ser, necesariamente, la única aceptable.

Por ello, la contradicción normativa que se sugiere entre la norma acusada en el presente proceso (artículo 47 de la Ley 1551 de 2012) y la norma referida de la Ley Estatutaria (artículo 42A de la Ley 270 de 1996), surge de la interpretación y la lectura que el accionante hace de la segunda de estas normas.

2.2.6. Teniendo en cuenta las consideraciones precedentes, la Sala resuelve inhibirse de hacer pronunciamiento alguno con relación al cargo por violación de reserva de ley estatutaria.

Ahora bien, aunque muchos de los apartes normativos acusados del artículo 47 contemplan medidas concretas y específicas dentro del trámite del cumplimiento del requisito de la conciliación prejudicial, los cargos se dirigen de manera genérica al hecho de que se exija la conciliación prejudicial como requisito procesal para la interposición de una acción ejecutiva en contra de un municipio. Medidas concretas y específicas como, por ejemplo, establecer un término de seis meses después de expedido el acto administrativo para poder solicitar la

conciliación, o establecer que la conciliación no requerirá para su celebración de abogado por parte del acreedor, son decisiones legislativas que se acusan dentro de la acción de inconstitucionalidad, sin presentar cargos concretos y específicos que justifiquen de forma autónoma, su declaratoria de inconstitucionalidad. La acción supone que los artículos en cuestión deben ser declarados inconstitucionales con base en el cargo denominado 'cargo único: violación directa de la Constitución', según el cual se desconocen los artículo 13, 29, 53, 229 y 243 en los cuales se contemplan el principio de igualdad, los derechos laborales y el derecho de acceso a la justicia y demás derechos procesales. La demanda no presenta cargos específicos respecto de los incisos demandados, sugiriendo que los mismos deberían ser declarados inexecutable, como una consecuencia de haber resuelto, de forma genérica, la inconstitucionalidad de la exigencia del requisito de la conciliación prejudicial en los procesos ejecutivos contra municipios.

Por tanto, la Sala Plena de esta Corte advierte que la constitucionalidad de los textos legales acusados sólo se analizará frente al cargo presentado en contra de la posibilidad de exigir en todo proceso ejecutivo ante un municipio, el requisito de la conciliación prejudicial.

A continuación se hará referencia a los tres cargos adicionales que si son susceptibles de análisis y a los problemas jurídicos que de ellos se derivan.

3. Problemas jurídicos

3.1. La acción de inconstitucionalidad cuestiona la regla contemplada en el aparte demandado del artículo 47 de la Ley 1551 de 2012, por tres razones fundamentales, por violar el derecho de acceso a la justicia, por vulnerar el principio de igualdad y por desconocer el principio de igualdad.

3.1.1. El accionante considera que la regla legal acusada viola el derecho de acceso a la justicia, puesto que exigir el requisito de la conciliación prejudicial en todo proceso ejecutivo adelantado en contra de un municipio, supone una carga irrazonable sobre el derecho que tiene una persona a reclamar que se ejecute un derecho cierto. Para el accionante, no es razonable, a la luz de la Constitución, que se exija a una persona intentar conciliar sus derechos con el Estado, a pesar de que se trate de derechos claros y ciertos, obtenidos muchas veces, luego de un largo proceso judicial de carácter declarativo. Sumar un

requisito más (la conciliación extrajudicial) al trámite que deben adelantar las personas para reclamar su derechos frente a un municipio, se convierte en una carga que no es razonable, alega entonces el accionante. Se indica desde un inicio en la acción de inconstitucionalidad presentada, que la violación alegada es especialmente grave cuando se trata de derechos de carácter laboral, por cuanto ello implica un desconocimiento de derechos especialmente protegidos por la Carta Política.

3.1.2. El segundo cargo se refiere al principio de igualdad. Para el accionante es irrazonable que el legislador establezca una diferencia de trato entre deudores de los municipios y todos los demás deudores. A su parecer, el orden constitucional no permite hacer diferencia de trato entre los deudores, únicamente, busca establecer un privilegio a favor de los municipios, incluso frente a otras personas de derecho administrativo, de igual o mayor jerarquía.

3.1.3. El tercer cargo, se referiría concretamente a los derechos laborales. Si bien la acción de inconstitucionalidad cuestiona la razonabilidad constitucional, en general, de la norma acusada, su principal cuestionamiento es la violación de los derechos laborales. Se sostiene que el derecho constitucional de irrenunciabilidad de las garantías mínimas laborales, las cuales no pueden ser objeto de negociación o de conciliación, se ve comprometido. Además, se resalta que se desconoce lo que la jurisprudencia constitucional ya ha señalado al respecto. Para la acción, la norma establece “[...] lo que otrora fuera declarado inexecutable por la Corte Constitucional en la sentencia C-893 de 2001, como quiera que en criterio de esa Corporación era inconstitucional la exigencia del requisito obligatorio de procedibilidad de la conciliación extrajudicial en materia laboral [...]”.

3.2. Los problemas jurídicos que la Sala Plena debe resolver, entonces, son los siguientes,

(i) ¿viola el legislador el derecho de acceso a la justicia al establecer el trámite de la conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad en los procesos ejecutivos que se promuevan contra los municipios, teniendo en cuenta de que se trata de derechos ciertos, expresos y exigibles que pueden ser garantizados de una vez?

(ii) ¿viola el legislador el principio de igualdad al imponer a los deudores de los municipios una carga procesal que no tienen los demás deudores en los procesos ejecutivos (conciliación prejudicial), incluso contrariando la regla general establecida en el nuevo

Código General del Proceso (art. 613, CGP)?

(iii) ¿viola el legislador los derechos laborales de los trabajadores que tienen pendiente el pago de deudas por los municipios, susceptibles de ser reclamadas mediante un proceso ejecutivo, en especial los derechos a 'la irrenunciabilidad de los beneficios mínimos establecidos en normas laborales' (art. 53, CP) y el derecho a la igualdad, al exigirles un requisito procesal (la conciliación prejudicial) que está expresamente excluido por la ley para el resto de los trabajadores?

4. Jurisprudencia constitucional sobre la conciliación prejudicial como requisito procesal en materia contencioso administrativa y laboral

En varias oportunidades la jurisprudencia constitucional se ha referido a la cuestión de la conciliación prejudicial en el ámbito del derecho contencioso administrativo, así como en otras áreas del derecho.[11] Se ha referido, por ejemplo, a las especiales facultades del Ministerio Público para poder cuestionar judicialmente los acuerdos conciliatorios alcanzados por las partes, en cuestiones contencioso administrativas.[12] Incluso se ha referido al tema en el contexto de la acción de tutela.[13] A continuación se hará referencia específicamente a aquellas decisiones jurisprudenciales que han abordado la cuestión, haciendo especial énfasis en las que se ha tratado la exigencia de la conciliación prejudicial como requisito de procesos contencioso administrativos y laborales.

4.1. En la sentencia C-160 de 1999, la Corte decidió que una norma legal que establece la conciliación prejudicial obligatoria en materia laboral, de forma general, sin distinciones y precisiones necesarias para asegurar los derechos fundamentales, en especial, el derecho de acceso a la justicia, es inconstitucional.[14] La Corte consideró que la conciliación prejudicial de forma general y amplia, el medio legal que se había puesto como condición legal obligatoria para poder presentar judicialmente el reclamo, era un obstáculo para el goce efectivo de los derechos contrario a la Carta Fundamental, por varias razones. En primer lugar, se consideró probado en el proceso que el medio elegido no aseguraba la adecuada obtención de la finalidad propuesta, por cuanto materialmente no existían las condiciones reales y efectivas que permitieran la realización de las conciliaciones exigidas.[15] Segundo, la norma era vaga y general; se refería a los asuntos laborales sin distinguir aquellos en los cuales, se compromete el goce efectivo de los derechos laborales

fundamentales, resaltando especialmente la inconstitucionalidad de imponer la obligación de realizar una conciliación prejudicial previa a todo proceso ejecutivo. Tercero, la superposición de dos figuras procesales, la conciliación prejudicial y la vía gubernativa.[16] Cuarto, la falta de definición de si se interrumpía o no el término para la de 'prescripción de la acción', lo cual generaba gran incertidumbre en cuanto al ejercicio del derecho de acceso a la justicia.[17] Y finalmente, quinto, se consideró que la ausencia de un plazo legal para agotar el requisito de la conciliación dejaba el derecho de interponer una demanda judicial 'en suspenso'.[18]

4.1.1. En síntesis, exigir la conciliación prejudicial como requisito procesal en materia de procesos judiciales de forma general e imprecisa es una herramienta legal irrazonable constitucionalmente, (i) si se carece de los medios suficientes para ofrecer el servicio, teniendo en cuenta la dimensión de la demanda (problemas de disponibilidad del derecho de acceso a la justicia); (ii) si se emplean normas vagas y ambiguas o altamente indeterminadas, que ponen en riesgo el ejercicio de los derechos judiciales laborales[19] y (iii) si se impone como requisito al ejercicio de derechos laborales que, por disposición constitucional, no son objeto de conciliación o transacción alguna. Con relación a este último aspecto, la Corte consideró expresamente que ello es así, a propósito de los procesos ejecutivos. Dijo la Corte, "[...] la conciliación no opera en los procesos ejecutivos, porque en razón de su naturaleza la conciliación busca crear una situación de certeza en cuanto a los derechos laborales que el trabajador reclama al empleador, lo cual, por sustracción de materia no se requiere cuando ya se posee un título ejecutivo del cual emana una obligación a cargo de éste que para el trabajador configura un derecho cierto e indiscutible que no se puede renunciar ni negociar, como lo prevé el art. 53 de la Constitución Política."[20]

4.1.2. En esta oportunidad la Sala advierte que la figura de la conciliación prejudicial no riñe necesariamente con los procedimientos judiciales en los que se debaten cuestiones laborales. La cuestión, se indicó, es que la figura legal que se construya con tales propósitos, debe respetar los límites y parámetros constitucionales, para ser considerada razonable constitucionalmente. En palabras de la Corte, una norma que establece la conciliación como requisito de procedibilidad, si bien está orientada a fines constitucionalmente legítimos, e incluso imperiosos,[21] como la analizada en aquella oportunidad,

“[...] siempre que se den las siguientes condiciones: (I) que se cuente con los medios materiales y personales suficientes para atender las peticiones de conciliación que se presentan por quienes están interesados en poner fin a un conflicto laboral; (II) que se especifique concretamente cuáles son los conflictos susceptibles de ser conciliados, y cuáles por exclusión naturalmente no admiten el trámite de la conciliación; (III) que se defina, tratándose de conflictos que involucran a la Nación o a entidades públicas descentralizadas o instituciones o entidades de derecho social sí, además, del agotamiento de la vía gubernativa se requiere agotar la conciliación, o si ésta sustituye el procedimiento no relativo a dicho agotamiento; (IV) que se establezca que la petición de conciliación, interrumpe la prescripción de la acción; (V) que se determine un tiempo preciso durante el cual se debe intentar la conciliación expirado el cual las partes tienen libertad para acceder a la jurisdicción laboral.”[22]

Para la Corte, las condiciones señaladas “[...] constituyen las bases mínimas que permiten asegurar [...] el fácil y rápido acceso a la justicia”, que no puede quedar supeditado “a la exigencia de requisitos exagerados, irrazonables y desproporcionados contenidos en la respectiva regulación normativa, ni ser obstaculizado en razón de omisiones del legislador [...]”. [23]

4.2. En la sentencia C-247 de 1999 la Corte Constitucional resolvió, entre otras cosas, estarse a lo resuelto en la sentencia C-160 de 1999, en cuanto a la declaración de inconstitucionalidad de establecer como requisito procesal la conciliación prejudicial en los procesos laborales, y declarar constitucional el haber establecido legislativamente tal requisito en los procesos de familia.[24] Para la Corte, “[...] la conciliación previa obligatoria en materia de familia, resulta exequible sólo si corresponde a los asuntos establecidos en el inciso segundo del artículo 88, y si dentro de las autoridades ante las que puede llevarse a cabo, está incluido el Juez Promiscuo Municipal, cuando no exista en el sitio, alguno de los otros funcionarios que la norma señala: Juez de Familia, Comisario de Familia, pues, se repite, el Juez Promiscuo Municipal, también tiene competencia en asuntos de familia señalados por la ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 7, del Decreto 2272 de 1989”; bajo “estas consideraciones” se declaró exequible el artículo 88 de la Ley 446 de 1998.[25]

4.3. En la sentencia C-893 de 2001 la Corte Constitucional analizó una serie de normas

relativas a la conciliación incluidas en la Ley 640 de 2001. Dentro de los cinco problemas jurídicos que fueron considerados y analizados por la Corte en dicho fallo se contempló “si es inconstitucional la norma que consagra la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad en asuntos laborales”. [26] La Corte consideró que “[...] dada la naturaleza voluntaria de los mecanismos alternativos de solución de conflictos en general, y de la conciliación laboral, en particular, el legislador no [puede] establecerla como un requisito obligatorio de procedibilidad para acudir ante la jurisdicción laboral [...]”; por ello indicó que la norma analizada en aquella oportunidad “[...] quebranta abiertamente el principio constitucional contenido en el artículo 53 de la Carta, según el cual, corresponde a la Ley tener en cuenta la facultad de los trabajadores para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles, la cual se ve afectada cuando se exige al particular acudir a la conciliación como requisito previo a la presentación de la demanda”. [27]

En este pronunciamiento, la Corte Constitucional indicó algunas de las principales características de la figura procesal de la conciliación. Primero, se resaltó que la conciliación es un medio de acceso a la administración de justicia. En tal medida, no se trata de una figura ajena al derecho de acceso a la justicia. Por el contrario, es uno de los medios para materializar dicha garantía constitucional. [28] En segundo lugar, la conciliación es un mecanismo alternativo de resolución de conflictos que puede darse, bien en el contexto judicial, bien por fuera de este. [29] En tercer lugar, la Corte indicó que se trata de un trámite que es realizado por un tercero neutral y ajeno al conflicto [30] que, [cuarto] actúa temporalmente en virtud de la autorización que le dieron las partes. [31] También resalto, en quinto lugar, que la conciliación es un acto jurisdiccional [32] que es, además, un mecanismo excepcional (sexto). [33] Finalmente, en séptimo lugar, se resaltó que la conciliación es un sistema voluntario, consensual. [34]

4.4. Posteriormente, en la sentencia C-1195 de 2001 la Corte Constitucional se pronunció con relación al requisito de la conciliación prejudicial en las jurisdicciones distintas a la laboral. [35] Se decidió que es constitucional establecer el requisito procesal de la conciliación prejudicial en materias civil, contencioso administrativa y de familia, por los cargos analizados en la sentencia, y “bajo el entendido que cuando hubiere violencia intrafamiliar la víctima no estará obligada a asistir a la audiencia de conciliación y podrá manifestarlo así al juez competente, si opta por acudir directamente a la jurisdicción del Estado.” [36]

4.4.1. Para la sentencia “[...] la afectación del derecho a acceder a la justicia que imponen las normas demandadas consiste en imponer un plazo de tres meses dentro del cual las partes deben acudir a una audiencia de conciliación, antes de llevar la controversia ante la jurisdicción. [...]”[37] Para la Corte, se trata de una herramienta legislativa razonable constitucionalmente. En primer lugar, busca fines legítimos [resolver de manera rápida un conflicto, a menores costos que la justicia formal; promueve la participación de los particulares en la solución de controversias, bien sea como conciliadores, o como gestores de la resolución de sus propios conflictos; contribuye a la consecución de la convivencia pacífica, uno de los fines esenciales del Estado; favorece la realización del debido proceso (artículo 29), en la medida que reduce el riesgo de dilaciones injustificadas en la resolución del conflicto; y busca contribuir a la descongestión de los despachos judiciales; para la Corte estos fines “[...] buscados por el legislador con la conciliación prejudicial obligatoria son legítimos e importantes desde el punto de vista constitucional.”[38]]. En segundo lugar, se consideró que la conciliación es un medio que no está prohibido constitucionalmente y que constituye, como requisito procesal, una limitación “de orden temporal, que puede ser superado por la decisión de las partes”. [39]

En tercer lugar, se consideró que la herramienta elegida, es un medio ‘adecuado y efectivamente conducente’ para alcanzar los fines propuestos. La Corte consideró que se garantiza el acceso a la justicia pues “[...] ofrece un espacio para dar una solución a los conflictos por la vía de la autocomposición y permite que asuntos que normalmente no llegan a la justicia estatal formal porque las partes los consideran dispendiosos, difíciles o demasiado onerosos en términos de tiempo y esfuerzos, puedan ser ventilados y resueltos rápidamente y a un bajo costo”. Se logra efectivamente la participación de los particulares en la administración de justicia, permitiendo la intervención del conciliador o de las partes que autocomponen la controversia. Promueve la convivencia pacífica, en tanto la audiencia de conciliación “constituye un espacio para el diálogo, que permite limar asperezas, ampliar la concepción que las partes tienen respecto del conflicto, entender el origen del conflicto, reconocer al otro como interlocutor válido e identificar posibles alternativas de solución. Este espacio posibilita la superación gradual de la cultura del litigio y crea oportunidades para establecer relaciones duraderas entre las partes después de acordada una solución al conflicto, “[...] ya que dada la naturaleza de la conciliación como proceso de negociación asistida y el carácter voluntario de la solución a que puedan llegar las partes, se reduce la condición de ‘ganador’ y ‘perdedor’ que surge durante un proceso de

adjudicación.”[40] También se consideró que la conciliación prejudicial obligatoria promueve que los conflictos sean resueltos sin dilaciones injustificadas pues, como “[...] las partes mantienen el control de la audiencia, del procedimiento y de los resultados de la misma, la resolución del conflicto depende de su voluntad y tomará tanto tiempo como ellas determinen.”[41] Finalmente, se consideró que la figura procesal analizada “[...] tiene un impacto positivo en la reducción del número de procesos que ingresan al sistema de justicia, pues ofrece un espacio en el cual las partes pueden llegar a una solución consensual que desestimula el uso de los sistemas adversariales de la justicia estatal formal, con lo cual este medio resulta adecuado y efectivamente conducente para descongestionar los despachos judiciales.” En tal medida, la Corte concluyó que la obligatoriedad de la conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad, es adecuada para alcanzar los fines señalados y, además, efectivamente conducente para el logro de éstos, “salvo en el caso de la conciliación en asuntos de familia cuando existen condiciones de violencia intrafamiliar”.[42]

4.4.2. La Corte precisó que la decisión adoptada no suponía un cambio de jurisprudencia frente a la declaratoria previa de inconstitucionalidad del requisito procesal de la conciliación prejudicial en materia laboral (sentencia C-893 de 2001), por cuanto aquella decisión se había adoptado considerando la especial protección de las relaciones laborales y las expresas prohibiciones constitucionales para conciliar sus derechos.[43] En la sentencia C-1195 de 2001 se reiteraron los parámetros fijados por la jurisprudencia en la sentencia C-160 de 1999,[44] y se resaltó que en aquella oportunidad, “[...] quedó establecido que el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social no cuenta con los medios físicos y personales para atender en forma pronta, oportuna, eficaz y eficiente las funciones que en materia de conciliación le han sido asignadas a los inspectores del trabajo.”[45]

4.5. La Corte Constitucional ha reconocido el amplio margen de configuración legislativa con que se cuenta en materia procesal, en especial, cuando se encuentran en juego especiales valores constitucionales. En tal medida, decidió que “la diferencia de trato conferida por la Ley a la acción de repetición, en el sentido de no exigir conciliación previa a la apertura del proceso, es constitucionalmente razonable” (C-314 de 2002).[46] Resaltó que se trata de “[...] una vía procesal cuya titularidad es exclusiva del Estado, nunca de un particular, como sucede con las acciones de reparación directa y contractual”; es de carácter ‘obligatorio’ y “su finalidad es la concreción de la reparación patrimonial prevista en el artículo 90 de la

Constitución”.[47] Así, se consideró que el trato legal diferente a la acción de repetición, “[...] viene impuesta por la conjunción de una titularidad exclusiva y de la obligatoriedad de la acción, [por lo que] es posible determinar que el objetivo del trato diferencial otorgado por el legislador es la defensa de los intereses públicos custodiados por el Estado.”[48] La Corte también consideró que tampoco se trataba de un privilegio a favor del Estado, violatorio del principio de igualdad. Dijo al respecto,

“Con todo, la norma acusada podría juzgarse contraria al principio de igualdad constitucional en la medida en que establece un privilegio procesal a favor del Estado, que el legislador no confiere a los particulares en ejercicio de las demás acciones judiciales frente a las cuales sí se requiere conciliación prejudicial. || No obstante, precisamente porque la acción de repetición es una acción cuyo titular exclusivo es el Estado, el legislador estaría habilitado para otorgar la excepción contenida en la norma acusada sin que por ello se entienda violentado el principio de igualdad. Ciertamente, la posición que afronta el Estado frente a la vulneración de su patrimonio, que -debe recordarse- es el mismo patrimonio público, no es similar a la del particular que recibe un desmedro económico de tipo individual. Por ello, atendiendo al hecho de que el fin perseguido por ese trámite judicial es la recuperación de recursos públicos, resulta entendible y justificado que el Legislador releve a su titular de la obligación de conciliar el pleito antes de iniciar el trámite ante el juez correspondiente.”[49]

4.6. Posteriormente, en la sentencia C-417 de 2002, la Corte ratificó “[...] la doctrina desarrollada en las sentencias C-160 de 1999, C-247 de 1999 y C-1195 de 2001, según la cual la consagración de un intento de conciliación como requisito de procedibilidad no viola en sí misma la Carta, pero es necesario que el juez constitucional examine siempre si las distintas regulaciones son proporcionadas y razonables, ya que algunas de ellas podrían desconocer el derecho de acceder a la justicia o vulnerar otras cláusulas constitucionales.”[50] Ahora bien, en la medida en que es legítimo establecer el intento de conciliación “[...] como requisito de procedibilidad para acceder a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, entonces es válido que la ley señale ante qué instancias debe desarrollarse ese intento; [...] la escogencia de los agentes del Ministerio Público para tal efecto se justifica precisamente para proteger la legalidad y los intereses patrimoniales de la Administración [...]”[51]

4.7. Una vez se ha hecho referencia a las principales líneas jurisprudenciales aplicables a los problemas jurídicos sometidos a consideración de la Corte, y antes de entrar a resolverlos, se hará referencia a la norma sometida a análisis y al alcance de la demanda presentada.

5. Contenido de la norma demandada y alcance de la acción de inconstitucionalidad analizada

5.1. El artículo acusado (art. 47) forma parte de una ley que se ocupa de establecer normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios (Ley 1551 de 2012). Expresamente, la Ley indica que su objeto es “modernizar la normativa relacionada con el régimen municipal” teniendo como marco de referencia, “la autonomía que reconoce a los municipios la Constitución y la ley”. El objetivo de la Ley es que la normatividad se convierte en un real “instrumento de gestión para cumplir sus competencias y funciones”.

5.2. Uno de los ámbitos de modificación que hizo la Ley 1551 de 2012 en la normatividad municipal, fue resaltar expresamente algunos criterios que deben regir la administración que si bien podían entenderse incorporados tácitamente, se hicieron explícitos y expesos para reforzar así su obligatoriedad y aplicabilidad. En efecto, el artículo 5° de la Ley 136 de 1994, por medio de la cual se dictaron en su momento normas con el mismo propósito, esto es, ‘modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios’, establece que la organización y el funcionamiento de los municipios se deberán desarrollar (i) con arreglo a los postulados que rigen la función administrativa y regulan la conducta de los servidores públicos, y (ii) con ‘sujeción a los principios de eficacia, eficiencia, publicidad y transparencia, moralidad, responsabilidad e imparcialidad’, los cuales se han de aplicar ‘de acuerdo con los siguientes criterios’.

El artículo 4° de la Ley 1551 de 2012 tiene por objeto añadir tres criterios adicionales para la aplicación de los principios de la administración pública señalados en el artículo 5° de la Ley 136 de 1994. A los siete contemplados previamente, los criterios de “(1) coordinación; (2) concurrencia, (3) subsidiariedad, (4) complementariedad, (5) eficiencia, (6) responsabilidad y transparencia, y (7) participación”, la Ley del 2012 añadió tres criterios adicionales de aplicación de los principios de la administración pública. Tales criterios adicionales son, a saber (8) sostenibilidad, en términos ecológicos,[52] (9) asociatividad, y

(10) economía y buen gobierno. Este último criterio es entendido así: “el municipio buscará garantizar su autosostenibilidad económica y fiscal, y deberá propender por la profesionalización de su administración, para lo cual promoverá esquemas asociativos que privilegien la reducción del gasto y el buen gobierno en su conformación y funcionamiento” (art. 4° Ley 1551 de 2012).

5.3. En desarrollo del criterio de economía y buen gobierno, que incluye expresamente los criterios de autosostenibilidad económica y fiscal, el artículo 47 de la Ley 1551 de 2012 contempla una serie de medidas orientadas a establecer la conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad de los procesos ejecutivos que se promueven contra los municipios. El principal contenido de la norma objeto de la presente controversia constitucional, es la posibilidad de exigir el requisito de la conciliación prejudicial en los procesos ejecutivos en contra de los municipios. De acuerdo con las intervenciones del Gobierno en defensa de la norma, se trata de una disposición que busca permitir a las administraciones municipales tomar decisiones de gestión y planeación financiera, sobre cómo conciliar los planes de pagos de las obligaciones que pueden ser objeto de cobro judicial ejecutivo. Se ofrecen herramientas a la administración territorial para asegurar la sostenibilidad de la entidad territorial, ayudándole concretamente a planear estratégicamente el pago de sus deudas, y tener así mecanismos que le permitan cumplir con sus obligaciones, sin afectar las finanzas del municipio.

5.4. La Sala debe hacer la precisión de que la acción de inconstitucionalidad de la referencia dirige su acción de inconstitucionalidad contra el inciso primero del artículo 47 que establece la regla general mencionada y advierte que el trámite de tal conciliación deberá ser el establecido legalmente para los asuntos contencioso administrativos. Pero también se demanda el inciso segundo (que establece la libertad del acreedor de concurrir al proceso sin abogado, la no necesidad de aprobación judicial del acuerdo al que se llegue y la advertencia de que el incumplimiento de la conciliación ‘sólo genera la consecuencia de que el acreedor puede iniciar el proceso ejecutivo correspondiente’), el inciso tercero (que establece la acumulación para trámite conjunto de todas las solicitudes relacionadas con obligaciones de dar una suma de dinero a cargo del municipio, respetando el orden de preferencia de las acreencias previsto en la Ley 550 de 1999),[53] y el primer inciso del primer párrafo (que establece que cuando se trate de actos administrativos expedidos por autoridades municipales, en los que conste la obligación de pagar una suma de dinero

sólo podrá solicitarse la conciliación prejudicial seis meses después de expedido dicho acto administrativo). La acción de la referencia no incluye dentro de la demanda el tercer inciso del artículo 47 (acerca de las reclamaciones que pueden ser excluidas de la programación de pagos en la audiencia de conciliación), el inciso cuarto (acerca de pagos que pueden ser objetados por la Procuraduría o por la Contraloría respectiva y, como consecuencia, excluidos del acuerdo conciliatorio), el segundo inciso del primer párrafo (que ordena la acumulación de los procesos ejecutivos adelantados por un mismo acreedor en contra de un municipio), así como tampoco el párrafo segundo (que altera el comité de conciliación para los municipios de 4ª, 5ª y 6ª categorías) ni el párrafo transitorio del artículo (el párrafo transitorio tiene cuatro incisos; primero, advierte que los procesos ejecutivos actualmente en curso deberán ser suspendidos hasta tanto no se adelanten las conciliaciones; segundo, autoriza a las entidades públicas de todos los órdenes a rebajar interés pendientes o sanciones a que haya lugar, con relación a deudas de los municipios; tercero, establece descuentos especiales para los intereses de las deudas de carácter tributario o parafiscal; cuarto, indica que no procede el cobro contra el municipio de deudas o saldos pendientes de convenios interadministrativos o de cofinanciación, cuando se compruebe que se originaron en conductas contrarias a la Ley que hayan generado detrimento al patrimonio público).

A continuación, pasa la Sala a resolver los tres problemas jurídicos formulados previamente.

6. El legislador no viola el derecho de acceso a la justicia al establecer la conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad en los procesos ejecutivos que se promuevan contra los municipios

La Sala considera que la respuesta al primero de los problemas jurídicos planteados es negativa. Dejando de lado los derechos de carácter laboral, que serán analizados con ocasión del tercero de los problemas planteados, puede concluirse que la norma acusada no viola el derecho de acceso a la administración de justicia, ni impone una carga irrazonable para el ejercicio de los derechos claros y ciertos de los acreedores de los municipios.

6.1. El análisis de constitucionalidad en el presente caso debe tener en cuenta que la norma en cuestión no implica un alto impacto sobre alguno de los contenidos nucleares del

derecho de acceso a la justicia. De hecho, el reclamo del accionante no se funda en señalar que el requisito de la conciliación prejudicial prohíbe el ejercicio de acciones judiciales o la presentación de pruebas o imponga alguna otra medida legislativa que pueda tener tal grado de impacto en los ámbitos centrales de protección del derecho de acceso a la justicia. Para la acción presentada, la norma legal acusada impone una carga que se considera irrazonable, por cuanto obliga a los acreedores de los municipios a cumplir con el requisito procesal de adelantar una conciliación prejudicial en los procesos ejecutivos contra municipios, a pesar de que se trata de derechos ciertos que deberían poder hacerse efectivos judicialmente, sin controversias ni intentos de conciliaciones adicionales. En tal medida, no está la Sala ante una norma que prima facie comprometa gravemente aspectos nucleares de un derecho fundamental y, en consecuencia, implique adelantar un juicio riguroso y celoso de la protección de la Constitución.

6.2. La norma acusada (artículo 47 de la Ley 1551 de 2012) es razonable constitucionalmente en tanto propende por fines legítimos e imperiosos, a través de un medio que no está prohibido constitucionalmente y que es adecuado para alcanzar tales fines.

6.2.1. Teniendo en cuenta el texto de la norma acusada y la intervenciones en defensa de la misma, se puede establecer que tiene por finalidad promover la sostenibilidad fiscal de los municipios y el saneamiento de sus finanzas, asegurando así, el adecuado manejo de los recursos de ese nivel territorial y permitiendo a las administraciones planear de manera estratégica sus políticas para el manejo de las deudas reconocidas y ejecutables. Para la Sala, se trata de fines que son legítimos a la luz de la Carta Fundamental. De hecho se trata de propósitos imperiosos constitucionalmente. De acuerdo con el Gobierno, como se dijo, la disposición busca permitir a las administraciones municipales tomar decisiones de gestión y planeación financiera, sobre cómo conciliar los planes de pagos de las obligaciones que pueden ser objeto de cobro judicial ejecutivo. Los municipios son las entidades territoriales básicas de la administración pública. A través de ellos, se constituye el poder local de base y se garantiza la promoción y cumplimiento de los derechos fundamentales. Las herramientas normativas de la Ley 1551 de 2012, propenden por la construcción de un marco legal que ofrezca a los municipios la posibilidad de contar con los medios para poder actuar de forma moderna, eficiente y adecuada, dados los principios que gobiernan el actuar de la administración pública. El artículo 47 específicamente, busca ofrecer tales

herramientas en la planeación del pago de las deudas por las que el Municipio puede ser ejecutable judicialmente.

6.2.2. En segundo lugar, el medio empleado en el presente caso [a saber, el hacer obligatoria la conciliación prejudicial en los procesos ejecutivos ante los municipios] no es una medida que se encuentre prohibida o excluida por lo el orden constitucional vigente. De hecho, la conciliación es una institución de derecho que es reconocida por la propia Constitución Política (art 116, CP) y que, incluso, advierte la posibilidad que tienen las personas particulares de ser investidas temporalmente con facultades para ejercer funciones de conciliadores. Como se indicó previamente, establecer la conciliación como requisito para el ejercicio de las acciones civiles, de familia o contencioso administrativas, ya ha sido considerado por la Corte Constitucional como un medio no prohibido que legítimamente puede ser empleado por el legislador, siempre y cuando no conlleve una carga desproporcionada e irrazonable sobre los derechos fundamentales, teniendo en cuenta el diseño específico que se dé a la institución por parte de las normas.

6.2.3. En tercer lugar, la Sala advierte que el medio empleado para alcanzar los fines propuestos es un camino adecuado. La herramienta legislativa seleccionada, permite a los municipios tomar acciones reales para adoptar medidas que le permitan efectuar una planeación estratégica con relación al manejo de las finanzas y, concretamente, a las acciones que se deben tomar con ocasión de las deudas que han contraído en razón de su actividad. De hecho, de acuerdo con las intervenciones, se trata de herramientas útiles, teniendo en cuenta el grado de afección real de las finanzas de muchos municipios, actualmente.

El imponer a las personas que promuevan procesos ejecutivos contra los municipios la carga de intentar conciliar las deudas que pueden ser objeto de dichos procesos, antes de iniciar el trámite judicial, da a estas entidades territoriales una oportunidad para hacer planes de pagos que concilien el deber de cumplir y honrar tales compromisos como corresponde, por una parte, pero a la vez permite a los municipios evitar que en el cumplimiento de dichas obligaciones se comprometan gravemente las finanzas y los recursos, llegando a poner en riesgo las sostenibilidad fiscal y financiera de estas entidades y la opción de cumplir con los deberes constitucionales fundamentales superiores que les han sido encomendados. Así, tal es el caso de la protección del derecho a la salud, del

derecho a la educación o a la adecuación y manejo del sistema de acceso al servicio de agua potable, en especial, de la población más necesitada y vulnerable.

En el presente caso, el diseño concreto de la herramienta legislativa consagrada en el artículo 47 acusado, contempla una serie de medidas complementarias que permiten concluir que la manera como específicamente ha sido consagrada la conciliación prejudicial, es especialmente conducente a la finalidad buscada. En efecto, el artículo en cuestión establece que se ‘autoriza a las entidades públicas de todos los órdenes que sean acreedoras de los municipios a rebajar (i) los intereses pendientes o (ii) las sanciones a que haya lugar, y (iii) a condonar el capital o convenir que sea reinvertido en programas sociales del municipio que correspondan a las funciones de la entidad acreedora’. Adicionalmente, advierte la norma que ‘si se trata de obligaciones tributarias o parafiscales, la entidad pública acreedora podrá reducir hasta el noventa por ciento (90%) de los intereses y/o las sanciones a que haya lugar’, pero ‘siempre y cuando el municipio se comprometa a pagar el valor del capital correspondiente en un máximo de dos vigencias fiscales’; la norma advierte que este plazo puede ‘ampliarse a tres vigencias fiscales si se trata de municipios de 4ª, 5ª y 6ª categoría.’ Finalmente, se advierte que también se establecen límites a estas facultades, como por ejemplo, que no procede el cobro contra un municipio de deudas o saldos pendientes de convenios interadministrativos o de cofinanciación, ‘cuando se compruebe que estas se originaron por conductas de los funcionarios responsables, en contradicción a la Ley, que generaron detrimento al patrimonio público’, precisando que si el detrimento ocurrió por ‘una incorrecta gestión municipal, como por deficiencias en el control debido por parte de las entidades del orden nacional o departamental’, las entidades públicas deberán convenir una estrategia para lograr, a través de los procesos judiciales, fiscales y disciplinarios correspondientes, ‘determinar las responsabilidades a que haya lugar en contra de los funcionarios que hayan causado el daño y recuperar el dinero público que no se haya aplicado adecuadamente al cumplimiento del fin al que estaba destinado, lo cual deberá consignarse en el acta de liquidación correspondiente’.

En otras palabras, la conciliación prejudicial como requisito procesal en los procesos ejecutivos contra los municipios es una herramienta legislativa que permite a estas entidades territoriales desarrollar el criterio de economía y buen gobierno, que incluye expresamente los criterios de autosostenibilidad económica y fiscal. Especialmente si se

tiene en cuenta el diseño particular de la institución, que se acompaña de medidas normativas que le permiten a aquellas entidades acreedoras de los municipios, llegar a acuerdos de conciliación en los que se incluyan, además, descuentos considerables sobre los montos que deberán ser cancelados. Se trata, de conciliaciones y acuerdos de pago que no sólo permiten a los municipios adoptar estrategias y planes para asumir razonablemente las deudas que pueden ser ejecutadas en su contra, sino que se permite alcanzar disminuciones importantes y considerables, que ayudan a alcanzar los objetivos propuestos de manera más efectiva.

La norma identifica cuáles son las obligaciones en las que es razonable limitar temporal y parcialmente el derecho de acceso a la justicia (en este caso, el cobro judicial de derechos ciertos, claros y exigibles), permitiéndole a los municipios estructurar y planear el pago de sus obligaciones ejecutables judicialmente y cuyos acreedores tienen el propósito real y presente de cobrar. En efecto, la norma asegura al municipio espacios para negociar aquellas deudas que claramente deben ser asumidas y pagadas, por cuanto no se encuentran en debate o controversia judicial.

6.2.4. Finalmente, no advierte la Sala Plena que, prima facie, se esté sacrificando desproporcionadamente los derechos de acceso a la justicia de las personas que son acreedoras de los municipios. Fundamentalmente porque si bien se impone el deber de llevar a cabo el trámite de la conciliación, nunca el deber de tener que tranzar o conciliar efectivamente los derechos que se pretenden reclamar. Nadie está obligado a ceder sus derechos o aceptar el plan de pago que sea propuesto por el Municipio durante la conciliación. La institución sigue fundándose en la voluntad autónoma y libre de quienes deciden llegar a un acuerdo conciliatorio. Por tanto, la norma acusada no pone un obstáculo insalvable o exagerado sobre los derechos de los acreedores de deudas claras y ciertas que tengan los municipios. Se exige darle la opción al municipio respectivo para que tenga la oportunidad de hacer una propuesta conciliatoria; será el acreedor quien libremente decida si la acepta o no. La norma, por tanto, impone una carga sobre el derecho de acceso a la justicia que es limitada y permite proteger el buen manejo de las finanzas públicas, de acuerdo con los criterios de autosostenibilidad económica y fiscal.

6.2.5. En resumen, el legislador no viola el derecho de acceso a la justicia al establecer la conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad en los procesos ejecutivos que se

promuevan contra los municipios, por cuanto es una herramienta razonable, en tanto busca fines legítimos e imperiosos constitucionalmente, a través de un medio no prohibido, que es conducente para alcanzarlos y que, prima facie, no sacrifica desproporcionadamente otros valores, principio o derechos constitucionales.

7. El legislador no viola el principio de igualdad al imponer a los deudores de los municipios una carga procesal que no se impone a los demás deudores en los procesos ejecutivos (conciliación prejudicial)

La respuesta al segundo problema jurídico planteado también es negativa. Dejando de lado el derecho a la igualdad de los trabajadores, asunto que será considerado en el siguiente apartado de esta sentencia, la Sala considera que el legislador no viola el principio de igualdad al imponer a los deudores de los municipios una carga procesal que no tienen los demás deudores en los procesos ejecutivos (conciliación prejudicial). En el anterior capítulo se señaló por qué la restricción impuesta al derecho de acceso a la justicia de los titulares de créditos de municipios, ejecutables judicialmente es razonable constitucionalmente. En el presente, se señala por qué es razonable a la luz del derecho de igualdad, que tal limitación se imponga a ese grupo de acreedores, cuando tal regla no se fija para los acreedores de otros deudores.

7.1. La acción de inconstitucionalidad considera que hay un tratamiento diferencial entre dos grupos de acreedores. Por una parte todos aquellos que son titulares de un crédito con algún municipio y pueden iniciar un proceso ejecutivo en su contra y, por otra, todos aquellos que son titulares de un crédito que también puede ser objeto del mismo cobro ejecutivo, pero que no es una deuda que deba pagar un municipio. Mientras que en el primer caso el acceso a la justicia se condiciona a la realización de la conciliación prejudicial, en el segundo caso no es así.

7.2. En primer lugar, la Sala considera que el criterio de diferenciación usado por el legislador [a saber, que el titular del crédito sea un municipio], no es uno de aquellos criterios señalados por la Constitución Política como sospechosos de establecer un trato discriminatorio (por ejemplo, sexo, raza, religión, origen familiar o nacional; art. 13, CP). Segundo, la carga impuesta por la norma al grupo de acreedores de los municipios si bien es considerable, no supone un obstáculo insalvable para el ejercicio del derecho de acceso

a la justicia o una limitación o anulación de alguno de sus ámbitos nucleares de protección. Finalmente, tampoco advierte la Sala que la categoría empleada por el legislador afecte de forma principal a un determinado grupo humano, estableciendo un trato discriminatorio indirecto. Es decir, no existe un grupo humano en la sociedad que de forma exclusiva y prioritaria tenga la condición de acreedor de los municipios y, por tanto, se pueda atacar indirectamente sus derechos al imponer ciertas cargas sobre aquellas personas que ostenten dicha condición. Los roles de acreedor de municipios o de cualquier otro tipo de deudor pueden tenerlos un mismo grupo de personas. Ambas condiciones no son excluyentes. No existe un grupo social, una raza, un género, un grupo etario, o un grupo étnico que tenga, de forma preferente, la condición de acreedor de obligaciones de los municipios, susceptibles de cobro ejecutivo. En consideración a estas tres razones, concluye la Sala Plena que tampoco está llamada en esta ocasión a hacer un juicio estricto de razonabilidad. Por el contrario, existen motivos para ser deferentes con el legislador y permitirle ejercer su amplio margen de configuración, para lograr el objetivo propuesto, dar herramientas de modernización administrativa que le permitan asumir a los municipios sus deudas susceptibles de cobro ejecutivo, de forma eficaz, eficiente y sostenible fiscalmente. La motivación del legislador en el presente caso no es dar un tratamiento discriminatorio a las personas que son acreedoras de los municipios sino, ante todo, brindar medios legales a las instituciones básicas del régimen político territorial.

7.3. La Sala considera también que ser persona de derecho público o de derecho privado, así como qué tipo de persona de derecho público se es, son categorías que usualmente sirven en el orden constitucional vigente para establecer diferencias de trato. El hecho de que una persona sea de derecho público o de derecho privado es una razón válida para establecer diferencias sustanciales de trato en materia de procedimientos judiciales con el objeto de que se reconozcan y declaren derechos, o para ejecutarlos también por vía judicial. El que un particular reclame un derecho de propiedad frente a una persona de derecho público, es una razón válida para que su reclamo se regule por el Código Contencioso Administrativo y no por otro estatuto procesal. De hecho, el Código General del Proceso reconoce y reitera esta tradición de política legislativa, al establecer su aplicación en los asuntos civiles, comerciales, de familia y agrarios de forma prioritaria, pero de manera subsidiaria para el resto de jurisdicciones judiciales [esto es, solamente ‘en cuanto no estén regulados expresamente en otras leyes’ (artículo 1º, Ley 1564 de 2012)]. Establecer reglas diferentes en razón al tipo de crédito que se tenga (vivienda familiar,

vivienda de interés social, estudio, deudas fiscales, deudas por alimentos, deudas comerciales) no es algo extraño en el derecho. De hecho, en muchos de estos casos las violaciones al derecho a la igualdad pueden darse por la razón contraria, esto es, por que se legisle mediante las mismas normas créditos tan distintos y disímiles. En algunos casos, el pago de un crédito puede comprometer gravemente el ejercicio de un derecho fundamental, mientras que en otros no. Someter ambos créditos a las mismas reglas puede implicar o bien la desprotección de un derecho fundamental, o bien la sobreprotección de derechos puramente pecuniarios.

7.4. Si bien los argumentos presentados son suficientes para responder el cargo por violación a la igualdad en los términos en que fue formulado por el accionante, la Sala advierte que la norma establece un trato diferente que es razonable. El trato se funda en que el crédito deba ser pagado o no por un municipio. En principio no hay diferencia alguna entre los acreedores de los municipios. Su condición es irrelevante para la norma que se interesa fundamentalmente, como el resto de la Ley en la cual se encuentra contenida, en los municipios y en generar herramientas para su modernización, particularmente, entre otras áreas, en sus finanzas y en el manejo de sus recursos fiscales [concretamente en asegurar la aplicación del criterio de sostenibilidad]. El propósito del trato diferente, su finalidad, es proteger la institución municipal teniendo en cuenta su vital importancia para la organización política y territorial de la República y su responsabilidad en asegurar el goce efectivo de buena parte de los derechos fundamentales de la población, en especial de aquellas personas en situación de precariedad o debilidad. Asegurar el patrimonio del municipio compete y compromete los derechos de todos los habitantes del mismo, lo cual no ocurre con el resto de deudas. La diferencia de trato incluida en la ley tiene por objeto, por tanto, proteger de forma especial los recursos de las entidades territoriales básicas de la Nación. El medio para conseguir el fin perseguido, consistió en fijar reglas de carácter procedimental que imponen una carga razonable al derecho de acceso a la justicia, pero únicamente para el cobro ejecutivo de las deudas que tienen los municipios. Se trata, por tanto, de un medio que no está prohibido, está permitido. Establecer diferencias en las reglas procesales teniendo en cuenta si la persona demandada es o no de derecho público, es una típica diferenciación de carácter procesal que puede fijar el legislador en ejercicio del margen de configuración reconocido por la Constitución Política. Consagrar reglas que diferencien los procesos laborales es el ejercicio de una facultad constitucional. Finalmente, el trato diferente consagrado en el presente caso es adecuado para conseguir el propósito

buscado, a saber: imponer la carga que permita a los municipios elaborar una propuesta de conciliaciones para el pago de las obligaciones exigibles mediante procesos ejecutivos. El mecanismo establecido por la norma acusada distingue los créditos frente a municipios, de los créditos frente a cualquier otra persona. Como se dijo, la carga la impone la norma a todos los créditos que son efectivamente ejecutables judicialmente, pero se hace efectiva en el momento en que se pretende exigir el derecho y se busca iniciar el proceso ejecutivo.

7.5. En tal medida, dejando de lado el derecho a la igualdad de los trabajadores, asunto que será considerado a continuación, el legislador no viola el principio de igualdad al imponer a los deudores de los municipios una carga procesal que no tienen los demás deudores en los procesos ejecutivos (conciliación prejudicial), puesto que se trata de una decisión legislativa que constituye un ejercicio razonable del poder de configuración normativa que busca una finalidad legítima, mediante un medio no prohibido y adecuado para alcanzarlo.

8. El legislador viola los derechos laborales y el derecho a la igualdad de los trabajadores que tienen deudas con municipios, susceptibles de ser reclamadas mediante un proceso ejecutivo

Por último, la Sala Plena considera que la respuesta al tercer problema jurídico es afirmativa. Le asiste la razón al accionante cuando acusa a la norma de violar los derechos laborales constitucionales así como el derecho a la igualdad entre los trabajadores.

8.1. Tal como se indicó previamente, en la sentencia C-160 de 1999, la Corte decidió que una norma legal que establece la conciliación prejudicial obligatoria en materia laboral, de forma general, sin distinciones y precisiones necesarias para asegurar los derechos fundamentales, en especial, el derecho de acceso a la justicia, es inconstitucional.[54] Concretamente, se estableció que ello era así, a propósito de los procesos laborales ejecutivos. Para la Corte “ [...] la conciliación no opera en los procesos ejecutivos, porque en razón de su naturaleza la conciliación busca crear una situación de certeza en cuanto a los derechos laborales que el trabajador reclama al empleador, lo cual, por sustracción de materia no se requiere cuando ya se posee un título ejecutivo del cual emana una obligación a cargo de éste que para el trabajador configura un derecho cierto e indiscutible que no se puede renunciar ni negociar, como lo prevé el art. 53 de la Constitución

Política.”[55] Esta posición jurisprudencial ha sido reiterada en varias ocasiones, en especial en la sentencia C-893 de 2001,[56] en la cual se decidió que “sí es inconstitucional la norma que consagra la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad en asuntos laborales”; indicó que una regla legal de ese estilo “[...] quebranta abiertamente el principio constitucional contenido en el artículo 53 de la Carta, según el cual, corresponde a la Ley tener en cuenta la facultad de los trabajadores para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles, la cual se ve afectada cuando se exige al particular acudir a la conciliación como requisito previo a la presentación de la demanda.”.[57]

8.2. En tal medida, la restricción al derecho laboral que supone la exigencia de la conciliación como un requisito de procedibilidad de la acción ejecutiva, es una medida legislativa irrazonable constitucionalmente, en tanto se vale de un medio prohibido. Esto es, si bien el artículo 47 de la Ley 1551 de 2012 busca fines que no sólo son legítimos constitucionalmente, sino que además son imperiosos, el medio por el cual optó el legislador está prohibido constitucionalmente, como lo ha señalado la jurisprudencia. En tanto el artículo 53 de la Constitución contempla el derecho a ‘la irrenunciabilidad de los beneficios mínimos establecidos en normas laborales’, la jurisprudencia constitucional ha indicado que una norma que desconozca abiertamente esta restricción, vulnera un mandato expreso de la Constitución.

8.3. La jurisprudencia también ha sostenido que exigir la conciliación prejudicial como requisito procesal en materia de procesos judiciales de forma general e imprecisa es una herramienta legal irrazonable constitucionalmente, entre otros motivos, cuando se emplean normas vagas y ambiguas o altamente indeterminadas, que ponen en riesgo el ejercicio de los derechos judiciales laborales.[58] El artículo 47 de la Ley 1551 de 2012 fija el requisito procesal de la conciliación prejudicial en procesos ejecutivos contra municipios de manera amplia, pero a la vez se establecen una serie de parámetros y reglas que hacen más o menos precisa la aplicación de la figura. Sin embargo, al hacer referencia a los procesos ejecutivos en contra de municipios, sin distinción alguna, se puede concluir que la norma acusada contempla también las obligaciones de carácter laboral.

8.3.2. Pero el proceso ha servido para mostrar que no es ésta la única interpretación posible. La incertidumbre de las reglas se evidencia al contrastar la posición del Ministerio, por una parte, y de la Federación Colombiana de Municipios por otra. En su intervención, la

Federación indica que “[...] cuando la conciliación se trate de créditos laborales no podrá conducir al desconocimiento de derechos ciertos e indiscutibles, tan sólo se ocupará de la programación del pago según las posibilidades de flujo de recursos de los Municipios y la mayor conveniencia del convocante.”

8.4. Adicionalmente la Sala Plena de la Corte considera que la imposición del requisito procesal de la conciliación prejudicial en materia de procesos ejecutivos laborales que se adelanta en contra de un municipio constituye una violación a la especial protección que brinda el principio de igualdad a los trabajadores.

8.4.1. El artículo 53 establece los principios que han de regir la ley laboral en el estado social de derecho. Entre otros, además del respeto al derecho constitucional a irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales, se contempla expresamente el principio de igualdad de oportunidades a los trabajadores. En tal medida, se torna categórica la protección que ha dado la Constitución, la ley y la jurisprudencia a sus derechos, impidiendo que se les imponga el requisito procesal de la conciliación prejudicial, especialmente si se hace mediante normas vagas y ambiguas o altamente indeterminadas, y sin fijar parámetros básicos como, por ejemplo, la imposibilidad de conciliar derechos laborales mínimos o de exigirla especialmente para procesos ejecutivos.

8.4.2. Pero en cualquier caso, no existe en el proceso defensa alguna de por qué no se viola el derecho a la igual protección de los trabajadores bajo la Constitución, al establecer desde las propias reglas que regulan los derechos procesales, un trato diferente entre los trabajadores municipales y el resto de trabajadores. Por qué las reglas del proceso ejecutivo para reclamar derechos laborales han de ser unas para los trabajadores de las entidades territoriales y otras para el resto de los trabajadores. En especial, ¿qué justificaría el trato diferente entre trabajadores del sector público en cuanto a las reglas de acceso a la justicia. A diferencia de lo que ocurre con las acreencias en general, las deudas laborales están sometidas a una condición específica, señalada en la Constitución Política y que ha de ser cumplida por el legislador: las protecciones que se den a los trabajadores deben ser respetuosas del principio de igualdad. La Corte tampoco advierte prima facie, razón alguna

que permitiera una distinción de trato que sólo se podría justificar si es un medio estrictamente necesario. Dada la exigencia de igualdad en el trato a los trabajadores, en especial cuando sus derechos se encuentran en conexidad con el derecho al acceso a la justicia, como ocurre en el presente caso, introducir una regla diferente debe estar estrictamente justificado.

8.4.3. En el presente caso, el Gobierno, por medio del Ministerio de Hacienda, considera que la norma legal acusada bajo el orden constitucional y legal vigente, no es aplicable a obligaciones laborales; la Federación Nacional de Municipios por su parte sostiene que sí, pero solicita a la Corte que de acuerdo con su jurisprudencia reiterada se declare la exequibilidad condicionada de la norma.[59] Es claro entonces, que la regulación vigente no es precisa en cuanto a cuáles son las condiciones de aplicación del artículo 47 demandado a los procesos ejecutivos en contra de los municipios, en los que se reclamen obligaciones de carácter laboral, y como podría ser interpretada válidamente, como que incluye controversias de este tipo, porque la norma dispone que en todo proceso ejecutivo adelantado contra un municipio debe llevarse a cabo previamente una conciliación, es factible afirmar que el legislador viola los derechos laborales de los trabajadores que tienen deudas reconocidas, pendientes de pago por los dichos entes territoriales, susceptibles de ser reclamadas mediante un proceso ejecutivo, en especial los derechos a 'la irrenunciabilidad de los beneficios mínimos establecidos en normas laborales' (art. 53, CP) y su derecho a la igualdad (art. 13, CP), al exigirles un requisito procesal (la conciliación prejudicial) que está expresamente excluido por la ley para el resto de los trabajadores.

Esto quiere decir que, aunque la norma es ajustada a la Constitución a la luz de los dos primeros cargos analizados, es a la vez inconstitucional a la luz del tercer cargo estudiado. Esto lleva a que la decisión de la Sala sea la de declarar exequible la norma constitucional, bajo el entendido que la misma no es aplicable a los procesos ejecutivos en contra de municipios que puedan tener por objeto el reclamo de deudas laborales reconocidas, a los trabajadores susceptibles de ser cobradas mediante proceso ejecutivo.

9. Orden a tomar

El artículo 47 de la Ley 1551 de 2012 fue acusado en el presente proceso por tres argumentos que fueron objeto de análisis de constitucionalidad por parte de la Corte. En

cuanto a los dos primeros las respuestas fueron negativas; la norma no impone una restricción irrazonable o desproporcionada sobre el derecho al acceso a la justicia, ni tampoco conlleva una violación al derecho a la igualdad por dar a los créditos a los municipios un trato diferente frente a los demás procesos ejecutivos, considerados en general. No obstante en cuanto al tercer problema jurídico resuelto, la respuesta fue afirmativa; en este caso se consideró que el legislador sí había violado los derechos laborales y el derecho a la igualdad de los trabajadores.

La norma cubre una serie de créditos que pueden ser exigidos judicialmente mediante procesos ejecutivos en contra de municipios. En el caso de los procesos ejecutivos laborales la medida es inconstitucional, pero en los demás eventos no, según las razones y los cargos de constitucionalidad analizados. Teniendo en cuenta el principio de conservación del derecho, en virtud del cual es deber de la Corte Constitucional tratar de salvar la mayor cantidad de derecho legislado posible, en aplicación de los principios de democracia y participación, la Sala Plena de la Corte resolverá declarar exequible el artículo 47 de la Ley 1551 de 2012, por los cargos analizados en la presente sentencia, bajo el entendido que la conciliación no puede ser exigida como requisito procesal en aquellos casos en que deba adelantarse un proceso ejecutivo laboral en contra de los municipios para cobrar deudas reconocidas a favor de los trabajadores. De esta forma armoniza la Corte sus dos deberes. Por una parte, hacer prevalecer la voluntad democrática, en aquello que no se contradiga la Carta Política y por otra parte, evitar que se aplique la disposición para los procesos ejecutivos laborales que deban adelantarse por los trabajadores contra los municipios del país.

10. Conclusión

En conclusión, (i) el legislador no viola el derecho de acceso a la justicia al establecer la conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad en los procesos ejecutivos que se promuevan contra los municipios, por cuanto es una herramienta razonable [busca fines legítimos e imperiosos constitucionalmente, a través de un medio no prohibido, que es conducente para alcanzarlos y que, prima facie, no sacrifica desproporcionadamente otros valores, principio o derechos constitucionales].

(ii) El legislador no viola el principio de igualdad al imponer a los deudores de los municipios

una carga procesal (conciliación prejudicial) que no tienen los demás deudores en los procesos ejecutivos considerados en general, puesto que se trata de una decisión legislativa que constituye un ejercicio razonable del poder de configuración normativa que busca una finalidad legítima, mediante un medio no prohibido y adecuado para alcanzarlo.

(iii) El legislador viola los derechos de los trabajadores que tengan acreencias laborales a su favor, susceptibles de ser reclamadas mediante un proceso ejecutivo, en especial los derechos a 'la irrenunciabilidad de los beneficios mínimos establecidos en normas laborales' (art. 53, CP) y su derecho a la igualdad (art. 13, CP), al exigirles un requisito procesal (la conciliación prejudicial) que está expresamente excluido por la ley para el resto de los trabajadores. Es decir, la conciliación previa no es exigible como requisito de procedibilidad cuando se trata de acreencias laborales susceptibles de ser reclamadas a los municipios.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE

Declarar EXEQUIBLE los apartes acusados del artículo 47 de la Ley 1551 de 2012, 'por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios', bajo el entendido de que el requisito de la conciliación prejudicial no puede ser exigido, cuando los trabajadores tengan acreencias laborales a su favor, susceptibles de ser reclamadas a los municipios mediante un proceso ejecutivo.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

ALBERTO ROJAS RIOS

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

[1] Publicada en el Diario Oficial No. 48.483 de julio 6 de 2012.

[2] Yeizy Karina Villamizar Mejía, Andrés Alberto Rodríguez Daza, Pedro Luis Villanueva Castillo, Juan Felipe Barrera Amado y José Francisco Chavarro Arias.

[3] Yesica Villada Muñoz, Eliana Fernández de Castro Campo, Vanessa Cardozo Medina, Juan Carlos Barrios González, Luis José García Bayuelo.

[4] “ARTÍCULO 613. AUDIENCIA DE CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL EN LOS ASUNTOS CONTENCIOSO ADMINISTRATIVOS. Cuando se solicite conciliación extrajudicial, el peticionario deberá acreditar la entrega de copia a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica de la Nación, en los mismos términos previstos para el convocado, con el fin de que la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado resuelva sobre su intervención o no en el Comité de Conciliación de la entidad convocada, así como en la audiencia de conciliación correspondiente. || No será necesario agotar el requisito de procedibilidad en los procesos ejecutivos, cualquiera que sea la jurisdicción en la que se adelanten, como tampoco en los demás procesos en los que el demandante pida medidas cautelares de carácter patrimonial o cuando quien demande sea una entidad pública. (Negrillas fuera del texto). || Las entidades públicas en los procesos declarativos que se tramitan ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo contra particulares, podrán solicitar las medidas cautelares previstas para los procesos declarativos en el Código General del Proceso.” (Texto citado y resaltado en el concepto del Ministerio Público).

[5] Para el Ministerio Público, el problema jurídico es el siguiente: “¿Vulnera los artículos 1, 2, 13, 29, 53, 229 y 243 de la Constitución Política, la previsión normativa según la cual la conciliación prejudicial opera como requisito de procedibilidad en los procesos ejecutivos que se promuevan contra los municipios?”

[6] La norma advierte que tampoco será necesario agotar el requisito de procedibilidad ‘en los demás procesos en los que el demandante pida medidas cautelares de carácter patrimonial o cuando quien demande sea una entidad pública’ (art. 613, Ley 1564 de 2012).

[7] Ley 153 de 1887 “Por la cual se adiciona y reforma los códigos nacionales, la ley 61 de 1886 y la 57 de 1887”, artículo 2°.- La ley posterior prevalece sobre la ley anterior. En caso de que una ley posterior sea contraria á otra anterior, y ambas preexistentes al hecho que se juzga, se aplicará la ley posterior.

[8] La importancia de la regla del artículo 2° de la Ley 153 de 1887 es, entre otras, que permitió dar prelación a las soluciones legislativas del orden constitucional y legal creado desde 1886, sobre las soluciones hasta ahora vigentes, bajo los proyectos federalistas liberales del siglo XIX.

[9] El artículo 42A de la Ley 270 de 1996 dispone: “Conciliación judicial y extrajudicial en materia contencioso-administrativa. A partir de la vigencia de esta ley, cuando los asuntos sean conciliables, siempre constituirá requisito de procedibilidad de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo o en las normas que lo sustituyan, el adelantamiento del trámite de la conciliación extrajudicial. [Modificado por la Ley 1285 de 2009, artículo 13].

[10] Se refería el demandante al Decreto Ley 01 de 1984 hoy derogado por la Ley 1437 de 2011 “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”.

[11] La Corte Constitucional se ha pronunciado con relación a la conciliación prejudicial en otras jurisdicciones distintas a la contencioso administrativa. Así por ejemplo, las sentencias C-160 de 1999 (MP Antonio Barrera Carbonell), C-247 de 1999 (MP Alfredo Beltrán Sierra, SV Eduardo Cifuentes Muñoz) y C-1195 de 2001 (MP Manuel José Cepeda Espinosa y Marco Gerardo Monroy Cabra; AV Jaime Córdoba Triviño, Manuel José Cepeda Espinosa y Rodrigo Uprimny Yepes; SV Jaime Araujo Rentería, Alfredo Beltrán Sierra, Alvaro Tafur Galvis, Clara Inés Vargas Hernández), a las cuales se hará referencia posteriormente. Recientemente, por ejemplo, puede verse al respecto la sentencia C-598 de 2011 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, AV Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; SPV María Victoria Calle Correa) decidió, entre otras cosas, que no es razonable constitucionalmente excluir como medios de prueba legítimos en un proceso judicial que trate asuntos de civil y de familia, aquellas pruebas que no se hubiesen presentado al momento de la conciliación y que estuvieran en poder de la parte para entonces, por lo que declaró inexecutable, parcialmente, el artículo 52 de la Ley 1395 de 2010 (medidas en materia de descongestión judicial), que reformó el artículo 35 de la Ley 640 de 2001 (modificación de normas relativas a la conciliación). Sobre la conciliación prejudicial, Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-215 de 1993 (MP Fabio Morón Díaz).

[12] Corte Constitucional, sentencia C-111 de 1999 (MP Alfredo Beltrán Sierra). En esta oportunidad la Corte resolvió declarar executable el artículo 35 de la Ley 446 de 1998, mediante la cual se expedieron una serie de normas procesales referentes a descongestión, eficiencia y acceso a la justicia. Concretamente, el artículo acusado se ocupaba de reformar el artículo 127 del Código Contencioso Administrativo referente a ‘atribuciones del

Ministerio Público’.

[13] Corte Constitucional, sentencia T-1044 de 2004 (MP Manuel José Cepeda Espinosa); en este caso se decidió, entre otras cosas, que sí se había desconocido el derecho del accionante de acceder a la administración de justicia cuando la Personería Municipal se negó a llevar a cabo la audiencia de conciliación por él solicitada, puesto que (a) la jornada de conciliación de la Cámara de Comercio no accedió a su solicitud en atención al monto de sus pretensiones y desconociendo su situación económica real, (b) igual situación se presentó en la notaría a la cual acudió el actor solicitando una audiencia de conciliación, y (c) los únicos consultorios jurídicos que están a disposición del actor quedan en municipios distintos a los de su residencia habitual, para llegar a los cuales debe pagar la tarifa de transporte correspondiente. Se consideró que en virtud del fallo de tutela de primera instancia, se estaba imponiendo al actor una carga probatoria irrazonable, consistente en demostrar su situación de precariedad económica general, para permitirle acceder al servicio social de centros de conciliación. Se consideró que en aplicación del artículo 27 de la Ley 640 de 2001, la Personería Municipal sí tiene competencia para celebrar la audiencia de conciliación solicitada por el accionante.

[14] Corte Constitucional, sentencia C-160 de 1999 (MP Antonio Barrera Carbonell); en este caso se resolvió declarar inexecutable los artículos 68, 82, 85 y 87 de la Ley 446 de 1998 (Por la cual se adoptan como legislación permanente algunas normas del Decreto 2651 de 1991, se modifican algunas del Código de Procedimiento Civil, se derogan otras de la Ley 23 de 1991 y del Decreto 2279 de 1989, se modifican y expiden normas del Código Contencioso Administrativo y se dictan otras disposiciones sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia). El artículo 68 que había sido demandado consagraba la conciliación prejudicial y la Corte declaró inconstitucionales los artículos 82, 85 y 87 por consecuencia, “[...] por la inescindible relación que ésta tiene con el art. 68 que establece la conciliación como requisito de procedibilidad.”

[15] Dice la sentencia C-160 de 1999 al respecto: “En el proceso quedó establecido que el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social no cuenta con los medios físicos y personales para atender en forma pronta, oportuna, eficaz y eficiente las funciones que en materia de conciliación le han sido asignadas a los inspectores del trabajo. || Del informe rendido por el titular de dicho Ministerio, a petición de la Corte, se deduce que aún no se ha

reestructurado su planta de personal, con el fin de atender oportunamente las solicitudes de conciliación, pese a que la obligación de realizar dicha reestructuración ya se había establecido en el artículo 46 de la Ley 23 de 1991. || Es más, los inspectores dado el cúmulo de funciones que deben cumplir sólo pueden dedicar una parte muy limitada de su tiempo a las labores de conciliación. Es un hecho fácilmente comprobable que los inspectores del trabajo solamente atienden estas diligencias en las horas de la mañana y que en la práctica únicamente pueden despachar unos pocos casos, con la consecuencia de que existe gran congestión en el trámite de las solicitudes de conciliación en las inspecciones y los interesados tienen que someterse al vía crucis de tener que esperar varias horas, en colas que comienzan desde antes de las 6 a.m., simplemente para poder presentarlas y para que se les expida la boleta de citación. Como si fuera poco las citaciones para audiencia se están programando para 2 o 3 meses después. || Según las pruebas que obran en el expediente, tampoco el funcionamiento de los centros de conciliación han contribuido a la realización oportuna de las conciliaciones, por varias razones: Los que funcionan en las universidades sólo laboran durante 8 a 10 meses aproximadamente en el año, y su actividad se reduce básicamente a las capitales de departamento donde están concentradas las Facultades de Derecho. || Los demás centros, autorizados por la ley para conciliar, son escasos y no cuentan con la cobertura, el sistema logístico y operativo para satisfacer las peticiones de conciliación laboral en todo el territorio nacional.”

[16] Dice la sentencia C-160 de 1999 al respecto: “Ni en la norma acusada ni en ninguna otra de la ley 446/98, se resuelve el problema consistente en saber si el agotamiento de la vía gubernativa y la conciliación prejudicial son mecanismos de respuesta a la solución de los conflictos laborales que operan independientemente, o si ellos se excluyen, es decir, si el trámite de la vía gubernativa sustituye la conciliación o si ésta configura una excepción a la necesidad de acudir a dicha vía.”

[17] Dice la sentencia C-160 de 1999 al respecto: “No se prevé en la normatividad acusada si la petición de conciliación interrumpe o no el término para la prescripción de la acción. Podría pensarse que aquélla si interrumpe ésta, en cuanto se pueda asimilar dicha petición al reclamo escrito al empleador que prevé la ley sustancial (art. 489 C.S.T.) para interrumpir la prescripción. Sin embargo, existen opiniones divergentes, en el sentido de que no es viable una extrapolación de dicha norma, a efecto de regular una cuestión esencial en la

institución de la conciliación que corresponde al legislador.”

[18] Dice la sentencia C-160 de 1999 al respecto: “Por último, no contempla la normatividad examinada un término prefijo prudencial dentro del cual deba agotarse la conciliación, ni este puede inferirse de la misma, razón por la cual el acceso a la tutela judicial efectiva queda en suspenso, en la incertidumbre, al arbitrio de la voluntad de los conciliadores y a las maniobras dilatorias de la parte no interesada en buscar el arreglo amistoso del conflicto por la vía de la conciliación. En opinión de la Corte el establecimiento de dicho término es vital, porque la conciliación prejudicial no puede tornarse en una etapa indefinida que frustre el oportuno acceso a la justicia, que igualmente es anejo al principio de la seguridad jurídica.”

[19] Dice la sentencia C-160 de 1999 al respecto: “El acceso efectivo a la justicia no puede asegurarse sobre la base de reglas inciertas acerca de si en un momento dado es procedente o no agotar la conciliación como requisito de procedibilidad y que están libradas al criterio discrecional de los conciliadores y jueces, quedando las personas que demandan justicia sujetas a la incertidumbre de si sus derechos sustanciales se harán efectivos como lo manda el art. 2 de la Constitución.”

[20] Corte Constitucional, sentencia C-160 de 1999.

[21] Dijo la sentencia C-160 de 1999 al respecto: “[...] obedece a finalidades legítimas que tienen apoyo constitucional, en la medida en que ella contribuye: a la descongestión de los despachos judiciales y, en consecuencia, a la eficacia y eficiencia de la administración de justicia; a la solución pacífica de los conflictos jurídicos individuales de naturaleza laboral, sin necesidad de acudir a la fórmula del proceso, lo cual representa economía de tiempo y de gastos para las partes, e incluso para el aparato judicial, en fin, a desestimular la cultura del litigio y a promover y estimular la solución negociada de los conflictos.”

[22] Corte Constitucional, sentencia C-160 de 1999.

[23] Corte Constitucional, sentencia C-160 de 1999.

[24] Corte Constitucional, sentencia C-247 de 1999 (MP Alfredo Beltrán Sierra; SV Eduardo Cifuentes Muñoz); en este caso se resolvió, entre otras cosas, “Sobre los artículos 68 y 82 de

la Ley 446 de 1998, estarse a lo resuelto en la sentencia C-160 de 1999, que los declaró inexecutable; [...] [y declarar executable] el artículo 88 de la Ley 446 de 1998, bajo las condiciones expuestas en la parte considerativa de esta sentencia.”

[25] Corte Constitucional, sentencia C-247 de 1999.

[26] Corte Constitucional, sentencia C-893 de 2001 (MP. Clara Inés Vargas Hernández; AV. Manuel José Cepeda Espinosa; SV. Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra y Eduardo Montealegre Lynett).

[27] La Corte consideró que “[...] el artículo 35 de la Ley 640 de 2001 al disponer que en los asuntos susceptibles de ser conciliados, entre otros en materia laboral, debe haberse intentado el arreglo conciliatorio para que la demanda judicial sea admisible, somete la posibilidad de acudir a la jurisdicción a una condición que no resulta válida a la luz de la Carta en la medida en que la obligación de un arreglo conciliatorio obstruye la libertad de acceder a la administración de justicia (art. 229 CP).” Corte Constitucional, sentencia C-893 de 2001.

[28] Al respecto dijo la sentencia: “La conciliación es un mecanismo de acceso a la administración de justicia. Y lo es porque, como se desprende de sus características propias, el acuerdo al que se llega entre las partes resuelve de manera definitiva el conflicto que las enfrenta, evitando que las mismas acudan ante el juez para que éste decida la controversia. Independiente del fracaso o del éxito de la audiencia, la conciliación permite el acercamiento de las partes en un encuentro que tiende hacia la realización de la justicia, no como imposición judicial, sino como búsqueda autónoma de los asociados.” Corte Constitucional, sentencia C-893 de 2001 (MP. Clara Inés Vargas Hernández; AV. Manuel José Cepeda Espinosa; SV. Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra y Eduardo Montealegre Lynett).

[29] Se sostuvo en la sentencia: “La conciliación es un mecanismo alternativo de solución de conflictos que puede realizarse por fuera del proceso judicial o en el curso del mismo. Puede ser voluntaria, u obligatoria como requisito para iniciar un proceso. Puede llevarse a cabo por un tercero independiente o por una institución como un centro de conciliación. Además, puede ser conciliación nacional o internacional para la solución de conflictos privados entre personas de distinta nacionalidad o entre Estados e inversionistas de otros

Estados, o entre agentes económicos de distintos Estados. Conciliación hay en las distintas ramas del derecho como civil, comercial, laboral, contencioso administrativo y en ciertos aspectos del proceso penal.” Corte Constitucional, sentencia C-893 de 2001.

[30] Se estableció en la sentencia: “Es una forma de resolver los conflictos con la intervención de un tercero que al obrar como incitador permite que ambas partes ganen mediante la solución del mismo, evitando los costos de un proceso judicial.” Corte Constitucional, sentencia C-893 de 2001.

[31] Al respecto se precisó: “La función del conciliador es la de administrar justicia de manera transitoria, mediante habilitación de las partes, en los términos que determine la Ley. A propósito de esta disposición, que es la contenida en el artículo 116 constitucional, debe decirse que la habilitación que las partes hacen de los conciliadores no ofrecidos por un centro de conciliación, es una habilitación expresa, en la medida en que el particular es conocido por las partes, quienes le confieren inequívocamente la facultad de administrar justicia en el caso concreto. || Existe también la habilitación que procede cuando las partes deciden solicitar el nombramiento de un conciliador, de la lista ofrecida por un determinado centro de conciliación. En principio, esta habilitación supone la aquiescencia de las partes respecto del conciliador nominado por el centro, pero también implica la voluntad que conservan las mismas para recusar al conciliador, si consideran que no les ofrece la garantía de imparcialidad o independencia para intervenir en la audiencia. || En este sentido, puede decirse que las figuras del impedimento y la recusación son esenciales a la conciliación, y son parte de su carácter eminentemente voluntario. Además, en esta materia se siguen las normas del Código de Procedimiento Civil.” Corte Constitucional, sentencia C-893 de 2001.

[32] Al respecto dijo la sentencia: “Es un acto jurisdiccional, porque la decisión final, que el conciliador avala mediante un acta de conciliación, tiene la fuerza vinculante de una sentencia judicial (*rei iudicata*) y presta mérito ejecutivo (art. 66, Ley 446 de 1998).” Corte Constitucional, sentencia C-893 de 2001.

[33] Se sostuvo en el fallo: “La conciliación es un mecanismo excepcional, porque dependiendo de la naturaleza jurídica del interés afectado, sólo algunos de los asuntos que podrían ser sometidos a una decisión jurisdiccional, pueden llevarse ante una audiencia de

conciliación. En general, son susceptible de conciliación los conflictos jurídicos que surgen en relación con derechos disponibles y por parte de sujetos capaces de disponer. || A la conciliación le caben los mismos argumentos expuestos por la Corte en relación con el arbitramento, en lo que tiene que ver con las materias susceptibles de transacción. Así debe decirse que están excluidos de ser conciliables asuntos relativos al estado civil o a los derechos de incapaces, o derechos sobre los cuales la ley prohíba a su titular disponer. Del mismo modo, puede decirse que a conciliación no pueden ser sometidos asuntos que involucren el orden público, la soberanía nacional o el orden constitucional, o materias relacionadas con la legalidad de los actos administrativos.” Corte Constitucional, sentencia C-893 de 2001.

[34] Al respecto dijo la sentencia: “Finalmente, por definición la conciliación es un sistema voluntario, privado y bilateral de resolución de conflictos, mediante el cual las partes acuerdan espontáneamente la designación de un conciliador que las invita a que expongan sus puntos de vista y diriman su controversia. La intervención incitante del tercero conciliador no altera la naturaleza consensual de la composición que las partes voluntariamente concluyen, sino que la facilita y la estimula. || Debe advertirse que en materia laboral, la voluntariedad de la conciliación está expresamente reconocida en el artículo 53 de la Carta Política, que al consagrar los principios mínimos fundamentales del trabajo consagra las ‘facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles’.” Corte Constitucional, sentencia C-893 de 2001.

[35] Corte Constitucional, sentencia C-1195 de 2001 (MP Manuel José Cepeda Espinosa y Marco Gerardo Monroy Cabra; AV Jaime Córdoba Triviño, Manuel José Cepeda Espinosa y Rodrigo Uprimny Yepes; SV Jaime Araujo Rentería, Alfredo Beltrán Sierra, Alvaro Tafur Galvis, Clara Inés Vargas Hernández). En este caso la Corte Constitucional se inhibió de pronunciarse con relación a la conciliación prejudicial como requisito procesal y se estuvo a lo resulto al respecto en la sentencia C-893 de 2001, citada previamente.

[36] Corte Constitucional, sentencia C-1195 de 2001.

[37] Corte Constitucional, sentencia C-1195 de 2001.

[38] Corte Constitucional, sentencia C-1195 de 2001.

[39] Corte Constitucional, sentencia C-1195 de 2001.

[40] Corte Constitucional, sentencia C-1195 de 2001.

[41] Corte Constitucional, sentencia C-1195 de 2001.

[42] Corte Constitucional, sentencia C-1195 de 2001; al respecto la Corte indicó, “[...] en materia de familia, pueden existir circunstancias de violencia intrafamiliar que impidan crear las bases para un diálogo constructivo y de respeto mutuo entre las partes, donde sea posible escuchar y reconocer al otro como interlocutor y que posibiliten la solución del conflicto. En estas condiciones, no resulta efectivamente conducente a la luz del fin de garantizar la convivencia pacífica, forzar un espacio de encuentro que dada la naturaleza de los conflictos que surgen en un ambiente de violencia intrafamiliar, puede resultar contraproducente para alcanzar la solución pacífica del conflicto, al someter a la víctima a la obligación de encontrarse con su agresor.”

[43] Dijo la Corte en la sentencia C-1195 de 2001 al respecto: “Podría pensarse que las consideraciones vertidas en dicha sentencia son aplicables a la conciliación civil, contencioso administrativa y de familia y que, por tanto, la presente decisión se encuentra en contravía de este fallo. || No obstante, tal apreciación es incorrecta porque el precedente jurisprudencial-en este caso-no es aplicable. La aparente contradicción desaparece si se observa que el fallo anterior está sustentado en consideraciones relativas al carácter especial de las relaciones laborales, que impide someter los conflictos de esta naturaleza al requisito de procedibilidad previsto en la Ley 640 de 2001. || [...] || Visto que dicho antecedente jurisprudencial en materia de conciliación prejudicial obligatoria sólo se refiere a asuntos laborales, la presente sentencia, en cuanto estudia la misma figura pero en las jurisdicciones civil, contencioso administrativa y de familia, no tiene que seguirlo porque no constituye un precedente aplicable a estas materias, completamente distintas a la laboral. || En cambio, sigue la Corte en esta sentencia, los precedentes en los cuales esta Corporación ya había sostenido que el legislador podía exigir a las partes asistir a una audiencia de conciliación antes de acudir a la jurisdicción, si se cumplen ciertos requisitos. Estos precedentes son los siguientes: La sentencia C-160 de 1999, citada en este fallo para recordar los requisitos materiales fijados por la Corte para la constitucionalidad de la conciliación prejudicial obligatoria y, posteriormente, la sentencia C-247 de 1999, sobre la

conciliación obligatoria en materia de asuntos de familia, [...]”.

[44] Ver la referencia previa en las consideraciones de la presente decisión, sobre la sentencia C-160 de 1999.

[45] Corte Constitucional, sentencia C-1195 de 2001. Posteriormente, en la sentencia C-1292 de 2001 (MP Manuel José Cepeda Espinosa) la Corte resolvió estarse a lo resuelto en las sentencias C-893 y C-1195 de 2001.

[46] Corte Constitucional, sentencia C-314 de 2002 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra). Para la Corte “la acción de repetición o llamamiento en garantía con fines de repetición [...] posee características particulares que justifican, en lo que tiene que ver con el requisito prejudicial de la conciliación, un trato diferente al del resto de las acciones contempladas en el artículo 37 de la Ley 640 de 2001.”

[47] Corte Constitucional, sentencia C-314 de 2002.

[48] Corte Constitucional, sentencia C-314 de 2002.

[50] Corte Constitucional, sentencia C-417 de 2002 (MP Eduardo Montealegre Lynett; AV y SV Clara Inés Vargas Hernández; SV Jaime Araujo Rentería y Alvaro Tafur Galvis).

[51] Corte Constitucional, sentencia C-417 de 2002.

[52] Ley 1551 de 2012, artículo 4° “[...] Sostenibilidad. El municipio como entidad territorial, en concurso con la nación y el departamento, buscará las adecuadas condiciones de vida de su población. Para ello adoptará acciones tendientes a mejorar la sostenibilidad ambiental y la equidad social; propiciando el acceso equitativo de los habitantes de su territorio a las oportunidades y beneficios de desarrollo; buscando reducir los desequilibrios; haciendo énfasis en lo rural y promover la conservación de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos.”

[53] El artículo 34 de la Ley 550 de 1999 “Por la cual se establece un régimen que promueva y facilite la reactivación empresarial y la reestructuración de los entes territoriales para asegurar la función social de las empresas y lograr el desarrollo armónico de las regiones y se dictan disposiciones para armonizar el régimen legal vigente con las normas

de esta ley”, debe entenderse en concordancia con los artículos 2494, 2495 y 2497 del Código Civil.

[54] Corte Constitucional, sentencia C-160 de 1999 (MP Antonio Barrera Carbonell).

[55] Corte Constitucional, sentencia C-160 de 1999.

[56] Corte Constitucional, sentencia C-893 de 2001 (MP Clara Inés Vargas Hernández; AV Manuel José Cepeda Espinosa; SV Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra y Eduardo Montealegre Lynett).

[57] La Corte consideró que “[...] el artículo 35 de la Ley 640 de 2001 al disponer que en los asuntos susceptibles de ser conciliados, entre otros en materia laboral, debe haberse intentado el arreglo conciliatorio para que la demanda judicial sea admisible, somete la posibilidad de acudir a la jurisdicción a una condición que no resulta válida a la luz de la Carta en la medida en que la obligación de un arreglo conciliatorio obstruye la libertad de acceder a la administración de justicia (art. 229 CP).” Corte Constitucional, sentencia C-893 de 2001.

[58] Dice la sentencia C-160 de 1999 al respecto: “El acceso efectivo a la justicia no puede asegurarse sobre la base de reglas inciertas acerca de si en un momento dado es procedente o no agotar la conciliación como requisito de procedibilidad y que están libradas al criterio discrecional de los conciliadores y jueces, quedando las personas que demandan justicia sujetas a la incertidumbre de si sus derechos sustanciales se harán efectivos como lo manda el art. 2 de la Constitución.”

[59] Dice la intervención de la Federación: “[...] si la Corte considera en este caso aplicables los criterios fijados en la sentencia C-893 de 2001, rogamos declarar la exequibilidad de la norma bajo la condición de que la conciliación previa no es exigible cuando se trata de créditos laborales.”