



# Sentencia 830 de 2013 Corte Constitucional

SENTENCIA C-830/13

(Bogotá D.C., 13 de noviembre)

Demanda de inconstitucionalidad: en contra 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".

Referencia:

Expedientes D-9633 y D-9659 Acumulados.

Actores:

Jaime Campos Jácome y Silvio Elías Murillo Moreno.

Magistrado Ponente:

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

I. ANTECEDENTES.

1. Texto normativo demandado.

Los ciudadanos Jaime Campos Jácome y Silvio Elías Murillo Moreno demandaron la inconstitucionalidad del artículo 47 de la Ley 1551 de 2012. El primero demanda la totalidad del artículo y el segundo las expresiones que aparecen subrayadas. El texto del artículo es el siguiente:

LEY 1551 DE 2012

(julio 6)

Diario Oficial No. 48.483 de 6 de julio de 2012

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

(...)

CAPÍTULO XI.

OTRAS DISPOSICIONES.

(...)

**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 1o. 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 2o. 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.

2. Demandas acumuladas: pretensiones y razones.

En sesión del 16 de mayo de 2013, la Sala Plena de la Corte resolvió acumular el Expediente D-9659 al Expediente D-9633, para que se tramiten de manera conjunta y se decidan en la misma sentencia. Ambas demandas fueron admitidas por Auto del 4 de junio de 2013, salvo en lo relativo a los cargos sobre la vulneración del preámbulo y de los artículos 228 y 277.7 de la Constitución, contenidos en la demanda de la que se da cuenta en Expediente D-9659.

2.1. Expediente D-9633.

2.1.1. Pretensión: El ciudadano Jaime Campos Jácome solicita que se declare inexecutable el artículo 47 de la Ley 1551 de 2012, por vulnerar el artículo 158 de la Constitución Política.

2.1.2. Cargo: Se argumenta que la conciliación prejudicial, en tanto requisito de procedibilidad en los procesos ejecutivos que se adelanten contra municipios, no guarda una relación de conexidad con el objeto de modernizar, organizar y regular el funcionamiento de los municipios, que es la materia dominante de la Ley 1551 de 2012. Tanto los procesos ejecutivos contra municipios como sus requisitos de procedibilidad son materia propia de otras normas, como el Código de Procedimiento Civil o el Código Contencioso Administrativo, o de las que los modifiquen o replacen, y no de normas que regulen el régimen municipal, como es la Ley 1551 de 2012. Agrega que la norma demandada no estaba en el proyecto de ley original, sino que fue incrustada artificioosamente, "*rompiendo así la armonía y consonancia que debe existir en toda ley que se expida por el Congreso de la República.*".

2.2. Expediente D-9659.

2.2.1. Pretensión: El ciudadano Silvio Elías Murillo Moreno solicita que se declare la inexequibilidad de las expresiones subrayadas de los dos primeros incisos, del parágrafo 1 y de parágrafo transitorio del artículo 47 de la Ley 1551, por vulnerar los artículos 53 y 229 de la Constitución Política.

2.2.2. Cargo: En cuanto al artículo 53 de la Constitución, se advierte que no es posible conciliar sobre derechos ciertos e indiscutibles en materia laboral, como son aquellos que prestan mérito ejecutivo, conforme a lo previsto en el artículo 53 de la Constitución. En cuanto al artículo 229 de la Constitución, el prever la conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad para el proceso ejecutivo contra municipios implica que se *"desconoce la tutela judicial efectiva y el acceso efectivo a la administración de justicia, habida cuenta que (sic.) el título ejecutivo base de la ejecución contiene una obligación clara, expresa y exigible (art. 488 C.P.C.), cuya materialización de su importe se ve frustrada con tal requisito"*. Por último, y pese a la circunstancia de haber demandado sólo unas expresiones del artículo 47 de la Ley 1551 de 2012, el actor solicita a este tribunal que declare la unidad normativa de estas expresiones con las demás que conforman el artículo y se pronuncie sobre todo su texto.

### 3. Intervenciones.

3.1. Intervención del Instituto Colombiano de Derecho Procesal: inexequibilidad. Esta intervención se centra sólo en el cargo relativo a la unidad de materia, que encuentra adecuado para declarar la inexequibilidad de la norma demandada. En su análisis, precisa el sentido de la regla de unidad de materia a partir de las Sentencias C-546 de 1993, C-531 de 1995 y C-887 de 2002; señala que el objeto de la ley es revisar y actualizar la legislación que constituye el régimen municipal; y concluye que la norma demandada vulnera el artículo 158 de la Constitución. Advierte que la norma demandada en realidad modifica el artículo 177 del C.C.A., norma que regula el pago o devolución de sumas líquidas de dinero y la ejecución de dichas sumas, materia ajena a la dominante de la Ley 1551 de 2012. Y agrega que la norma demandada introduce una nueva causal de suspensión del proceso, con indiferencia de la jurisdicción que lo tramite y del estado en el que se encuentre, lo que va en contra de las normas procesales aplicables y genera una grave afectación de los derechos de los demandantes.

3.2. Intervención de la Federación Colombiana de Municipios: exequibilidad. Esta intervención se centra también en la unidad de materia, a la que se juzga de manera errónea como el único asunto a considerar en este caso, para afirmar, a partir de la Sentencia C-126 de 2013, que la norma demandada sí guarda una relación de conexidad con la materia dominante de la ley. Este aserto lo refuerza con una cita de la Sentencia C-273 de 2011, relativa a la identidad relativa y a la consecutividad en el trámite de los proyectos de ley, para concluir que *"existe conexidad vigorosa"* entre la norma demandada y el propósito de fortalecer los entes locales y dotarlos de un estatuto adecuado para su cabal administración.

3.3. Intervención del Departamento Nacional de Planeación: inhibición y, en subsidio, exequibilidad. Sobre la base de las Sentencias C-025 de 1993, C-023, C-032 y C-280 de 1996, C-400 de 2010, advierte que la regla de unidad de materia no puede entenderse de manera que anule el principio democrático y que, en este caso, la norma demandada es coherente con el objeto de modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, en tanto regula el ejercicio de las acciones dirigidas contra ellas, en tanto afectan sus presupuestos. Luego de hacer esta precisión, el interviniente señala, al parecer, que los demás cargos no satisfacen en su concepto de la violación los requisitos de *"precisión, suficiencia y claridad"*, pues su argumentación es *"vaga y subjetiva"*.

3.4. Intervención de la ciudadana Lina Camila Pulido Fajardo: inhibición. Afirma que la norma demandada fue derogada por el artículo 613 de la Ley 1564 de 2012: Código General del Proceso. En efecto, este artículo regula la audiencia de conciliación extrajudicial en procesos contencioso administrativos y, de manera expresa, prevé que no será necesario agotar este requisito de procedibilidad en los procesos ejecutivos, cualquiera sea la jurisdicción ante la cual se adelanten. En vista de esta circunstancia, y a partir de la Sentencia C-901 de 2011 que describe el fenómeno de la derogatoria orgánica, considera que carece de sentido que la Corte se pronuncie sobre la exequibilidad de una norma derogada, que ya no produce ningún efecto, dado que la nueva norma regula el procedimiento y, conforme a lo previsto en la Ley 153 de 1887, entró en vigencia de manera inmediata.

3.5. Intervención de los ciudadanos Cristian Camilo Peña Castillo y Manuel Alejandro Morales Quiroga: inhibición. Esta intervención se limita al cargo sobre unidad de materia. Afirma que la demanda no tiene aptitud sustancial, por falta de claridad en su concepto de la violación. Para sustentar esta afirmación dicen que *"no se desarrolló el tema de manera coherente y conducente, es decir, en el escrito de la demanda se mencionan muchas normas transgredidas, se mencionan antecedentes jurisprudenciales y hechos del trámite legislativo en los cuales no logra explicar de manera clara como la disposición demandada no llega a ser parte de la Ley 1551 de 2012"*.

3.6. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público: exequibilidad. Fija el alcance de la regla de unidad de materia a partir de las Sentencias C-025 de 1993, C-523 de 1995, C-501 de 2001, C-618 de 2002, C-942 de 2008, C-040 de 2010 y C-015 de 2013. Sobre esta base, considera que la norma demandada tiene conexidad con la materia dominante de la ley, en la medida en que complementa y articula la organización administrativa de los municipios, para *"lograr el acceso y goce efectivo del derecho a la defensa de los recursos públicos"*. En cuanto al acceso a la justicia hace un extenso recuento de referentes normativos (Ley 270 de 1996, Ley 640 de 2001, Ley 1285 de 2009, Código Contencioso Administrativo) y de Sentencias (C-037 de 1996, C-893 y C-1195 de 2001, C-910 de 2004 y C-713 de 2008), para destacar que los mecanismos alternativos de solución de conflictos y, en especial, la conciliación no restringen *per se* el acceso a la justicia, sobre todo cuando se trata de discutir intereses de contenido particular y subjetivo de orden patrimonial, con ciertos y evidentes beneficios para los involucrados y para la administración de justicia, a cuya descongestión se contribuye de manera eficaz.

3.7. Intervención del Ministerio del Interior: inhibición y, en subsidio, exequibilidad. En sus tres escritos, el interviniente presenta, a modo de consideración previa, una serie de reflexiones sobre la aptitud de los cargos planteados contra la norma demandada, cuyo concepto de la

violación carece de certeza, pertinencia y suficiencia. En cuanto a la unidad de materia, advierte que la conciliación, conforme se precisa en la Sentencia C-1195 de 2001, genera *"una alerta para la misma administración"* y contribuye a acercar a las partes para resolver sus controversias; en tanto alerta, contribuye a realizar el debido proceso (art. 29 C.P.) y, en especial, los principios de la función administrativa (art. 209 C.P.), pues este instrumento busca la defensa de lo público, al *"generar alertas tempranas a nivel infrainstitucional en relación con la defensa pronta para la defensa de los procesos ejecutivos que se promuevan contra los municipios"*. En este contexto, señala que la conciliación extrajudicial no es una temática exclusiva de los códigos procesales, sino un mecanismo alternativo de solución de conflictos. En cuanto a la conciliación de obligaciones laborales y al acceso a la justicia, destaca que la conciliación tiene la virtud de reducir los tiempos y los costos de transacción propios de la resolución de los conflictos; que en sí misma la conciliación no menoscaba los derechos ciertos e indiscutibles de los trabajadores; y que, por su condición alternativa, en lugar de vulnerar el acceso a la justicia, contribuye a solucionar los conflictos de manera más expedita, sin necesidad de congestionar a la administración de justicia; en todo caso la conciliación no disminuye o mengua la posibilidad de que fracasa se inicie el proceso ejecutivo.

3.8. Intervención de la Universidad Externado de Colombia: inexecutable. Afirma que la norma demandada desconoce el derecho a acceder a la justicia, en tanto impone una restricción excesiva sin que haya una justificación razonable –y proporcional– para ello. Resulta inadmisibles que sea el propio Estado el que interponga obstáculos *"antijurídicos a quienes tiene (sic.) el derecho de que el Estado honre de manera cabal y oportuna sus obligaciones"*. A partir de las Sentencias C-160 de 1999 y C-334 de 2012 afirma que la conciliación no procede en los procesos ejecutivos, y que al imponerse como requisito de procedibilidad se afecta la prontitud de la justicia, que hace parte de su núcleo esencial. Indica que la norma demandada es regresiva, según los criterios de la Sentencia C-372 de 2011, en la medida en que desmejora la eficiencia y efectividad del acceso a la justicia. Por último, advierte que la norma demandada, al prever que la conciliación no requerirá aprobación judicial, desconoce la cosa juzgada constitucional, pues la *ratio* de la Sentencia C-713 de 2008 indica que se debe ampliar las medidas de protección del erario y no reducirlas, como lo hace la ley.

3.9. Intervención de la Academia Colombiana de Jurisprudencia: executable. Señala que la norma demandada sí guarda relación con la materia dominante de la ley, en la medida en que es posible encontrar una relación de conexidad entre la conciliación prejudicial y el objeto de modernizar estructuras y funciones municipales. En efecto, advierte que no se puede perder de vista que la norma demandada busca proteger el patrimonio público, propiciar una adecuada defensa del municipio por medio de un comité de conciliación, y autoriza a rebajar capital, intereses y sanciones de los créditos, para invertir estas sumas en programas sociales del municipio.

3.10. Intervención del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar: executable. Advierte que sobre la vigencia de la norma demandada existen dos visiones disímiles: una, de la Procuraduría General de la Nación, que considera que ésta fue derogada por el Código General del Proceso y, dos, de la Contraloría General de la República, que considera no hubo dicha derogación. Manifiesta compartir la segunda y, sobre la base de la Sentencia C-598 de 2011, señala que la norma demandada, en tanto regula un mecanismo alternativo para la solución de conflictos, garantiza el acceso a la justicia, protege el patrimonio público y contribuye a resolver de manera pronta, económica y eficaz conflictos patrimoniales en torno a los procesos ejecutivos.

4. Concepto del Procurador General de la Nación: inhibición y, en subsidio, inexecutable.

El Ministerio Público recuerda que ya analizó la constitucionalidad de la norma demandada, en el proceso de que se da cuenta en el Expediente D-9493, cuya demanda plantea cargos similares a los que ahora se analizan, por ello solicita a este tribunal que en lo relevante tenga en cuenta dicho concepto. En cuanto al cargo de unidad de materia, *"considera que carece de objeto un nuevo pronunciamiento sobre el particular, pues (i) este Despacho considera que la norma demandada se encuentra derogada y, por lo tanto, la Corte se debe declarar inhibida para emitir pronunciamiento de fondo y (ii) en caso contrario, es decir, que la Sala Plena constate que la misma produce efectos jurídicos, proceda a declararla inexecutable por vulneración de los artículos 29 y 229 de la Constitución"*.

## II. CONSIDERACIONES.

### 1. Competencia.

La Corte es competente para pronunciarse sobre la constitucionalidad del artículo 47 de la Ley 1551 de 2012, atendiendo lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución Política.

### 2. Cuestiones preliminares.

#### 2.1. Vigencia de la norma demandada.

2.1.1. El Ministerio Público y la ciudadana Lina Camila Pulido Fajardo consideran que el artículo 47 de la Ley 1551 de 2012 fue derogado por el artículo 613 de la Ley 1564 de 2012, cuyo texto es el siguiente:

**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.

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.

2.1.2. La norma que se acaba de citar entró en vigencia, en virtud de lo dispuesto en el artículo 627.1 de la Ley 1564 de 2012, el 12 de julio de 2012, fecha en la cual esta ley fue promulgada en el Diario Oficial 48.489. A partir de lo previsto en el artículo 626 ibídem sobre derogaciones, y dado el tenor literal del precitado artículo, en cuyo inciso segundo se dispone que no será necesario agotar el requisito de conciliación extrajudicial en los procesos ejecutivos, con independencia de la jurisdicción ante la cual se adelanten, se argumenta que el artículo 47 de la Ley 1551 de 2012, al ser contrario a la nueva norma, fue objeto de derogatoria.

2.1.3. El Ministerio Público plantea la hipótesis de la derogatoria tácita, dentro de la cual ubica como especie a la derogatoria orgánica. La ciudadana interviniente alude a la derogatoria orgánica. Ante estas circunstancias, habría dos hipótesis relevantes de derogatoria a considerar en este caso: la tácita y la orgánica<sup>1</sup>. La derogatoria tácita se presenta cuando existe una incompatibilidad entre la ley anterior y la nueva ley, "lo que hace indispensable la interpretación de ambas leyes para establecer la vigente en la materia o si la derogación es parcial o total"<sup>2</sup>. La derogatoria orgánica, prevista en el artículo 3 de la Ley 153 de 1887, se configura cuando la ley posterior "regula integralmente la materia".

2.1.4. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar también se refiere a la hipótesis de la derogatoria, a la que opone la hipótesis de la vigencia, a partir de la inteligencia que del asunto hace la Contraloría General de la República, la cual dice compartir.

2.1.5. La vigencia del artículo 47 de la Ley 1551 de 2012 fue estudiada y definida, a modo de cuestión preliminar, por este tribunal en la Sentencia C-533 de 2013, en los siguientes términos:

#### 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).<sup>3</sup> 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),<sup>4</sup> 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.<sup>5</sup>

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.

2.1.6. Al haberse definido ya que el artículo 47 de la Ley 1551 de 2012 está vigente, procede seguir con el análisis de su exequibilidad.

2.2. Existencia de cosa juzgada constitucional.

2.2.1. Respecto de la constitucionalidad de los tres primeros incisos y del primer inciso del parágrafo 1 del artículo 47 de la Ley 1551 de 2012, este tribunal ya se pronunció en la Sentencia C-533 de 2013, proferida dentro del trámite del Expediente D-9493, en los siguientes términos:

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.

2.2.2. En la demanda de la que se da cuenta en el Expediente D-9493 se señalaba como vulnerados los artículos 13, 53 y 229, lo que dio lugar a que este tribunal planteara tres problemas jurídicos, a saber:

(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, expesos 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?

2.2.3. La respuesta a dichos problemas, en síntesis, es la siguiente:

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, principios 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.

2.2.4. En el caso *sub examine*, en el Expediente D-9659 se da cuenta de una demanda contra expresiones contenidas en los dos primeros incisos, en el primer inciso del párrafo 1 y en el párrafo transitorio del artículo 47 de la Ley 1551 de 2012, y se señala que estas expresiones vulneran los artículos 53 y 229 de la Constitución.

2.2.5. Basta cotejar la demanda que ahora se analiza con la que ya estudió este tribunal en la Sentencia C-533 de 2013, para advertir que su objeto y sus cargos son sustancialmente los mismos. En efecto, en ambas se demanda expresiones contenidas en los dos primeros incisos y en el primer inciso del párrafo 1 del artículo 47 de la Ley 1551 de 2012, y también en ambas se presentan como cargos la vulneración de los artículos 53 y 229 de la Constitución. Por lo tanto, respecto de estos contenidos normativos existe cosa juzgada constitucional y procede declarar estarse a lo resuelto en la Sentencia C-533 de 2013.

2.2.6. La única diferencia relevante entre ambas demandas está en su objeto, pues la primera incluye también al inciso tercero del artículo 47 de la Ley 1551 de 2012 y la segunda, que ahora se examina, incluye una expresión contenida en el inciso primero del párrafo transitorio del mismo artículo.

2.2.7. En vista de las anteriores circunstancias, respecto de las expresiones demandadas del artículo 47 de la Ley 1551 de 2012, por vulnerar los artículos 53 y 229 de la Constitución, se declarará estarse a lo resuelto en la Sentencia C-533 de 2013, salvo en cuanto atañe a la expresión demandada del inciso primero párrafo transitorio de este artículo, cuya análisis debe hacerse en esta sentencia. En cuanto a la demanda de que se da cuenta en el Expediente D-9633, dado que se trata de un cargo no analizado en la referida sentencia, corresponde proseguir con su análisis.

2.3. Aptitud de la demanda.

2.3.1. Dado que el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio del Interior y los ciudadanos Cristian Camilo Peña Castillo y Manuel Alejandro Morales Quiroga cuestionan la aptitud de la demanda de la que se da cuenta en el Expediente D-9633, por considerar que su concepto de la violación no satisface los mínimos argumentativos claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia, es procedente ocuparse de estudiar la aptitud de la demanda.

2.3.2. El Decreto 2067 de 1991, que contiene el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deben surtirse ante la Corte Constitucional, precisa que las demandas de inconstitucionalidad deben presentarse por escrito, en duplicado, y deben cumplir con los siguientes requisitos: (i) señalar las normas cuya inconstitucionalidad se demanda y transcribir literalmente su contenido o aportar un ejemplar de su publicación oficial; (ii) señalar las normas constitucionales que se consideran infringidas; (iii) presentar las razones por las cuales dichos textos se estiman violados; (iv) si la demanda se basa en un vicio en el proceso de formación de la norma demandada, se debe señalar el trámite fijado en la Constitución para expedirlo y la forma en que éste fue quebrantado; y (v) la razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda. El tercero de los requisitos antedichos, que se conoce como concepto de la violación, implica una carga material y no meramente formal que no se satisface con la presentación de cualquier tipo de razones o motivos, sino que exige unos mínimos argumentativos, que se aprecian a la luz del principio *pro actione*, de tal suerte que dichas razones o motivos no sean vagos, abstractos, imprecisos o globales, al punto de impedir que surja una verdadera controversia constitucional.

2.3.3. Entre otras, en las Sentencias C-1052 de 2001 y C-856 de 2005, la Corte precisa el alcance de los mínimos argumentativos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia, al decir que hay *claridad* cuando existe un hilo conductor de la argumentación que permite comprender el contenido de la demanda y las justificaciones en las cuales se soporta; hay *certeza* cuando la demanda recae sobre una proposición jurídica real y existente y no en una que el actor deduce de manera subjetiva, valga decir, cuando existe una verdadera confrontación entre la norma legal y la norma constitucional; hay *especificidad* cuando se define o se muestra cómo la norma demandada vulnera la Carta Política; hay *pertinencia* cuando se emplean argumentos de naturaleza estrictamente constitucional y no de estirpe legal, doctrinal o de mera conveniencia; y hay *suficiencia* cuando la demanda tiene alcance persuasivo, esto es, cuando es capaz de despertar siquiera una duda mínima sobre la exequibilidad de la norma demandada.

2.3.4. En la Sentencia C-623 de 2008, reiterada, entre otras, en las Sentencias C-894 de 2009, C-055 y C-281 de 2013, este tribunal precisó la oportunidad procesal para definir la aptitud de la demanda en los siguientes términos:

Aun cuando en principio, es en el Auto admisorio donde se define si la demanda cumple o no con los requisitos mínimos de procedibilidad, ese primer análisis responde a una valoración apenas sumaria de la acción, llevada a cabo únicamente por cuenta del Magistrado Ponente, razón por la cual, la misma no compromete ni define la competencia del Pleno de la Corte, que es en quien reside la función constitucional de decidir de fondo sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes y los decretos con fuerza de ley (C.P. art. 241-4-5).

2.3.5. Merece la pena destacar que solo después del auto admisorio los ciudadanos y el Ministerio Público tienen la oportunidad de intervenir en el proceso y de manifestar sus opiniones y su concepto a la Corte. Estas opiniones y concepto deben ser considerados por este tribunal al momento de tomar una decisión, ya que contienen elementos de juicio relevantes<sup>6</sup>. Dado que uno de los temas que se puede trabajar en dichas opiniones y concepto es el de la aptitud de la demanda, y en vista de que la decisión definitiva sobre la misma corresponde a la Sala Plena de la Corte, esta cuestión puede y, cuando hay solicitud sobre el particular, debe ser analizada por este tribunal incluso con posterioridad al auto admisorio de la demanda.

2.3.6. La demanda señala que la conciliación prejudicial, en tanto requisito de procedibilidad de los procesos ejecutivos contra municipios, prevista en el artículo 47 de la Ley 1551 de 2012, no guarda relación de conexidad con el objeto de esta Ley 1551 de 2012, que es modernizar, organizar y regular el funcionamiento de los municipios y que, por lo tanto, desconoce el artículo 158 de la Constitución, según el cual todo proyecto de ley debe referirse a la misma materia y no se puede admitir disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. Si bien esta afirmación va acompañada de otras calificaciones y asertos, de ello no se sigue que carezca de claridad, en la medida en que sí hay un hilo conductor que permite comprender la demanda y su justificación.

2.3.7. Es innegable que la norma demandada regula la conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad para los procesos ejecutivos que se promuevan contra municipios, pues así lo dice de manera explícita en su primer inciso y lo desarrolla en los siguientes. No se trata, pues, de una proposición jurídica que el actor deduzca de manera subjetiva e injustificada. A partir de la circunstancia cierta de que la norma demandada hace parte del Capítulo XI, el actor argumenta que existe un conflicto constitucional, pues esta materia no guarda relación con la materia dominante de la ley, ya que, tratándose como se trata de una regla de procedimiento prejudicial, debería hacer parte de un código de procedimiento. A la luz del principio *pro actione*, al menos *prima facie* este argumento es verosímil.

2.3.8. Si bien la demanda tiene algunos argumentos de conveniencia, crítica a la "*improvisación legislativa*", de posible afectación de normas que no se señalan como vulneradas e incluso recomendaciones de tipo político, que podrían llevar a pensar que carece de pertinencia, su argumento principal, que es el de que la norma demandada no guarda relación con la materia dominante de la ley, sí tiene naturaleza estrictamente constitucional.

2.3.9. En vista de las anteriores circunstancias y, conforme al principio *pro actione*, es posible advertir que la demanda sí es capaz de despertar una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma demandada y que, por tanto, al satisfacer los mínimos argumentativos requeridos, como se acaba de advertir en este y en los párrafos anteriores, tiene aptitud sustancial.

3. Problemas jurídicos a resolver: Corresponde a este tribunal establecer: (i) si el artículo 47 de la Ley 1551 de 2012, que prevé la conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad en los procesos ejecutivos que se promuevan contra municipios, guarda una relación de conexidad con la materia dominante de la Ley 1551 de 2012 y, por lo tanto, si vulnera o no el artículo 158 de la Constitución; y (ii) si la expresión demandada del primer inciso del párrafo transitorio del artículo 47 de la Ley 1551 de 2012, al prever que los procesos ejecutivos contra municipios, en curso en cualquier jurisdicción al momento de entrar en vigencia la ley, deberán suspenderse con el objeto de convocar a una audiencia de conciliación para promover un acuerdo de pago que de fin al proceso, vulnera los derechos laborales de los trabajadores y el derecho a acceder a la justicia, reconocidos por los artículos 53 y 229 de la Constitución.

4. Cargo 1: Vulneración de la unidad de materia (art. 158 de la C.P.).

4.1. Concepto de inconstitucionalidad: el actor parte de la base de considerar que los procesos judiciales y, dada su relación con ellos, los requisitos de procedibilidad prejudiciales, deben estar regulados en códigos de procedimiento. A partir de esta base, considera que regular estas materias en otro tipo de leyes es un ejercicio anti técnico, que califica de improvisado e inconveniente. En este contexto, afirma que el artículo 47 de la Ley 1551 de 2012 regula una materia ajena al propósito de modernizar, organizar y regular el funcionamiento de los municipios, y que su introducción en la ley fue un ejercicio artificioso, contrario al artículo 158 de la Constitución.

4.2. La unidad de materia, sus mandatos, sus finalidades y las formas de relación de conexidad.

4.2.1. El Título VI de la Constitución, relativo a la Rama Legislativa, trae en su Capítulo 3, sobre las leyes, una serie de preceptos que regulan su proceso de formación. Entre estos preceptos, en el artículo 158<sup>7</sup>, se destaca el relacionado con la unidad de materia<sup>8</sup>, del cual derivan tres mandatos para el legislador, a saber: (i) *"todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella"*; (ii) si una iniciativa no se aviene con el mandato anterior, el presidente de la respectiva comisión la rechazará, siendo esta decisión apelable ante la misma comisión; y (iii) cuando se reforme de manera parcial una ley, se debe publicar en un solo texto que incorpore las modificaciones aprobadas. El primero de estos mandatos se reitera y complementa en el artículo 169 de la Constitución, que dispone: *"el título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido"*.

4.2.2. Del primero de los mandatos antedichos surge la necesidad de que haya correspondencia lógica entre el título y el contenido de una ley, y de que las normas que la integran tengan entre sí una conexidad interna. A partir de estas necesidades, al interpretar los artículos 158 y 169 de la Constitución<sup>9</sup>, este tribunal ha destacado dos condiciones específicas para el ejercicio de la función legislativa, a saber: (i) debe definir de manera precisa, desde el mismo título del proyecto, cuáles son las materias de las que se va a ocupar; (ii) debe mantener una relación de conexidad interna entre las normas que conforman la ley, de manera tal que haya entre ellas una coherencia temática y una correspondencia lógica con su materia general. A partir de estas condiciones específicas, que se emplean a modo de parámetro del juicio, la unidad de materia se desconocería cuando se incluye en la ley normas que (i) o *"no encajan dentro del título que delimita la materia objeto de la legislación"*, o (ii) *"no guardan relación interna con el contenido global del articulado"*<sup>10</sup>. Así, pues, la unidad de materia *"No es un límite competencial al poder legislativo de las cámaras respecto de un contenido material determinado: es una restricción a la iniciativa de hacerlo en un contexto temático predeterminado"*<sup>11</sup>.

4.2.3. La unidad de materia persigue dos finalidades: la coherencia y la transparencia del proceso legislativo<sup>12</sup>. Frente a la coherencia, la unidad de materia propende porque el proceso legislativo siga un hilo conductor que le de sentido, dentro del contexto específico definido por el propio legislador, de tal suerte que no se distorsione al extenderse a materias aisladas e inconexas. Se busca mantener un orden temático en el proceso de deliberación democrática, que es propio del Congreso, que permita un debate informado y serio<sup>13</sup>. Frente a la transparencia, la unidad de materia busca impedir que en el proceso legislativo se introduzcan, de manera súbita, sorpresiva, inopinada o subrepticia, e incluso anónima, iniciativas oportunistas que no guardan relación con él y sobre las cuales no se ha dado un verdadero debate<sup>14</sup>.

4.2.4. En el contexto del proceso legislativo, que se caracteriza por el debate, las propuestas, las modificaciones y los ajustes a los textos normativos, no se puede asumir a la unidad de materia como una exigencia inflexible o rígida, al punto de convertirla en un obstáculo a dicho proceso<sup>15</sup>. Tampoco se puede confundir la unidad de materia, que plantea una exigencia de orden y de coherencia, con la simplicidad temática del proyecto<sup>16</sup>. Al interpretar el artículo 158 de la Constitución, este tribunal ha puesto de presente que la expresión *"materia"* debe entenderse desde una perspectiva amplia y global, de tal suerte que *"permita comprender diversos temas cuyo límite es la coherencia que la lógica y la técnica jurídica suponen para valorar el proceso de formación de la ley"*<sup>17</sup>. Así, pues, una misma ley puede tener varios contenidos temáticos, *"siempre y cuando los mismos se relacionen entre sí y éstos a su vez con la materia de la ley"*<sup>18</sup>.

4.2.5. Para establecer si una ley vulnera o no la unidad de materia es necesario verificar si hay una relación de conexidad entre la parte y el todo, valga decir, un vínculo objetivo entre cada parte y el tema general o materia dominante de la ley<sup>19</sup>. Esta relación de conexidad puede manifestarse de diversas formas, como la causal, la temática, la sistemática o la teleológica<sup>20</sup>. Por lo tanto, este tribunal ha concluido que solo *"aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto de los cuales, razonable y objetivamente, no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistemática con la materia dominante de la misma, deben rechazarse como inadmisibles si están incorporados en el proyecto o declararse inenajenables si integran el cuerpo de la ley"*<sup>21</sup>.

4.2.6. Las diversas formas de relación de conexidad se describen y precisan por este tribunal<sup>22</sup> así:

(i) La conexidad *causal* se refiere a la identidad que debe haber entre la ley y cada una de sus disposiciones, vista a partir de los motivos que dieron lugar a su expedición, valga decir, *"hace relación a que las razones de la expedición de la ley sean las mismas que dan lugar a la consagración de cada uno de sus artículos en particular, dentro del contexto de la posible complejidad temática de la ley"*;

(ii) La conexidad *temática* alude a la vinculación objetiva y razonable entre la materia dominante o el asunto general sobre el que versa una ley y la materia o asunto que corresponde a un de sus disposiciones en particular, sin que ello implique que una misma ley no pueda referirse a varios asuntos;

(iii) La conexidad *sistemática* se entiende como *"la relación que debe haber entre todas y cada una de las disposiciones de una ley"*, de tal suerte que ellas puedan constituir un cuerpo organizado que responde a una racionalidad interna.

(iv) La conexidad *teleológica* tiene que ver con la identidad en los fines u objetivos que persigue la ley tanto en su conjunto general como en cada una de sus disposiciones en particular, es decir, *"la ley como unidad y cada una de sus disposiciones en particular deben dirigirse a alcanzar un mismo designio o designios, nuevamente dentro del contexto de la posible complejidad temática de la ley"*.

4.3. Metodología para examinar la posible vulneración de la unidad de materia.

4.3.1. A partir de los anteriores criterios, este tribunal ha diseñado una metodología para examinar la posible vulneración de la unidad de materia, que tiene dos etapas sucesivas de análisis. En la primera es menester determinar el *"alcance material o contenido temático"* de la ley que contiene la disposición demandada. En la segunda se debe verificar, de manera objetiva y razonable, si la disposición demandada tiene una relación de conexidad causal, temática, sistemática o teleológica con la materia de la ley, de tal suerte que su incorporación en el texto de esta

última esté justificada.

4.3.2. Para determinar el alcance material o contenido temático de una ley, hay tres herramientas útiles, que es necesario emplear. Estas herramientas son: (i) los antecedentes de la ley, valga decir, la exposición de motivos del proyecto de ley, los informes de ponencia, las actas de los debates en comisiones y en plenarias y sus textos originales, modificados y definitivos; (ii) el título o epígrafe de la ley, que precisa y define la materia a tratar; y (iii) el contexto o contenido básico de la ley que se examina.

4.3.3. Luego de fijar el alcance material o contenido temático de la ley, a partir del uso conjunto o independiente de las antedichas herramientas, según lo requiera cada caso, se puede emprender el juicio de control de constitucionalidad de la norma demandada, a fin de verificar si existe la referida relación de conexidad y, por tanto, "*definir si una determinada disposición desarrolla o no la materia de la ley a la cual pertenece y, por tanto, si la misma respeta el principio de unidad de materia previsto en los artículos 158 y 169 de la Carta Política*"<sup>23</sup>.

4.4. Los antecedentes de la Ley 1551 de 2012.

4.4.1. El proyecto de ley 212 de 2011, Cámara, y 171 de 2011, Senado, que a la postre se convertirá en la Ley 1551 de 2012, fue presentado por el Ministro del Interior y de Justicia ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el día 13 de abril de 2011. El texto original del proyecto, "*por el cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios*", según aparece publicado en la Gaceta del Congreso 191 de 2011, consta de once capítulos y cincuenta y cuatro artículos. Los capítulos son: (i) Definición, funciones y principios, (ii) Requisitos para la creación de municipios, (iii) Concejos municipales, (iv) Concejales, (v) Alcaldes, (vi) Asociación de municipios, (vii) Personero municipal, (viii) Participación comunitaria, (ix) Comunas y corregimientos, (x) Áreas metropolitanas y (xi) Distritos. En lo relevante para el caso *sub examine*, la exposición de motivos dice:

En este contexto, el actual proyecto busca dotar a los Municipios de un estatuto administrativo, moderno, ágil y acorde a la realidad nacional, que permita a las administraciones municipales autónomamente, cumplir con las funciones y prestar los servicios a su cargo, promoviendo el desarrollo de sus territorios y el mejoramiento socio-cultural de sus habitantes, asegurando la participación efectiva de la comunidad y propiciando la integración regional.

La presente iniciativa desarrolla legalmente los principios definidos por la Constitución Política para asegurar el adecuado engranaje de la gestión de todos los niveles de gobierno (complementariedad, concurrencia y subsidiariedad). Permittiéndonos crear bases apropiadas en los territorios que confluyan en la meta de alcanzar los fines óptimos de crecimiento sostenible, equidad y desarrollo institucional lo cual redundarán en la prosperidad de la Nación.

(...)

Por todo lo anterior, honorables congresistas, confiaremos en que esta iniciativa de actualización y modernización del régimen municipal responda a las inquietudes de las autoridades locales, pero sobre todo, a la ciudadanía que reclama gobiernos locales más efectivos, con procesos participativos de gestión y rendición de cuentas y más visibles ante su entorno.

El texto presentado a su evaluación y examen constituye el producto de un trabajo que contó y consultó el querer e inquietudes de agremiaciones como la Federación Nacional de Municipios y las Confederaciones de Ediles y Concejales, con quienes se socializó ampliamente el articulado aquí plasmado.

Igualmente, confiamos en que podremos tener con la aprobación de este proyecto gobiernos municipales viables en lo fiscal, pero fuertes en su capacidad de responder políticamente, enfocados en su quehacer cotidiano a los temas de gestión que más afectan a la ciudadanía, sobre la base de la diversificación de las competencias locales, la integración y la autonomía responsable.

La ciudadanía lo reclama. Nuestra democracia necesita: Gobiernos locales eficientes, no sólo en términos fiscales, sino en condiciones de gobernabilidad, transparencia, eficiencia y participación efectiva de la ciudadanía en la toma de las decisiones públicas, y debemos darle esos instrumentos a municipios que con el transcurrir de los años han evolucionado de manera distinta, según su capacidad fiscal, política y administrativa, para dar respuestas a las necesidades que la comunidad les reclama, con instrumentos de tipo administrativo, diferenciando sus condiciones y capacidades en la búsqueda de una democracia más efectiva y real desde lo local.

4.4.2. El proyecto original sufre algunas modificaciones en el primer debate, en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes<sup>24</sup>, pero no se introduce la norma que ahora se demanda.

4.4.3. En el segundo debate, en la plenaria de la Cámara de Representantes<sup>25</sup>, se producen más cambios al proyecto, que mantiene sus once capítulos, merced a la supresión de uno de los capítulos originales y a la adición de un nuevo capítulo. El capítulo que se suprime es el VI, relativo a la Asociación de Municipios, y la razón es la de que esta materia ya está prevista en la Ley 1454 de 2011. El capítulo que se adiciona, "*por técnica legislativa*" es el XI: "*Otras disposiciones*", conformado por los artículos 57 y 58, que autorizan al Gobierno Nacional a compilar en un solo texto el Decreto Ley 1333 de 1986, las Leyes 136 de 1994 y 617 de 2000 y las "*demás normas legales vigentes en materia municipal*", y prevén la vigencia de esta ley desde su publicación y la derogatoria de las disposiciones contrarias, respectivamente.

4.4.4. En el primer debate, en la Comisión Primera del Senado de la República<sup>26</sup>, se agrega un nuevo artículo al referido Capítulo XI, que va entre los dos artículos antedichos, cuyo texto es el siguiente:

Artículo Nuevo. *No procedibilidad de medidas cautelares*. La medida cautelar del embargo no aplicará sobre los recursos del sistema general de

participaciones ni sobre los del sistema general de regalías de los Municipios en los procesos contenciosos contra las entidades territoriales.

En desarrollo de los procesos ejecutivos debidamente ejecutoriados los jueces podrán disponer las medidas cautelares pertinentes, que no afecten las cuentas de giros de la nación por concepto de SGP o SGR.

Esta modificación al proyecto de ley no tiene una justificación especial, diferente a los argumentos generales que se presentan en el capítulo de antecedentes, al punto de que no se alude a ella en los argumentos específicos que se incluyen en el capítulo de modificaciones al texto aprobado en plenaria.

4.4.5. En el segundo debate, en la plenaria del Senado de la República<sup>27</sup>, se destaca, como uno de los cambios propuestos, la necesidad de regular la procedencia de las medidas cautelares respecto de recursos de los municipios, la urgencia de implementar una defensa adecuada de los municipios y, en este contexto, se propone un artículo nuevo el 47, que a la postre resulta ser el artículo 47 de la Ley 1551 de 2012.

4.4.6. Dadas las discrepancias entre el texto aprobado por cada una de las cámaras, se procedió a conformar una comisión de conciliación, para que elaborara un informe y lo sometiera a consideración y aprobación de las respectivas plenarias. Este informe<sup>28</sup>, en lo relevante para el caso *sub judice*, adopta el texto aprobado por la plenaria del Senado de la República.

4.5. El título de la Ley 1551 de 2012.

El título de la ley, "*Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios*", dada su generalidad y amplitud, brinda cobijo bajo su materia a un amplio tipo de normas, siempre y cuando persigan dos propósitos: modernizar la organización del municipio o modernizar el funcionamiento del municipio. Ambos propósitos, que se reiteran en el artículo 1 de la ley, sobre su objeto, dejan en claro que la ley busca adecuar las normas relacionadas con el régimen municipal, para brindar a los municipios herramientas adecuadas para cumplir con sus competencias y funciones.

4.6. El contexto y contenido básico de la Ley 1551 de 2012.

4.6.1. Según se pone de presente en la exposición de motivos del proyecto de ley<sup>29</sup>, ante las novedades acaecidas en la Constitución y en diferentes leyes, el régimen legal de los municipios, previsto en la Ley 136 de 1994 y demás normas concordantes, amerita un rediseño que, sobre la base de respetar la diversidad, permita dar normas modernas, ágiles y acordes con la realidad, para que los municipios puedan ejercer de manera adecuada su autonomía, cumplir con las funciones y prestar los servicios a su cargo, promover el desarrollo de su territorio y mejorar las condiciones socio culturales de sus habitantes.

4.6.2. Una de las novedades que se menciona de manera expresa al definir el contexto del proyecto, y que puede ser relevante para el caso *sub judice*, es la relacionada con las reformas al Sistema General de Participaciones y con la garantía de la sostenibilidad y viabilidad fiscal.

4.6.3. Para modernizar la organización del municipio, que es el primer propósito de la ley, se precisa las reglas para crear municipios; se desarrolla una serie de normas sobre competencias del municipio y de algunos de sus órganos, como el concejo, los concejales, el alcalde y el personero; se regula lo relativo con su división en comunas y corregimientos o su manejo bajo áreas metropolitanas; y se prevé la posibilidad de implementar convenios para hacer posible la participación comunitaria.

4.6.4. Para modernizar el funcionamiento del municipio, que también se beneficia de los cambios en la organización, se busca dar reglas claras para su gestión, en especial en materia del manejo de sus recursos económicos, de tal suerte que el municipio sea productivo y competitivo, valga decir, un municipio que sea viable en lo fiscal, pero al mismo tiempo capaz de cumplir con eficacia su misión y de dar respuestas prontas y adecuadas a los reclamos de la comunidad. De ahí que en el capítulo final, sobre otras disposiciones, que se incluyera en el trámite del proyecto<sup>30</sup>, aparezcan normas sobre la no procedibilidad de medidas cautelares, sobre asesoría en defensa judicial, sobre conciliación prejudicial y sobre cesión de bienes inmuebles.

4.6.5. Al examinar *in concreto* el contenido del artículo 47 de la Ley 1551 de 2012, en la Sentencia C-533 de 2013, este tribunal puso de presente la relación que existe entre esta norma y el funcionamiento del municipio, en especial con su autosostenibilidad económica y fiscal, en cuyo marco encuadra la conciliación prejudicial, así:

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 expresos 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) *conurrencia*, (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,<sup>31</sup> (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),<sup>32</sup> 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).

#### 4.7. El caso concreto.

4.7.1. A fin de establecer si el artículo 47 de la Ley 1551 de 2012, que prevé la conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad en los procesos ejecutivos que se promuevan contra municipios, guarda una relación de conexidad con la materia dominante de esta ley<sup>33</sup>, conforme a la metodología diseñada por este tribunal, fue menester emplear tres herramientas: los antecedentes de la ley<sup>34</sup>, su título o epígrafe<sup>35</sup> y su contexto o contenido básico<sup>36</sup>.

4.7.2. Los antecedentes de la ley revelan que se trata de un proyecto que tiene dos propósitos amplios, que pueden tenerse como la materia dominante de la misma, a saber: modernizar la organización del municipio y modernizar el funcionamiento del municipio. Así lo confirma el título de la ley. Estos propósitos permiten comprender su contenido y su estructura, como se expuso atrás.

4.7.3. Al analizar el contenido de la norma demandada en una sentencia anterior, la C-533 de 2012<sup>37</sup>, este tribunal puso de presente que la conciliación prejudicial tenía una clara relación de conexidad con la autosostenibilidad fiscal y económica del municipio, que se inscribe dentro del criterio de economía y buen gobierno, y que tiene que ver con el propósito de modernizar el funcionamiento del municipio. Este aserto se confirma al apreciar el contexto de la norma<sup>38</sup>; al advertir que en sus antecedentes, incluso desde el proyecto de ley original, se pretende asegurar la viabilidad fiscal del municipio y, en su desarrollo, se incorporó en el Senado de la República normas para defender sus recursos, como la que ahora se demanda<sup>39</sup>; y al constatar que su amplio y genérico título no excluye en modo alguno este tipo de medidas.

4.7.4. En vista de las anteriores circunstancias, entre las materias dominantes de la ley, en especial la de modernizar el funcionamiento de los municipios, y el artículo demandado existe una relación de conexidad causal, temática, sistemática y teleológica. La relación causal se vislumbra al advertir que la conciliación prejudicial es una herramienta adecuada para preservar la autosostenibilidad fiscal y económica del municipio y, por tanto, para satisfacer el criterio de economía y buen gobierno y, a la postre, para modernizar el funcionamiento del municipio. La relación temática se constata al apreciar que el artículo 47 de la Ley 1551 de 2012 tiene clara relación con su objeto (art. 1), con uno de los principios rectores de la administración municipal (art. 4, lit. i) y con la necesidad de una defensa adecuada de los intereses de los municipios y con la

necesidad de acceder a una asesoría idónea en su defensa (art. 46). La relación sistemática, dados los puntos de contacto interno señalados, se aprecia en el papel que cumple la norma demandada en el diseño de la ley, para realizar uno de sus principios y para hacer posible satisfacer las necesidades anotadas. La relación teleológica se observa a partir de los vínculos anotados entre la norma demandada y los fines y principios que incorpora la ley. Por lo tanto, este cargo no está llamado a prosperar.

5. Cargo 2: Vulneración de los derechos laborales de los trabajadores y del derecho a acceder a la justicia (art. 53 y 229 de la C.P.).

5.1. Concepto de inconstitucionalidad: el inciso primero del párrafo transitorio del artículo 47 de la Ley 1551 de 2012 vulnera los artículos 53 y 229 de la Constitución, en la medida en que no es posible conciliar sobre derechos ciertos e indiscutibles en materia laboral, como lo son los que prestan mérito ejecutivo, y en que la conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad para los procesos ejecutivos contra municipios frustra u obstaculiza la ejecución de obligaciones claras, expresas y exigibles.

5.2. Contenido y alcance de la norma demandada.

5.2.1. El inciso primero del párrafo transitorio prevé que en los procesos ejecutivos contra municipios que estén en curso al momento de entrar en vigencia la Ley 1551 de 2012, esto es, al 6 de julio de 2012, en cualquier jurisdicción y en cualquier etapa en la que se encuentren, deben suspenderse mientras se convoca a una audiencia de conciliación a la que se debe citar a todos los actores, con el fin de promover un acuerdo de pago. Esta norma tiene dos mandatos separables: de una parte ordena la suspensión de los procesos y, de otra, dispone que debe convocarse a una audiencia de conciliación, es decir, a la conciliación judicial, entre los acreedores y el deudor, con miras a llegar a un acuerdo de pago.

5.2.2. Esta norma tiene una relación inescindible con las que la preceden, sobre las cuales ya se pronunció este tribunal en la Sentencia C-533 de 2012, pues tanto la suspensión de los procesos como la audiencia de conciliación judicial son consecuencias de que la conciliación sea una condición de procedibilidad de la acción. Por lo tanto, lo que se diga de esta condición de procedibilidad tiene un efecto directo sobre dicha suspensión y dicha conciliación judicial.

5.3. El caso concreto.

5.3.1. Si bien en la Sentencia C-533 de 2013 este tribunal no se pronuncia sobre la exequibilidad del inciso primero del párrafo transitorio del artículo 47 de la Ley 1551 de 2012, su decisión sí tiene efecto, merced a la mencionada relación entre esta norma y las ya examinadas, en el caso *sub judice*, como pasa a verse.

5.3.2. El condicionamiento del *decisum* de la Sentencia C-533 de 2012, según el cual las expresiones demandadas del artículo 47 de la Ley 1551 de 2012 son exequibles "*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*", implica que no procede la conciliación en materia de procesos ejecutivos laborales. En efecto, la *ratio* que soporta esta decisión<sup>40</sup>, es la de que:

[...] 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<sup>41</sup>.

5.3.3. Así, pues, si la conciliación no opera en los procesos ejecutivos promovidos con base en acreencias laborales, incluso cuando se adelanten contra municipios, *a fortiori*, por sustracción de materia, no puede operar la suspensión de los procesos ejecutivos de este tipo que estén en curso, ni tampoco puede citarse a audiencia de conciliación judicial en ellos. Por lo tanto, el condicionamiento debe extenderse a la norma *sub examine* y, esto significa, la prosperidad del cargo relacionado con la vulneración del artículo 53 de la Constitución.

5.3.4. De otra parte, el *decisum* de la referida sentencia también afecta la suerte del cargo relacionado con la vulneración del debido proceso. Y es que en ella también se estudia este cargo, que no prospera, como lo indica con claridad la circunstancia de que las expresiones demandadas hayan sido declaradas exequibles. La *ratio* de esta decisión, que constituye un precedente relevante para este caso, es en síntesis la siguiente:

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, principios o derechos constitucionales.

5.3.5. Por lo tanto, si la conciliación como requisito de procedibilidad en los procesos ejecutivos que se sigan ante municipios no vulnera el derecho a acceder a la justicia, que es la *ratio* en la que se funda la declaración de exequibilidad de la Sentencia C-533 de 2013, la norma que dispone la suspensión de los procesos ejecutivos en curso, a efecto de convocar a una audiencia de conciliación judicial, tampoco lo vulnera.

5.3.6. Como ya se hizo en la Sentencia C-533 de 2013, para preservar "*la mayor cantidad de derecho legislado posible, en aplicación de los principios de democracia y participación*", este tribunal declarará la exequibilidad de la expresión demandada del inciso primero del párrafo transitorio, por los cargos analizados en esta sentencia, bajo el entendido de que dicha suspensión y convocatoria no procede cuando en el proceso ejecutivo los trabajadores reclamen acreencias laborales a su favor.

5. Razón de la decisión.

## 5.1. Síntesis.

5.1.1. Dentro de las cuestiones previas, este tribunal reiteró que la norma demandada está vigente, reconoció la existencia de cosa juzgada constitucional respecto de algunas expresiones demandadas y definió la aptitud de las demandas *sub examine*. Al haberse constatado la existencia de cosa juzgada constitucional sobre algunas expresiones demandadas, decidió ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-533 de 2013, en la cual se había declarado la exequibilidad condicionada de tales expresiones. En consecuencia, el examen de constitucionalidad se hizo sobre la totalidad del contenido del artículo 47 de la Ley 1551 de 2012, por el cargo de vulnerar el artículo 158 de la Constitución, y sobre la expresión demandada del inciso primero del párrafo transitorio del mismo artículo, por el cargo de vulnerar los artículos 53 y 229 de la Constitución.

5.1.2. En el análisis del cargo relativo a la vulneración del artículo 158 de la Constitución, se puso de presente, a modo de parámetros de juzgamiento, los mandatos, las finalidades y las formas de relación de conexidad propias de la unidad de materia y la metodología para examinar su posible vulneración; conforme a esta metodología se estudiaron los antecedentes de la Ley 1551 de 2012, su título y su contexto y contenido básico; con base en estos elementos de juicio se descendió al caso concreto, para señalar la materia dominante de la ley, para precisar el sentido de la norma demandada y para verificar que entre ambas existe una relación de conexidad causal, temática, sistemática y teleológica. Por lo tanto, se concluyó que este cargo no estaba llamado a prosperar.

5.1.3. En el análisis del cargo relativo a la vulneración de los artículos 53 y 229 de la Constitución, se fijó el contenido y alcance de la norma demandada y, a partir de la Sentencia C-533 de 2013, que contiene un precedente relevante, se descendió al caso concreto para advertir que el condicionamiento contenido en su *decisum* también debe hacerse respecto de la norma *sub judice*, pues su *ratio decidendi* conduce a esta conclusión respecto del cargo relativo al referido artículo 53, y para acoger esta misma *ratio* respecto del cargo relativo al antedicho artículo 229.

## 5.2. Fundamento jurídico de la decisión.

Establecer que la conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad de los procesos ejecutivos que se promuevan contra los municipios, guarda una relación de conexidad causal, temática, sistemática y teleológica con la materia dominante de la Ley 1551 de 2012, que es modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Esta misma regla, incluso cuando se aplica a los procesos en curso y conlleva su suspensión y la citación a una audiencia judicial de conciliación, con la excepción de los procesos que promuevan los trabajadores para reclamar acreencias laborales, no vulnera ni los derechos de los trabajadores ni el derecho a acceder a la administración de justicia.

## III. 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:

Primero. ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-533 de 2013, en la cual se declaró EXEQUIBLES los tres primeros incisos y el primer inciso del párrafo 1 del artículo 47 de la Ley 1551 de 2012, *"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"*.

Segundo. Declarar EXEQUIBLE el artículo 47 de la Ley 1551 de 2012, por el cargo de vulnerar el artículo 158 de la Constitución, relativo a la unidad de materia.

Tercero. Declarar EXEQUIBLE, por los cargos de vulnerar los artículos 53 y 229 de la Constitución, la expresión: *"Los procesos ejecutivos actualmente en curso que se sigan contra 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"*, contenida en el primer inciso del párrafo transitorio del artículo 47 de la Ley 1551 de 2012, bajo el entendido de que dicha suspensión y convocatoria no procede cuando en el proceso ejecutivo los trabajadores reclamen acreencias laborales a su favor.

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

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO  
 Presidente  
 MARIA VICTORIA CALLE CORREA  
 Magistrada  
*Con aclaración de voto*  
 LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ  
 Magistrado  
 NILSON ELÍAS PINILLA PINILLA  
 Magistrad  
 ALBERTO ROJAS RÍOS  
 Magistrado  
 MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ  
 Secretaria General

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO  
 Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO  
 Magistrado  
 JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB  
 Magistrado  
 LUIS ERNESTO VARGAS SILVA  
 Magistrado

NOTAS DE PIE DE PÁGINA:

1 Cfr. Sentencia C-901 de 2011.

2 Cfr. Sentencias C-025 de 1993 y C-901 de 2011.

3 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).

4 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.

5 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.

6 Cfr. Sentencia C-1123 de 2008.

7 Esta norma se replica, aunque de manera sintetizada, en el artículo 148 de la Ley 5 de 1992.

8 Si bien este tribunal ha dicho, entre otras sentencias en la C-133 de 2012, que la unidad de materia "*constituye un vicio de carácter material y no formal*", pues el juicio que requiere para verificarse exige examinar el contenido de la norma acusada y no el procedimiento formal de su aprobación, esta posición no es unánime, ya que existe otra corriente en el tribunal que sostiene lo contrario, valga decir, que la unidad de materia es un vicio de carácter formal, verificable en el proceso de formación de la ley. No obstante, en este caso no es necesario entrar en esta controversia, que es relevante para definir la posible caducidad de la acción, porque la demanda se presentó el 24 de abril de 2013, es decir, dentro del año siguiente a la publicación de la Ley 1551 de 2012 (art. 242.3 CP), que fue promulgada el 6 de julio de 2012.

9 Cfr. Sentencia C-390 de 1996.

10 Cfr. Sentencias C-390 de 1996, C-570 de 2003, C-188 de 2006, C-812 de 2009 y C-133 de 2012.

11 Sentencia C-077 de 2012.

12 Cfr. Sentencias C-501 de 2001 y C-714 de 2008.

13 Cfr. Sentencias C-886 de 2002, C-230 de 2008, C-077 y C-133 de 2012.

14 Cfr. Sentencias C-523 de 1995, C-657 de 2000, C-501 de 2001, C-570 de 2003, C-230 de 2008, C-802 de 2009 y C-077 de 2012.

15 Cfr. Sentencias C-796 de 2004, C-188 y C-832 de 2006, C-400 de 2010 y C-277 de 2011.

16 Cfr. Sentencias C-523 de 1995, C-992 de 2001, C-188 de 2006, C-400 de 2010 y C-077 de 2012.

17 Sentencia C-523 de 1995.

18 Sentencia C-188 de 2006 y C-432 de 2010.

19 Cfr. Sentencia C-812 de 2009.

20 Cfr. Sentencias C-025 de 1993, C-523 de 1995, C-1185 de 2000, C-714 de 2001, C-104 de 2004, C-188 de 2006, C-230 de 2008, C-486 de 2009, C-400 de 2010, C-077 y C-133 de 2012.

21 Cfr. Sentencias C-025 de 1993, C-778 de 2001, C-812 de 2009, C-432 de 2010 y C-077 de 2012.

22 Cfr. Sentencias C-025 de 1993, C-992 de 2001, C-400 de 2010 y C-133 de 2012.

23 Cfr. Sentencias C-188 de 2006 y C-133 de 2012.

24 Gaceta del Congreso 337 de 2011.

25 Gaceta del Congreso 723 de 2011.

26 Gaceta del Congreso 73 de 2012.

27 Gaceta del Congreso 308 de 2012.

28 Gaceta del Congreso 359 de 2012.

29 Supra 4.4.1.

30 Supra 4.4.4. y 4.4.5.

31 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."

32 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 restructuración 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.

33 Supra 3.

34 Supra 4.4.

35 Supra 4.5.

36 Supra 4.6.

37 Supra 4.6.5.

38 Supra 4.6.1. a 4.6.4.

39 Supra 4.4.4. y 4.4.5.

40 Aparece en la Sección 8, bajo el título: "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".

41 Cfr. Sentencias C-160 de 1999, C-893 de 2001 y C-533 de 2013.

---

*Fecha y hora de creación: 2026-05-08 01:53:50*