

Sentencia C-160/99

CONCILIACION-Naturaleza

La conciliación es una institución en virtud de la cual se persigue un interés público, mediante la solución negociada de un conflicto jurídico entre partes, con la intervención de un funcionario estatal, perteneciente a la rama judicial o a la administración, y excepcionalmente de particulares. Como caracteres esenciales que informan la conciliación se destacan los siguientes: a) Es un instrumento de autocomposición de un conflicto, por la voluntad concertada o el consenso de las partes. b) La conciliación constituye una actividad preventiva, en la medida en que busca la solución del conflicto antes de acudir a la vía procesal o durante el trámite del proceso, en cuyo caso no se llega al resultado final normal de aquél, que es la sentencia. En este último evento, se constituye en una causal de terminación anormal del proceso. c) La conciliación no tiene en estricto sentido el carácter de actividad judicial ni da lugar a un proceso jurisdiccional, porque el conciliador, autoridad administrativa o judicial, o particular, no intervienen para imponer a las partes la solución del conflicto en virtud de una decisión autónoma e innovadora. d) La conciliación es un mecanismo útil para la solución de los conflictos. e) La conciliación tiene un ámbito que se extiende a todos aquellos conflictos susceptibles, en principio, de ser negociados, o en relación con personas cuya capacidad de transacción no se encuentre limitada por el ordenamiento jurídico. f) La conciliación es el resultado de una actuación que se encuentra reglada por el legislador.

CONCILIACION LABORAL

Para la Corte la institución de la conciliación como mecanismo para la composición concertada de los conflictos jurídicos laborales de naturaleza individual entre los empleadores y los trabajadores y los demás sujetos a que alude el art. 2 del Código de Procedimiento Laboral se ajusta a la Constitución, por las razones que aparecen extensamente expuestas en pronunciamientos anteriores. Igualmente, estima la Corte que lo relativo a la regulación de los aspectos relevantes de la conciliación en general, que se precisaron en el punto 3.1., que en esencia son aplicables a la conciliación laboral, es materia que corresponde a la libertad de configuración política del legislador. No obstante, como lo ha expresado la Corte reiteradamente dicha libertad de configuración no es absoluta, pues con el fin de asegurar la vigencia de los principios, valores, derechos, deberes y fines constitucionales, es preciso que el examen de constitucionalidad de las normas respectivas se haga atendiendo a los principios de proporcionalidad, razonabilidad y necesidad.

CONCILIACION LABORAL PREJUDICIAL-Obligatoria como requisito de procedibilidad

No habría ningún problema en admitir la posibilidad de establecer la conciliación prejudicial en materia laboral, como requisito de procedibilidad, con miras a realizar los fines constitucionales antes mencionados, 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. La indeterminación normativa sobre las materias ha conducido a que no exista certeza para los operadores jurídicos en cuanto a los asuntos que están excluidos de la conciliación prejudicial, la compatibilidad o incompatibilidad entre vía gubernativa y conciliación, la interrupción o no de la prescripción por la presentación de la petición de conciliación, todo lo cual da lugar a la aplicación de criterios disímiles que hacen en extremo difícil la labor de los conciliadores y que inciden en la garantía del acceso a la justicia. La declaración de inexecutable de las normas mencionadas obedece no sólo a la ausencia de los mecanismos operativos requeridos para su realización práctica, sino a la circunstancia de que sus prescripciones normativas no contenían los elementos mínimos requeridos para garantizar de manera real y efectiva el principio constitucional de acceso a la justicia. Por lo tanto, en cuanto dicho acceso quede garantizado no hay inconveniente en que el legislador vuelva a regular la conciliación laboral prejudicial, la cual, no es por sí misma inconstitucional.

CONCILIACION LABORAL PREJUDICIAL/PRUEBAS EN PROCESO DE CONSTITUCIONALIDAD

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.

CONCILIACION LABORAL-No opera en procesos ejecutivos ni en los de fuero sindical

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. Tampoco la conciliación opera para los asuntos de fuero sindical, en cuanto a la garantía que tienen los trabajadores aforados para no ser despedidos o desmejorados en sus condiciones de trabajo o trasladados a otro establecimiento de la empresa, porque el derecho al fuero sindical, reconocido por la propia Constitución (art. 39) se vincula íntimamente con el derecho fundamental de asociación sindical, siendo por consiguiente, un aspecto nuclear de éste. De modo que, en principio, no parece procedente que se pueda negociar o renunciar un derecho que es esencial para la vigencia efectiva del derecho fundamental de asociación; es más en este evento, por aparecer involucrado este derecho el asunto trasciende al simple interés personal del trabajador, de naturaleza económica, para internarse en el ámbito de una cuestión vinculada a la vigencia y realización efectiva de un derecho fundamental, el cual no es susceptible de negociación.

CONCILIACION LABORAL PREJUDICIAL Y VIA GUBERNATIVA

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.

CONCILIACION LABORAL PREJUDICIAL Y PRESCRIPCION DE LA ACCION

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 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.

CONCILIACION LABORAL PREJUDICIAL Y DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA

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.

CONCILIACION LABORAL PREJUDICIAL-No se prevé término

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.

Referencia: Expediente D-2155

Normas Acusadas:

Demanda de Inconstitucionalidad contra los artículos 68, 82, 85 y 87 de la Ley 446 de 1998 y artículo 25 (parcial) de la Ley 23 de 1991.

Actor: Benjamín Ochoa Moreno

Magistrado Ponente:
Dr. ANTONIO BARRERA CARBONELL

Santafé de Bogotá, D.C., marzo diecisiete (17) de mil novecientos noventa y nueve (1999).

I. ANTECEDENTES.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios del proceso a que da lugar la acción pública de inconstitucionalidad, procede la Corte a proferir la sentencia correspondiente en relación con la demanda presentada por el ciudadano Benjamín Ochoa Moreno contra los artículos 68, 82, 85 y 87 de la Ley 446 de 1998 y el artículo 25 (parcial) de la Ley 23 de 1991, afirmando su competencia con fundamento en el artículo 241-5 de la Constitución Política.

II. NORMAS ACUSADAS.

A continuación se transcribe el texto de las disposiciones demandadas de la Ley 446 de 1998, e igualmente el artículo 25 de la Ley 23 de 1991, destacando en negrilla el aparte acusado.

LEY 446 DE 1998 (julio 7)

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.

Artículo 68. Requisito de procedibilidad. La conciliación es requisito de procedibilidad para acudir ante la jurisdicción en asuntos laborales, de acuerdo con lo establecido en la presente ley.

Artículo 82. Procedibilidad. El artículo 26 de la ley 23 de 1991, quedará así:

Artículo 26. La conciliación en materia laboral deberá intentarse ante las autoridades administrativas del trabajo o ante los Centros de Conciliación, de acuerdo con lo establecido en el capítulo 1 del título I

de la parte tercera de la ley, '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'.

Artículo 85. Inasistencia. El artículo 32 de la ley 23 de 1991 quedará así:

Artículo 32. Se presumirá que son ciertos los hechos en los cuales el actor basa sus pretensiones cuando el demandado ante la Jurisdicción Laboral haya sido citado con arreglo a lo dispuesto en el artículo anterior y no comparezca a la audiencia a la que se le citó.

La presunción no operará cuando la parte justifique su inasistencia ante la autoridad administrativa del trabajo dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la fecha de la audiencia, caso en el cual ésta señalará fecha para nueva audiencia dentro de un término máximo de veinte (20) días.

La inasistencia injustificada de una de las partes a la audiencia de conciliación, obliga al inspector de trabajo a consignar expresamente este hecho en el acta, para los efectos establecidos en el artículo 68 de la presente ley.

Artículo 87. Agotamiento de la conciliación administrativa. El artículo 42 de la ley 23 de 1991, quedará así:

Artículo 42. Cuando el funcionario determine que el asunto no es susceptible de conciliación expedirá al solicitante una certificación en la que se hará constar este hecho con la expresa mención de que este documento suple la obligación de acompañar copia auténtica del acta que da fe del agotamiento de la conciliación administrativa.

*LEY 23 DE 1991
(marzo 21)*

Por medio de la cual se crean mecanismos para descongestionar los Despachos Judiciales, y se dictan otras disposiciones.

Artículo 25. Deberá intentarse la conciliación ante las autoridades administrativas del trabajo antes de la presentación de la demanda. Con todo, una vez iniciado el proceso y en cualquier estado de éste, las partes, cuando hayan logrado las bases de un posible acuerdo, podrán

de mutuo acuerdo solicitar al juez de conocimiento que se practique audiencia especial de conciliación de acuerdo con el Código de Procedimiento Laboral.

III. LA DEMANDA.

En criterio del ciudadano demandante, las disposiciones acusadas quebrantan los artículos 13, 25, 29, 39, 53 y 229 de la Constitución.

El concepto de violación lo expone de la siguiente manera:

Las normas acusadas constituyen una sola unidad normativa, porque establecen el carácter obligatorio de la conciliación laboral prejudicial, administrativa o institucional, y le asignan a ésta el carácter de requisito de procedibilidad. Ello se deduce del texto de los arts. 85 y 87 de la ley 446/98, que regulan las diferentes hipótesis conforme a las cuales se entiende agotado el trámite previo de la conciliación prejudicial.

Conforme al artículo 68 demandado, la conciliación deberá intentarse antes de instaurar cualquier tipo de proceso ante la jurisdicción laboral, por cuanto dicha norma no excluyó los procesos de fuero sindical ni los ejecutivos.

El artículo 39 de la Constitución resulta infringido por las normas cuestionadas, al exigirse al actor en las acciones de fuero sindical a que se acuda a la instancia prejudicial de la conciliación, antes de presentar la correspondiente demanda, con lo cual se desnaturaliza la institución del fuero, en la medida en que éste no es un derecho negociable.

En lo que hace relación al proceso ejecutivo laboral, las normas demandadas violan directamente el artículo 53 de la Constitución, por cuanto éste al consagrar la facultad que tienen los trabajadores de transigir y conciliar los derechos inciertos y discutibles no permitió, por exclusión, que se obligue al trabajador a conciliar o transigir derechos ciertos y discutibles.

Pretender que antes de hacer efectivo judicialmente un derecho cierto e indiscutible, por ejemplo, el que emana de una sentencia o una conciliación incumplida, se intente conciliarlo y por lo tanto renunciarlo, así sea en parte, es violar la Carta en el principio mencionado, además de atentar contra la cosa juzgada material.

Las normas demandadas resultan ser discriminatorias, porque la obligatoriedad de la conciliación solamente se exige en la jurisdicción laboral, en cambio, la misma es voluntaria en los asuntos administrativos, comerciales, civiles y agrarios.

La conciliación prejudicial obligatoria tiene efectos negativos sobre la prescripción. Si bien el principio general es que la misma opera a los tres años, el régimen laboral consagra una serie de prescripciones especiales,

como las previstas para las acciones de fuero sindical, donde los términos de prescripción son de dos meses.

En los casos en que se presenten conflictos jurídicos entre los trabajadores oficiales y la administración o entre el Seguro Social y sus usuarios, es necesario, además de la conciliación prejudicial obligatoria, agotar la vía gubernativa.

Las normas acusadas vulneran el libre acceso que tienen todas las personas para pretender la tutela de la justicia, según lo ordena el artículo 229 Superior, en cuanto imposibilita la entrada inmediata a la jurisdicción laboral, al depender de un tercero ajeno a las partes la decisión de acudir a la instancia ordinaria.

La ley 446 de 1998 tiene como objetivo fundamental la descongestión de los despachos judiciales, lo cual es perfectamente ajustado a la Constitución y lo deseable por la comunidad. Nadie se puede oponer y no es el objeto de esta demanda, impugnar la conciliación como medio alternativo para la solución de conflictos jurídicos.

El reparo constitucional radica principalmente en hacerla obligatoria, en establecerla solamente para la jurisdicción del trabajo y en establecer unas condiciones de diferenciación irracionales.

No se puede, so pretexto de lograr un fin loable, de una ilusoria descongestión judicial, imponer un trato diferente ni sacrificar derechos constitucionales fundamentales.

IV. PRUEBAS DECRETADAS POR LA CORTE.

1. Con el fin de acopiar suficientes elementos de juicio, acerca de las ventajas y desventajas de la conciliación prejudicial en materia laboral, desde el punto de vista fáctico y jurídico, mediante providencia del 26 de agosto de 1996, el Magistrado Sustanciador dispuso oficiar a las entidades que seguidamente se señalan, con diferentes propósitos así:

- Al Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, con el fin de que informara el número de inspecciones del trabajo que funcionan en el país y el lugar de su ubicación, su estructura y organización funcional, y su capacidad operativa, con la finalidad de atender y dar trámite a las peticiones de conciliación laboral.

- Al Ministerio de Justicia y del Derecho, con el fin de que se remitiera copia de los actos administrativos en virtud de los cuales se regula lo relativo a la estructura y funcionamiento de los Centros de Conciliación a que aluden las leyes 23 de 1991 y 446 de 1998.

- A los señores Decanos de las Facultades de Derecho de las Universidades Libre y de los Andes, para que informaran en relación con la estructura y funcionamiento de los centros de conciliación que han sido organizados en dichas facultades, así como sobre la capacidad operativa de dichos centros para dar respuesta a las peticiones de conciliación prejudicial a que aluden las mencionadas leyes.

2. Informe del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social.

El Señor Ministro de Trabajo y Seguridad Social, doctor Hernando Yepes Arcila, dio respuesta a la petición de información hecha por la Corte, en los términos que pueden resumirse de la siguiente manera:

La actual estructura del Ministerio de Trabajo esta determinada por el decreto 2145 de 1992. De conformidad con el numeral 12 del art. 40 del decreto 1741 de 1993 los funcionarios competentes para realizar las audiencias de conciliación en el Ministerio son los inspectores de trabajo.

En la actualidad existen 271 cargos de inspectores de trabajo en todo el país, 28 de los cuales se encuentran actualmente vacantes.

Con relación a la capacidad operativa para evacuar las solicitudes de conciliación laboral, señala que los arts. 22 y 46 de la ley 23/91 condicionaban la vigencia de la conciliación obligatoria como requisito de procedibilidad a que el Gobierno modificara la estructura del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, lo cual aún no se ha hecho, pero se propone realizar para garantizar el adecuado funcionamiento de esta Institución.

Según la resolución administrativa número 2401 de 1997, por la cual se estableció el manual de funciones y requisitos para los empleos de la planta de personal del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, que se acompañó al referido informe, los inspectores del trabajo son responsables de 31 funciones, entre las cuales se encuentra la de tramitar las peticiones de conciliación y de realizar las correspondientes audiencias.

3. Informe del Ministerio de Justicia y del Derecho.

El Señor Ministro de Justicia y del Derecho, doctor Parmenio Cuéllar Bastidas, con oficio 0338 de septiembre 11 de 1998 remitió a esta Corporación la información solicitada por la Corte, la cual se puede sintetizar de la siguiente manera:

Debido a los cambios establecidos en el capítulo I de la parte tercera de la ley 446 de 1998, en cuanto a los criterios para la autorización y funcionamiento de los Centros de Conciliación, Arbitraje y Amigable Composición, le corresponde al Ministerio la función de reglamentar los siguientes aspectos: "la categorización de los centros, la metodología de factibilidad, los requisitos mínimos que deben contener los reglamentos internos de éstos, su régimen de

tarifas, los procedimientos para otorgar aval a las personas que serán capacitadores a quienes ejerzan las funciones de conciliadores, los criterios de acreditación de capacitación especializada en conciliación en materia laboral y de familia y la estructura y funcionamiento de los Centros entre otros", todo lo cual se espera definir en un corto plazo, que no puede superar la fecha del 7 de octubre de 1998.

En relación con la conciliación laboral como requisito de procedibilidad, la Dirección General de Prevención y Conciliación, mediante oficio del 19 de agosto del presente año, propuso al Consejo Superior de la Judicatura, considerar la posibilidad de orientar a los jueces y tribunales, en el sentido de dar aplicación al artículo 82 de la ley 446 de 1998 en concordancia con los artículos 19, 20 y 21 del Código Procesal del Trabajo, con el fin de que en cumplimiento de éstas normas conozcan de las conciliaciones prejudiciales.

Anexo al referido informe se enviaron las cartas circulares 01 y 02 de septiembre 11 de 1998 dirigidas a los Coordinadores Regionales del Ministerio de Justicia, Directores de Centros de Conciliación Arbitraje y Amigable Composición, autoridades y personas interesadas en la reglamentación de la ley 446 de 1998, de cuyos contenidos se deduce que los centros de conciliación autorizados por el art. 66 de la ley 23 de 1991 continuarán funcionando y tendrán un plazo de seis meses para adecuarse a los nuevos requerimientos de la ley 446/98, y que en lo referente a la conciliación en materia laboral como requisitos de procedibilidad la solicitud hecha ante un centro interrumpe los términos de prescripción, a la luz de interpretación sistemática y analógica de los arts. 53 y 51 de la ley 23/91, relativos a la interrupción de la prescripción cuando se solicita la conciliación en materia contencioso administrativa y de familia.

4. Informe de Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre.

El ciudadano Pablo Emilio Cruz, en su condición de Decano de Derecho de la Universidad Libre dio respuesta a los interrogantes formulados por la Corte en los siguientes términos:

El centro de conciliación de la Universidad Libre se encuentra debidamente organizado y en funcionamiento, y para atender las necesidades en materia de conciliación en el área laboral cuenta con adecuada infraestructura física y con 17 alumnos adscritos, los cuales se encuentran asesorados por los docentes que prestan turnos en el Consultorio Jurídico. Las audiencias para conciliación se programan para el octavo día siguiente a la presentación de la solicitud.

Se espera en un futuro inmediato adaptar el centro de conciliación a las nuevas exigencias de la ley 446/98.

Entre el mes de julio de 1998 y la fecha de rendición del informe (7 de septiembre de 1998) se han realizado en cumplimiento de la ley 446/98 diez

audiencias de conciliación; en ocho de ellas se llegó a un acuerdo total sobre la solución del conflicto.

5. Informe del Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes.

El ciudadano Manuel José Cepeda Espinosa, en su condición de Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de Los Andes, informó a la Corte acerca de la génesis del centro de conciliación del Consultorio Jurídico de la Universidad de Los Andes y que en cumplimiento de la ley 23/91 se organizó el centro de conciliación. Es requisito indispensable para que los estudiantes ingresen a dicho centro el que hayan cursado la asignatura de Alternativas para la Solución de Conflictos.

Según las estadísticas del centro durante el primer semestre de 1998 "se solicitaron 273 audiencias de conciliación, siendo 79 de ellas de carácter laboral. Se realizaron 52 audiencias de conciliación laboral. En los casos restantes, habiéndose citado para la audiencia ella no se pudo practicar por ausencia de las partes".

V. INTERVENCIONES.

1. Intervención ciudadana.

Un grupo de ciudadanos, profesores y estudiantes de la Facultad de Derecho de la Universidad de Nariño, residentes en Pasto, intervinieron en el proceso con el fin de coadyuvar las pretensiones de la demanda, con fundamento en los siguientes razonamientos:

La eficiencia es uno de los pilares esenciales sobre los cuales descansan las tres funciones clásicas que desempeña todo Estado siendo la jurisdiccional de vital importancia para la consecución de un orden social, justo y equitativo.

En efecto, para ser más accesible el ingreso de los ciudadanos a la administración de justicia, se han diseñado los mecanismos alternos de solución de conflictos, posibilidad jurídica de enorme trascendencia en el campo laboral.

Dentro de estos lineamientos, la conciliación debe establecer un procedimiento compatible con los fines que persigue, para que el consenso logrado tenga como punto de referencia un marco de justicia, que propugne por la efectiva realización de los derechos sustanciales.

Sin embargo, sucede que los segmentos normativos demandados, en vez de propiciar el espacio adecuado para que la conciliación alcance sus fines, produce un efecto contrario, porque el Estado en lugar de cumplir con su deber constitucional de brindar especial protección al trabajo, lo grava, al imponer una carga procesal que exclusivamente perjudica al trabajador.

Las disposiciones acusadas contradicen abruptamente los fines perseguidos por el Estado, en cuanto entorpecen la concreción de los derechos reclamados por los trabajadores.

La audiencia prejudicial obligatoria en materia laboral, lejos de lograr la realización de los principios que la Constitución consagra en materia de función administrativa, lo que consigue es aumentar los niveles de ineficiencia procesal y así cada día el anhelo de la pronta y efectiva justicia está lejos de nuestro alcance.

2. Intervención de la Asociación de Abogados Laboralistas de Trabajadores.

El ciudadano Rafael Ernesto Suárez Orjuela, en su condición de Presidente de la Asociación de Abogados Laboralistas de trabajadores, presentó a consideración de la Corte un escrito donde coadyuva las peticiones de la demanda, en razón de las siguientes consideraciones:

"En cuanto a la rigurosa técnica, del contenido de la "Acta de Conciliación" al precisar los términos de la misma: extremos de relación laboral, las sumas líquidas, los conceptos que corresponde, es decir, si se trata de salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones, para finalizar en un acuerdo no susceptible de recursos, imponen al trabajador la necesidad de contratar un abogado experto para que tramite ante las autoridades del trabajo y no quedar expuesto a la pérdida de sus acreencias laborales, denegando con ésto el acceso y la gratuidad de la justicia y el principio consagrado en el artículo 31 de la Carta Política"

3. Intervención del Instituto Colombiano de Derecho Procesal.

El ciudadano Jairo Parra Quijano, en su condición de Presidente del Instituto de Derecho Procesal, intervino en el proceso prohiendo el concepto elaborado por el doctor Marcel Silva Romero, en relación con las cuestiones planteadas en la demanda, y cuyos apartes mas importantes se destacan a continuación:

Los mecanismos alternativos son perfectamente válidos como una cultura de un pueblo y no como una imposición. Tales mecanismos han sido criticados cuando son la alternativa para solucionar conflictos entre partes desiguales, pues traen como consecuencia un agravamiento de la injusticia social.

El artículo 68 demandado, adolece de una mínima técnica legislativa, por cuanto no se aclara que es la etapa de conciliación previa, o el trámite conciliatorio, o el intento de conciliación, sino que es la conciliación. "Si para poder acudir a la justicia laboral se requiere primero la conciliación, ¿para qué demanda, si ya las pretensiones deben estar conciliadas?".

De ninguna forma, puede predicarse que en sí mismo la configuración legal de un procedimiento previo procesal como la conciliación impida el acceso a la administración de justicia y por ende sea inconstitucional.

Sin embargo, resulta distinto cuando el trámite de ese procedimiento le impida a los ciudadanos demandar por dejar en manos o de las posibles contrapartes, o de los posibles conciliadores, el cumplimiento de los requisitos o presupuestos exigidos por la ley para acudir al órgano jurisdiccional o complique, impida a corto, mediano, o largo plazo el ejercicio de ese derecho por inexistencia de los medios para tramitar la conciliación previa.

El art. 85 de la ley 446/98 es un obstáculo para el acceso a la administración de justicia porque supedita el derecho a demandar a la voluntad del potencial demandado. En efecto, "Fácil le quedará al citado para comparecer a la audiencia de conciliación recurrir al expediente de presentar excusas indefinidamente y con este proceder impedir que se presente demanda en su contra, pues no hay límite alguno para los aplazamientos de audiencia".

Al no establecer la referida ley un término para declarar fracasada la etapa conciliatoria, se está supeditando el acceso a la administración de justicia a la mayor o menor cantidad de funcionarios que en cada municipio atiendan estas diligencias. La carencia de funcionarios y centros de conciliación, no pueden impedir a un ciudadano acudir a la justicia; Por consiguiente, la conciliación prejudicial obligatoria en materia laboral, sólo es admisible cuando existan las condiciones y recursos suficientes para que se pueda poner en funcionamiento sin afectar el derecho de acceso a la justicia de los trabajadores.

El cúmulo de requisitos previos para demandar es inconstitucional, por las siguientes razones:

"La exigencia del artículo 6 del C.P.T. sobre agotamiento de la vía gubernativa, entendida como una oportunidad previa a la demanda que la ley le da al gobernante o a la entidad administrativa para que corrija los posibles errores en que haya incurrido, es ya suficiente requisito para imponer otro más, cual es el trámite conciliatorio a que nos hemos venido refiriendo".

"Difícil le quedará a un trabajador oficial, o a un empleado público en conflictos jurídicos sobre fuero sindical, poder reclamar el reconocimiento de su derecho al exigírsele el lleno de dos requisitos previos, máxime cuando no se sabe si el agotamiento de la vía gubernativa y la etapa conciliatoria se surten coetánea o sucesivamente, exponiendo esos derechos a sorpresivas interpretaciones jurisprudenciales en relación con la caducidad de la acción o la prescripción".

4. Intervenciones de autoridades públicas.

4.1. Intervención del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social.

El Ministro de Trabajo y Seguridad Social, por medio de apoderado, intervino en el proceso para defender la constitucionalidad de las normas acusadas. Los argumentos presentados por el apoderado se pueden resumir de la siguiente manera:

Contrario al planteamiento hecho por el demandante, la conciliación obligatoria en materia laboral protege al trabajador, por cuanto permite que éste resuelva en la mayoría de los casos sus desacuerdos con el empleador, sin necesidad de recurrir a un abogado.

Las formas alternativas de resolver los conflictos pueden ser reguladas por la ley, de acuerdo con los lineamientos constitucionales, lo cual permite desarrollar los fines y valores, como es la paz, la convivencia y el orden justo.

En forma excepcional, la Constitución del 91 amplió el ámbito orgánico y funcional de la administración de justicia, autorizando a los particulares quienes transitoriamente se encuentran investidos de la función de administrar justicia, para que actúen como conciliadores y resuelvan en equidad.

4.2. Intervención del Ministerio de Justicia y del Derecho.

El Ministerio de Justicia y del Derecho, representado por apoderado, igualmente defendió la constitucionalidad de las normas demandadas. En tal virtud, pidió a la Corte declarar su exequibilidad, con base en las siguientes consideraciones:

No es admisible el cargo de inconstitucionalidad por presunta violación de las normas demandadas del derecho fundamental de libre acceso a la administración de justicia, porque éste se basa en un sesgado análisis de la conciliación obligatoria en materia laboral y en la errónea creencia de considerarla simplemente como una formalidad o requisito de procedibilidad, dejando de lado, su carácter de momento dentro del cual se administra justicia por parte del conciliador.

La obligación consagrada en las normas cuya constitucionalidad se discute, consiste en la obligación de acudir a la conciliación, lo cual no implica en ningún momento, a que necesariamente se deba llegar a un acuerdo, puesto que es factible que las posiciones no permitan el avenimiento, presentándose la falta de ánimo conciliatorio que lleva a la terminación del trámite y a la expedición del documento que certifica el agotamiento de este requisito.

VI. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

El Procurador General de la Nación rindió en su debida oportunidad el concepto de rigor, en el cual solicita a la Corte declarar la constitucionalidad de las normas acusadas. Los argumentos expuestos por dicho funcionario se resumen así:

Dada la congestión que a diario se presenta en los despachos judiciales, la conciliación resulta ser una fórmula alternativa válida y eficaz para poner fin a la confrontación, en una forma pacífica y por una vía distinta a la litigiosa.

Según lo dispuesto por la ley 446 de 1998 la conciliación, junto con otras instituciones, es un mecanismo alternativo para la solución de los conflictos, mediante el cual el legislador desarrolla la Constitución.

La conciliación extrajudicial obligatoria no afecta el núcleo esencial del derecho constitucional fundamental de acceder a la administración de justicia, por cuanto el inciso 4° del artículo 116 de la Constitución y la jurisprudencia de la Corte, cuando se pronunció sobre la ley estatutaria de la administración de justicia indican que la misma no extingue el derecho reconocido a todas las personas para acudir ante las autoridades judiciales. Las normas demandadas, se limitan a condicionar esta actividad, sin que resulte afectado el artículo 229 constitucional.

La descripción genérica de la conciliación no puede entenderse como desconocimiento de los derechos fundamentales, pues la idea del legislador no fue otra que la de suprimir los formalismos propios del proceso judicial. Es por ello natural que no se fijen términos estrictos que puedan significar atentado contra la negociación.

Las normas demandadas no vulneran las garantías del fuero sindical, pues insisten en que solamente son conciliables aquellos asuntos susceptibles de transacción, desistimiento, conciliación y los que determine la ley (art. 65 de la ley 446 de 1998). Así, ha de entenderse que los procesos relativos al fuero sindical están exentos del régimen previsto para la conciliación.

Es constitucionalmente admisible la posibilidad de la conciliación en los procesos ejecutivos, por lo siguiente:

"..... cabe anotar que éstos tienen por fundamento la existencia de una obligación clara, expresa y exigible a favor de una persona y a cargo de otra, y tiene por fin el que la persona obligada dé cumplimiento a lo adeudado. Es decir que el derecho del peticionario existe y está determinado, pero su eficacia está en entredicho por alguna razón".

"Con la conciliación se quiere asegurar, aunque sea de modo parcial, la efectividad del derecho acreditado. Ahora, si bien es verdad que la Constitución faculta a los sujetos de las relaciones laborales para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles, ello no implica que se les prohíba conciliar sobre derechos ciertos e indiscutibles".

Es pertinente destacar que no procede fundar cargos de inconstitucionalidad en argumentos como el debilitamiento de una institución (la conciliación). Los cargos contra una norma, tendientes a que se declare su inexecutable, han de ser contundentes y demostrativos de la transgresión a una o a varias normas de la Constitución Política.

La forma en que el legislador regula las diferentes áreas del derecho, obedece a la diferente naturaleza que las identifica y las individualiza. En consecuencia, se entiende que con la conciliación se brinda especial protección al trabajador, sin que su regulación y las consecuencias jurídicas deban ser idénticas a las previstas para los conflictos de derecho administrativo.

VII. CONSIDERACIONES DE LA CORTE.

1. Alcance del fallo de la Corte.

La Corte no se pronunciará en relación con el art. 25 de la ley 23 de 1991, porque esta disposición se encuentra derogada por las normas de la ley 446/98 que regularon la materia relativa a la conciliación, como tuvo ocasión de precisarlo la Corte en la sentencia C-662/98¹, en la cual se dijo:

"De otro lado, en lo que respecta al artículo 25 de la Ley 23 de 1991, aunque éste no sufrió derogación expresa en la citada Ley 446 de 1998, cabe destacar que, en virtud de que ésta última reguló la materia relativa a la conciliación como mecanismo para la descongestión, eficiencia y acceso a la justicia para la solución de los conflictos laborales, a juicio de la Corte dicho precepto se encuentra derogado por la referida Ley 446 de 1.998, como se puede deducir además de la interpretación de los artículos 68 y 101."

En virtud de lo anterior, la Corte se declarará inhibida para fallar con respecto a la aludida disposición y, en consecuencia, el examen de constitucionalidad y el correspondiente pronunciamiento se contraerá a los arts. 68, 82, 85 y 87 de la ley 446/98.

2. El problema jurídico planteado.

Conforme a los precedentes anteriores, en los cuales se presentan los cargos formulados por el demandante y se fija la posición del Gobierno, de la

¹ M.P. Hernando Herrera Vergar.

ciudadanía, del Instituto Colombiano de Derecho Procesal y de la Asociación de Abogados Laboralistas de los Trabajadores, debe la Corte determinar, si el legislador al consagrar la conciliación prejudicial obligatoria en materia laboral, como requisito de procedibilidad, quebrantó los derechos a la igualdad, al libre acceso a la administración de justicia, a la asociación sindical y a la garantía de irrenunciabilidad de los derechos laborales ciertos e indiscutibles.

3. La Solución al problema planteado.

3.1. La conciliación es una institución en virtud de la cual se persigue un interés público, mediante la solución negociada de un conflicto jurídico entre partes, con la intervención de un funcionario estatal, perteneciente a la rama judicial o a la administración, y excepcionalmente de particulares.

Como caracteres esenciales que informan la conciliación se destacan los siguientes:

a) Es un instrumento de autocomposición de un conflicto, por la voluntad concertada o el consenso de las partes. Por consiguiente, es de la esencia de la conciliación que las partes en conflicto, con la intervención del conciliador, lleguen a un acuerdo que o bien implica el reconocimiento o la aceptación por una de ellas de los posibles derechos reclamados por la otra, o la renuncia recíproca de pretensiones o intereses que se alegan por aquéllas.

b) La conciliación constituye una actividad preventiva, en la medida en que busca la solución del conflicto antes de acudir a la vía procesal o durante el trámite del proceso, en cuyo caso no se llega al resultado final normal de aquél, que es la sentencia. En este último evento, se constituye en una causal de terminación anormal del proceso.

c) La conciliación no tiene en estricto sentido el carácter de actividad judicial ni da lugar a un proceso jurisdiccional, porque el conciliador, autoridad administrativa o judicial, o particular, no intervienen para imponer a las partes la solución del conflicto en virtud de una decisión autónoma e innovadora. El conciliador simplemente se limita a presentar fórmulas para que las partes se avengan a lograr la solución del conflicto, y a presenciar y a registrar el acuerdo a que han llegado éstas; el conciliador, por consiguiente, no es parte interesada en el conflicto y asume una posición neutral.

d) La conciliación es un mecanismo útil para la solución de los conflictos, porque: 1) ofrece a las partes involucradas en un conflicto la posibilidad de llegar a un acuerdo, sin necesidad de acudir a la vía del proceso judicial que implica demora, costos para las partes y congestión para el aparato judicial; 2) constituye un mecanismo alternativo de administración de justicia que se inspira en el criterio pacifista que debe regir la solución de los conflictos en una sociedad; 3) es un instrumento que busca lograr la descongestión de los despachos judiciales, asegurando la mayor eficiencia y eficacia de la

administración de justicia, pues éstas se aseguran en mayor medida cuando a la decisión de los jueces sólo se someten las causas que están en capacidad de resolver oportunamente y sin dilaciones.

e) La conciliación tiene un ámbito que se extiende a todos aquellos conflictos susceptibles, en principio, de ser negociados, o en relación con personas cuya capacidad de transacción no se encuentre limitada por el ordenamiento jurídico. En tal virtud, bien puede éste señalar los casos en los cuales válidamente se puede restringir la facultad de conciliar. Naturalmente, no debe confundirse la institución de la conciliación, con el contrato de transacción de estirpe estrictamente privada, que se gobierna por reglas especiales.

f) La conciliación es el resultado de una actuación que se encuentra reglada por el legislador en varios aspectos, tales como: las autoridades o sujetos competentes para intervenir en la actividad de conciliación y las facultades de las cuales disponen; las clases o tipos de conciliación admisibles y los asuntos susceptibles de ser conciliados; las condiciones bajo las cuales se pueden presentar peticiones de conciliación; los trámites que deben sufrir dichas peticiones; la renuencia a intentarla y las consecuencias que se derivan de ello; la audiencia de conciliación, la formalización del acuerdo total o parcial entre las partes o la ausencia de éste y la documentación de lo actuado.

3.2. El artículo 116 de la Constitución en forma excepcional autoriza a los particulares para que puedan ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia, en la condición de conciliadores o en la de árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad, y dentro de los límites que determine la ley.

La preocupación de la Asamblea Nacional Constituyente por crear un sistema alternativo al de la jurisdicción, informalista, ágil, eficaz, eficiente, y menos costoso dio como resultado, que en la mayoría de los proyectos presentados en su seno, con relación al tema de la administración de justicia, se tomaran en cuenta, las previsiones necesarias con el fin de legitimar constitucionalmente la justicia impartida por árbitros y conciliadores².

Conviene observar que la mencionada disposición califica la actividad de conciliación como función de administrar justicia, no obstante que, como se dijo antes, ella no corresponde en sentido estricto a este tipo de función. Sin embargo, la referida calificación podría explicarse bajo la perspectiva de que aquella institución comporta una forma de composición de un conflicto jurídico, que por sus efectos y resultados prácticos se equipara a la solución que resulta del pronunciamiento de la sentencia, luego del trámite procesal correspondiente. De ahí que en nuestro ordenamiento jurídico tradicionalmente se le haya dado a la conciliación el efecto de cosa juzgada.

² Sesión comisión 4 de abril. Asamblea Nacional Constituyente.

3.3. El art. 8 de la ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia consagra el principio de alternatividad en los siguientes términos:

"La ley podrá establecer mecanismos diferentes al proceso judicial para solucionar los conflictos que se presenten entre los asociados y señalará los casos en los cuales habrá lugar al cobro de honorarios por estos servicios".

La Corte en la sentencia C-037/96³ se pronunció sobre la constitucionalidad de esta norma, en los siguientes términos:

"Como se ha expuesto a lo largo de esta providencia, el propósito fundamental de la administración de justicia es hacer realidad los principios y valores que inspiran al Estado Social de Derecho, entre los cuales se encuentran la paz, la tranquilidad, el orden justo y la armonía de las relaciones sociales, es decir, la convivencia (Cfr. Preámbulo, Arts. 1o y 2o C.P.). Con todo, para la Corte es claro que esas metas se hacen realidad no sólo mediante el pronunciamiento formal y definitivo de un juez de la República, sino que asimismo es posible lograrlo acudiendo a la amigable composición o a la intervención de un tercero que no hace parte de la rama judicial. Se trata, pues, de la implementación de las denominadas "alternativas para la resolución de los conflictos", con las cuales se evita a las partes poner en movimiento el aparato judicial del país y se busca, asimismo, que a través de instituciones como la transacción, el desistimiento, la conciliación, el arbitramento, entre otras, los interesados puedan llegar en forma pacífica y amistosa a solucionar determinadas diferencias, que igualmente plantean la presencia de complejidades de orden jurídico. Naturalmente, entiende la Corte que es competencia del legislador, de acuerdo con los parámetros que determine la Carta Política, el fijar las formas de composición de los conflictos judiciales, los cuales -no sobra aclararlo- no siempre implican el ejercicio de la administración de justicia".

"Para esta Corporación, las formas alternativas de solución de conflictos no sólo responden a los postulados constitucionales anteriormente descritos, sino que adicionalmente se constituyen en instrumentos de trascendental significado para la descongestión de los despachos judiciales, problema éste que desafortunadamente aqueja en forma grave y preocupante a la administración de justicia en el país. Adicionalmente, debe insistirse en que con los mecanismos descritos se logra cumplir con los deberes fundamentales de que trata el artículo 95 superior, como es el caso de colaborar con el funcionamiento de la justicia (Num 5o.) y propender al logro y el mantenimiento de la paz (Num. 6o). Con todo, conviene puntualizar que el término "asociados" que hace parte de la norma bajo examen, incluye, además de los particulares, también a las entidades públicas".

³ M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

Es de anotar que con anterioridad, en la sentencia C-165/93⁴, la Corte había admitido la constitucionalidad de la conciliación, cuando expresó:

"Es pertinente anotar que la conciliación es no solo congruente con la Constitución del 91, sino que puede evaluarse como una proyección, en el nivel jurisdiccional, del espíritu pacifista que informa a la Carta en su integridad. Porque, siendo la jurisdicción una forma civilizada y pacífica de solucionar conflictos, lo es más aún el entendimiento directo con el presunto contrincante, pues esta modalidad puede llevar a la convicción de que de la confrontación de puntos de vista opuestos se puede seguir una solución de compromiso, sin necesidad de que un tercero decida lo que las partes mismas pueden convenir."

3.4. Corresponde al Congreso de la República en ejercicio de la potestad legislativa de que es titular, según el artículo 150 Superior, crear el marco jurídico regulador de los mecanismos alternativos de solución de los conflictos jurídicos dentro de los límites y márgenes que establece el ordenamiento constitucional.

Lo anterior, implica un adecuado, prudente y razonable diseño normativo, que patrocine un esquema para la resolución pacífica y negociada de los conflictos jurídicos, en virtud del cual se logre descongestionar los despachos judiciales, se permita alcanzar un uso racional, eficaz y eficiente del aparato judicial, y se cambie la cultura del litigio. Dicho esquema, no puede significar en modo alguno la sustitución total de la jurisdicción del Estado ni la renuncia de éste a dispensar la tutela judicial efectiva que se requiere para hacer efectiva la igualdad en los términos de los incisos 2º y 3º del art. 13 de la Constitución.

Además, los mecanismos que se arbitren deben ser portadores de seguridad jurídica, hasta el punto que tengan la virtud de resolver en forma definitiva el conflicto y que no se pueda acudir luego a la vía judicial salvo cuando la solución de éste sea parcial. Ello implica, por consiguiente, que las actuaciones de los árbitros o de los conciliadores, así como las respectivas decisiones, sean equiparables en cuanto sus efectos a los de una sentencia judicial.

La facultad del legislador para establecer los contenidos y procedimientos propios de los mecanismos alternativos no implica renuncia o rompimiento de la unidad de la jurisdicción, ni delegación de la función de administrar justicia sino, una opción que se le ofrece al propio Estado y a los integrantes de la comunidad, para que puedan escoger entre la solución negociada del conflicto o la vía judicial.

3.5. Antes de entrar a contestar los cargos formulados por el ciudadano demandante, es necesario hacer las siguientes observaciones:

⁴ M.P. Carlos Gaviria Díaz.

El Congreso de la República expidió la ley 23 de 1991, por medio de la cual se crearon mecanismos para la descongestión de los despachos judiciales.

En el art. 22 de dicha ley se estableció como un requisito de procedibilidad, para ejercer acciones ordinarias ante la jurisdicción laboral, la exigencia de intentar la solución del conflicto, mediante la conciliación que debía surtirse ante las autoridades administrativas del trabajo.

Sin embargo, el artículo 46 de la precitada ley condicionó la exigencia de la conciliación como requisito del procedibilidad, a la expedición por el Gobierno de un decreto que modificase la estructura del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social. Ello nunca ocurrió, razón por la cual el citado art. 22 no tuvo aplicación práctica.

El artículo 167 de la Ley 446 de 1998 derogó expresamente el art. 22 de la ley 23 de 1991.

Significa lo anterior, que por falta de la creación de la infraestructura física y de la dotación del personal suficiente en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, para darle viabilidad operativa a la norma antes mencionada, resultó fallido en el pasado el intento del legislador de establecer la conciliación como un requisito de procedibilidad.

3.6. Las normas acusadas de la ley 446/98 regulan determinados aspectos de la conciliación prejudicial en materia laboral, en los siguientes términos:

- El art. 68 reguló la conciliación prejudicial en materia laboral como un requisito de procedibilidad, es decir, necesario para poder acceder a la jurisdicción ordinaria laboral. En tal virtud, el agotamiento del procedimiento conciliatorio constituye un presupuesto procesal básico para el ejercicio de las acciones laborales ante la referida jurisdicción, de suerte que la competencia de ésta queda supeditada al cumplimiento del mencionado requisito.

- El art. 82 determina que la conciliación en materia laboral deberá intentarse ante las autoridades administrativas del trabajo o ante los centros de conciliación. Estos fueron creados en virtud del art. 66 de la ley 23 de 1991.

- El art. 85 consagra las consecuencias jurídicas que se derivan por la inasistencia a la audiencia de quien ha sido citado para intentar la conciliación y luego es demandado en un proceso laboral. Dichas consecuencias consisten en la presunción de ser ciertos los hechos en los cuales basa su pretensión el demandante en el respectivo proceso, a menos que el demandado justifique la no comparecencia a la respectiva diligencia dentro de los 3 días hábiles siguientes. En caso de justificación, se prevé la celebración de una nueva audiencia de conciliación dentro de un término máximo de 20 días.

- El art. 87 reglamenta lo relativo al agotamiento de la conciliación administrativa, bajo la perspectiva de que el funcionario considere que el asunto no es susceptible de conciliación, en cuyo caso expedirá la certificación correspondiente, la cual suple la prueba consistente en la copia auténtica del acta de la audiencia de conciliación que debe acompañarse a la demanda, para acreditar que se ha cumplido con el aludido requisito de procedibilidad.

3.7. Para la Corte la institución de la conciliación como mecanismo para la composición concertada de los conflictos jurídicos laborales de naturaleza individual entre los empleadores y los trabajadores y los demás sujetos a que alude el art. 2 del Código de Procedimiento Laboral se ajusta a la Constitución, por las razones que aparecen extensamente expuestas en pronunciamientos anteriores.

Igualmente, estima la Corte que lo relativo a la regulación de los aspectos relevantes de la conciliación en general, que se precisaron en el punto 3.1., que en esencia son aplicables a la conciliación laboral, es materia que corresponde a la libertad de configuración política del legislador.

No obstante, como lo ha expresado la Corte reiteradamente dicha libertad de configuración no es absoluta, pues con el fin de asegurar la vigencia de los principios, valores, derechos, deberes y fines constitucionales, es preciso que el examen de constitucionalidad de las normas respectivas se haga atendiendo a los principios de proporcionalidad, razonabilidad y necesidad.

En la sentencia C-318/98⁵, la Corte analizó el problema consistente en determinar si sólo el constituyente puede establecer requisitos que limiten el derecho de acceso a la justicia o si es posible que el legislador pueda establecer ciertas exigencias o condicionamientos para ello.

En la referida sentencia la Corte admitió la posibilidad de que puedan establecerse tales restricciones y, en tal virtud, razonó de la siguiente manera:

"9. El derecho a una tutela judicial efectiva, al menos en algunas de sus dimensiones, es un derecho de naturaleza prestacional, pues exige la puesta en obra del aparato estatal con miras a su realización. En este sentido, debe afirmarse que se trata de un derecho de configuración legal y, en consecuencia, depende, para su plena realización, de que el legislador defina los cauces que permitan su ejercicio".

"Ahora bien, cualquier regulación legal del derecho a una tutela judicial efectiva, debe tener en cuenta que el mismo no tiene el carácter de derecho simple - o unívoco - ni el alcance de un derecho absoluto. Se trata, por el contrario, de un derecho de contenido complejo o múltiple - que implica, entre otros, el derecho de acceso a un juez o tribunal

⁵ M.P. Carlos Gaviria Díaz.

imparcial, a que se produzca en un término razonable un fallo ajustado a las normas vigentes, a que el fallo judicial efectivamente se cumpla, etc - y cuya regulación apareja la armonización de las distintas facultades que lo integran, no sólo entre sí sino respecto de otros derechos, bienes e intereses constitucionales⁶".

"Las consideraciones anteriores, permiten concluir, sin mayor dificultad, que la regulación legal del derecho que se estudia supone la previa definición de las condiciones y requisitos que deben cumplirse para ejercer el derecho de acción o para promover e impulsar un proceso judicial. En efecto, son justamente tales reglamentaciones - o limitaciones - las llamadas a permitir la armonización de todos los derechos, valores y principios constitucionales que giran en torno a la idea de "una tutela judicial efectiva". En este sentido, mal puede afirmarse que sólo la Constitución puede establecer requisitos que limiten el derecho de acceso a los jueces y tribunales, pues si ello fuera así, sería tarea del constituyente elaborar cada uno de los códigos procesales, con la consecuencia natural y obvia de restringir irrazonablemente el principio democrático y desnaturar el texto constitucional⁷".

"Sin embargo, lo anterior no significa que el legislador pueda establecer cualquier tipo de requisito o condición para ejercer los derechos que integran el derecho a una tutela judicial efectiva. En efecto, la Carta introduce parámetros de actuación que deben ser respetados, lo mismo que horizontes valorativos que deben ser perseguidos por toda reglamentación legal de un derecho constitucional. En este sentido se ha pronunciado la Corte al establecer, por ejemplo, que la definición de los recursos propios de cada proceso judicial es un asunto que compete en principio al legislador, pero que no puede desconocer las reglas que sobre el tema hubiere definido la Carta, ni la prevalencia de los derechos fundamentales (C.P. art. 5)⁸. En estos términos debe ser entendida e interpretada la jurisprudencia anterior de esta Corporación, cuya lectura asistemática puede conducir a los equívocos antes planteados".

3.8. Con arreglo a las consideraciones precedentes procede la Corte a pronunciarse en relación con los cargos de la demanda, así:

a) La norma del art. 68 indudablemente 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

⁶ Cfr. SC-475/97 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz)

⁷ En idéntico sentido pueden consultarse, entre otras, las sentencias C-351/94 MP. Herrando Herrera Vergara; C 480/95, C-056/96 y C-372/97 M.P. Jorge Arango Mejía y C-469/95 MP. José Gregorio Hernández Galindo.

⁸ Ibidem

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.

En las anotadas circunstancias la norma censurada no tendría vicios de inconstitucionalidad. Sin embargo, encuentra la Corte que ésta no se aviene con las disposiciones de la Constitución, si se analiza su proporcionalidad, razonabilidad y necesidad. En efecto:

No habría ningún problema en admitir la posibilidad de establecer la conciliación prejudicial en materia laboral, como requisito de procedibilidad, con miras a realizar los fines constitucionales antes mencionados, 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.

Las referidas condiciones, a juicio de la Corte, constituyen las bases mínimas que permiten asegurar, no sólo las finalidades constitucionales que se persiguen con la conciliación laboral prejudicial, instituida como un requisito de procedibilidad necesario para dar paso al proceso judicial, sino el fácil y rápido acceso a la justicia. Dicho acceso 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, que igualmente conduzcan a que la normación se torne irrazonable y desproporcionada.

Estima la Corte que la norma bajo examen no supera las exigencias antes mencionadas, como se verá a continuación:

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.

En cuanto al señalamiento de los asuntos susceptibles de conciliación, ni la norma acusada ni ninguna otra de la ley 446/98 han determinado claramente los conflictos laborales susceptibles de conciliación, en la medida en que se establece la regla general de la conciliación de todos ellos, sin determinar los casos que deben ser excluidos. Es así como existe la duda, en el sentido de si la conciliación opera en relación con los procesos ejecutivos y de fuero sindical o si dichos asuntos se encuentran excluidos de la misma.

A juicio de 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.

Tampoco la conciliación opera para los asuntos de fuero sindical, en cuanto a la garantía que tienen los trabajadores aforados para no ser despedidos o desmejorados en sus condiciones de trabajo o trasladados a otro

establecimiento de la empresa, porque el derecho al fuero sindical, reconocido por la propia Constitución (art. 39) se vincula íntimamente con el derecho fundamental de asociación sindical, siendo por consiguiente, un aspecto nuclear de éste. De modo que, en principio, no parece procedente que se pueda negociar o renunciar un derecho que es esencial para la vigencia efectiva del derecho fundamental de asociación; es más en este evento, por aparecer involucrado este derecho el asunto trasciende al simple interés personal del trabajador, de naturaleza económica, para internarse en el ámbito de una cuestión vinculada a la vigencia y realización efectiva de un derecho fundamental, el cual no es susceptible de negociación.

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.

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.

- La indeterminación normativa sobre las materias antes mencionadas ha conducido a que no exista certeza para los operadores jurídicos en cuanto a los asuntos que están excluidos de la conciliación prejudicial, la compatibilidad o incompatibilidad entre vía gubernativa y conciliación, la interrupción o no de la prescripción por la presentación de la petición de conciliación, todo lo cual da lugar a la aplicación de criterios disímiles que hacen en extremo difícil la labor de los conciliadores y que inciden en la garantía del acceso a la justicia.

- 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.

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.

Por las razones anteriores, la norma del art. 68 será declarada inexecutable.

b) La norma del art. 82, será declarada igualmente inexecutable por la inescindible relación que ésta tiene con el art. 68 que establece la conciliación como requisito de procedibilidad. En efecto, aquélla disposición perentoriamente dispone que la conciliación laboral deberá intentarse ante las autoridades administrativas del trabajo o ante los centros de conciliación, proposición jurídica que sólo se explica bajo la idea de que el intento de conciliación sea obligatorio antes de acudir al proceso judicial.

c) La disposición del art. 85, en lo que atañe estrictamente con la regulación de la presunción que en ella se establece se ajusta a los preceptos de la Constitución, por las siguientes razones:

Al establecerse la presunción de ser ciertos los hechos en los cuales el actor basa sus pretensiones cuando el demandado ante la jurisdicción laboral haya sido citado a conciliar y no comparezca a la audiencia respectiva, la norma apunta a asegurar que los conflictos laborales se solucionen por la vía de la conciliación, lo cual es acorde con las finalidades antes anotadas, que son legítimas constitucionalmente.

La presunción tiene fundamento en que el legislador considera un acto de deslealtad procesal, una falta de colaboración con la administración de justicia, (art. 95-7 C.P.) la circunstancia de que el demandado en el proceso laboral no acuda a la citación para la conciliación prejudicial. Dicha presunción, por consiguiente, no se considera irrazonable ni desproporcionada.

Sin embargo, es evidente que la regulación de dicha presunción se encuentra ligada a la norma que establece la conciliación como requisito de procedibilidad y, en tal virtud, por este motivo resulta inconstitucional. En tales circunstancias, la referida disposición será declarada Inexecutable.

d) La norma del art. 87 es inconstitucional, porque queda al arbitrio del conciliador determinar qué asuntos son susceptibles o no de conciliación, cuando ésta es una materia que debe ser regulada por el legislador. Además, dicho precepto se encuentra íntimamente vinculado con el requisito de procedibilidad establecido en el art. 68, cuya inexecutable se propuso antes.

3.9. Finalmente considera la Corte que es necesario hacer las siguientes advertencias:

a) La Corte en esta oportunidad no se ha limitado exclusivamente a la confrontación de las normas acusadas con los textos de la Constitución, pues, aparte de la comparación que es de rigor en los procesos de constitucionalidad consideró que, con el fin de asegurar la vigencia y efectividad del derecho fundamental de acceso a la justicia y la prevalencia de lo sustancial sobre lo formal, debía penetrar en el mundo fáctico dentro del cual las normas referentes a la conciliación prejudicial debían ser aplicadas, y de ahí dedujo que se afectaba el núcleo esencial del referido derecho ante la ausencia de los instrumentos materiales y personales requeridos para asegurar la operatividad de esta modalidad de conciliación.

b) La Corte consideró que la conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad, en cuanto comportaba una limitación al acceso a la justicia, debía someterse a unos requisitos básicos, con miras a asegurar que dicho acceso quedará suficientemente resguardado o garantizado y no sujeto a contingencias inciertas, como las anotadas, algunas de ellas libradas a la apreciación y al criterio subjetivo de los operadores jurídicos.

c) La declaración de inexecutable de las normas mencionadas obedeció no sólo a la ausencia de los mecanismos operativos requeridos para su realización práctica, sino a la circunstancia de que sus prescripciones normativas no contenían los elementos mínimos requeridos para garantizar de manera real y efectiva el principio constitucional de acceso a la justicia. Por lo tanto, en cuanto dicho acceso quede garantizado no hay inconveniente en que el legislador vuelva a regular la conciliación laboral prejudicial, la cual, no es por sí misma inconstitucional.

VIII. DECISION.

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

RESUELVE:

Primero. Declararse **INHIBIDA** para fallar en relación con el art. 25 de la ley 23/91.

Segundo. Declarar **INEXEQUIBLES** los artículos 68, 82, 85 y 87 de la Ley 446 de 1998.

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

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ
Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL
Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA
Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ
Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO
Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO
Magistrado

FABIO MORON DIAZ
Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA
Magistrado

MARTHA SACHICA DE MONCALEANO
Magistrado (E)

PABLO ENRIQUE LEAL
Secretario General (E)

