

11420044



D-9633

**HONORABLES  
MAGISTRADOS CORTE CONSTITUCIONAL.  
BOGOTÁ.**

**JAIME CAMPOS JACOME** ciudadano con cédula 123250, mayor, vecino de Bogotá, abogado con T, P.9480, respetuosamente, en ejercicio de la acción autorizada por el artículo 40 numeral 6º de la Constitución Nacional, me permito formular a esa H. Corporación la siguiente

**PETICION**

Que se declare inexecutable por inconstitucional el artículo 47 de la ley 1551 de 2012 por violación directa del artículo 158 de la Constitución Nacional.

**LA DISPOSICIÓN ACUSADA.**

**Ley 1551 de 2012**

(Julio 6)

Diario Oficial 48483 de 6 de julio de 2012.

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

Artículo 47 **La conciliación prejudicial**

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

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

El delegado del Ministerio Público encargado de la conciliación acumulará todas las solicitudes relacionadas con obligaciones de dar una suma de dinero a cargo del municipio y fijará una sola audiencia trimestral en la que el representante legal del municipio propondrá una programación de pagos de los créditos que acepte, la cual deberá respetar el orden de preferencia de las acreencias previsto en la Ley 550 de 1999.

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

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

#### **Parágrafo 1°.**

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

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

#### **Parágrafo 2°.**

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

#### **Parágrafo Transitorio**

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

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

Si se trata de obligaciones tributarias o parafiscales, la entidad pública acreedora podrá reducir hasta el noventa por ciento (90%) de los intereses y/o las sanciones a que haya lugar, siempre y cuando el municipio se comprometa a pagar el valor del capital correspondiente en un máximo de dos vigencias fiscales. Este plazo podrá ampliarse a tres vigencias fiscales si se trata de municipios de 4<sup>a</sup>, 5<sup>a</sup> y 6<sup>a</sup> 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

### LA DISPOSICIÓN VIOLADA.

La disposición que resulta violada en forma directa es el artículo 158 de la Constitución Nacional que a la letra ordena

*“Art. 158.- Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. El presidente de la respectiva comisión rechazará las iniciativas que no se avengan con este precepto, pero sus decisiones serán apelables ante la misma comisión. La ley que sea objeto de reforma parcial se publicará en un solo texto que incorpore las modificaciones aprobadas”.*

### MOTIVO DE LA INCONSTITUCIONALIDAD

Como fácilmente se puede colegir del título de la ley, esta tiene por objeto la modernización, la organización y el funcionamiento de los municipios. El artículo primero de la ley establece como OBJETO DE LA LEY *“modernizar la normativa relacionada con el régimen municipal dentro de la autonomía que reconoce a los municipios la Constitución y la ley, como instrumento de gestión para cumplir sus competencias y funciones”.*

Para cualquier buen entendedor, la ley en su prístino objetivo o propósito, la materia medular que quiere reglamentar, no puede ser otro sino la organización y el funcionamiento del municipio colombiano con el objeto de MODERNIZARLO.

Es por ello que desde mucho tiempo atrás se ha conocido como Código de Régimen Municipal lo relativo a la administración y funcionamiento de los municipios, su régimen de bienes, formación y manejo de su presupuesto, elección o nombramiento de funcionarios, funciones y competencia, inhabilidades, planta de personal, lo relativo al Concejo Municipal, pero a nadie se le había ocurrido, hasta ahora, en la norma acusada, reglamentar lo relativo a los cobros ejecutivos contra los municipios.

Lo que concierne al cobro de las deudas de los municipios está reglamentado en el Código de Procedimiento Civil, en el Código Contencioso Administrativo y lo relativo al tema de las Conciliaciones, hasta la expedición de la ley controvertida, se había referido a las controversias que se hallaban por iniciar o a las que estaban en curso, pero a nadie se le había ocurrido ordenar como lo hace la norma atacada, que existiendo un título ejecutivo en firme, una demanda ejecutiva adelantada en proceso ejecutivo para culminar, pudiera ordenarse la realización de una conciliación sobre temas, que la jurisdicción ya ha definido.

Las cuestiones relativas a los procedimientos judiciales para la efectividad de los derechos sustantivos de los asociados, hace parte, fatal y necesariamente de las leyes de procedimiento civil, administrativo o laboral, pero consignar normas de procedimiento para la ritualidad de los procesos en una ley de Régimen Municipal que pretende modernizar los municipios, no deja de ser un desperdicio jurídico, que contradice todas las técnicas legislativas sobre especialidad de materias, lo que constituye una exigencia de la Constitución Nacional y una necesidad práctica en el mundo jurídico, ordenado para el conocimiento, consulta y aplicación de la ley.

Ahora resulta que la firmeza de las sentencias judiciales por razón de la cosa juzgada deja de ser un principio fundamental y su valor queda sometido a la necesidad de un periodo conciliatorio lo cual como fácilmente se entiende torna en más dilatado el proceso y a los cinco o más años de demora para la obtención de un reconocimiento judicial, ahora se suma el larguísimo periodo del proceso ejecutivo sometido a la conciliación previa como requisito para proceder judicialmente. Se pregunta el ciudadano del común en qué queda el principio de la cosa juzgada, el de la celeridad, el principio de la concentración de procedimientos, el principio de la economía judicial, el principio de la supresión de trámites inútiles, con estas nuevas exigencias de la ley que tornan en interminables los procesos aumentando considerablemente la congestión judicial.

Si repasamos con atención la totalidad de la ley nos daremos cuenta de cómo con excepción de los artículos 45, 46 y 47 bajo el capítulo de Disposiciones Generales, el articulado se refiere a la organización y funcionamiento de los municipios colombianos y tan solo las tres normas acabadas de citar tratan de asuntos de procedimiento judicial, que nada tienen que ver con el tema central de la organización municipal.

Si no se corrigen estas ligeras e inconsultas formas de legislar donde se mezclan las diversas materias en un solo texto, se estará dando pábulo a la improvisación legislativa que tanto daño le hace al país y que tan desacreditado tiene al parlamento colombiano.

Entendemos, desde luego, la necesidad que se tiene de proteger al municipio de las embestidas de gentes ávidas del erario público, pero es necesario considerar que el remedio no está poner obstáculos para demorar los procedimientos ejecutivos y obligar a los acreedores a rebajar sus créditos lo

cual resulta bastante censurable porque es un recurso propio de rúbulas frente a decisiones que han hecho tránsito a cosa juzgada.

Han debido los legisladores más bien poner requisitos a los Alcaldes para la toma de sus decisiones y a efecto de que no cometan las torpezas que más tarde se traducen en sentencias de condena y obligarlos como a los demás funcionarios encargados del manejo del tesoro público a prestar garantías suficientes que hagan recuperable el daño causado al municipio con su inadecuada gestión ya que hasta ahora la llamada Acción de Repetición consagrada en el artículo 90 de la Constitución Nacional no ha servido para recuperar los dineros perdidos, ni mucho menos ha tenido el efecto intimidatorio que se busca con las normas sancionatorias.

Para reafirmar la tesis de la inconveniencia no solamente formal sino sustancial de la norma demandada, notamos que ella resulta en muchos casos violatoria de los derechos fundamentales de los trabajadores porque obliga a la conciliación en etapas y estadios procesales donde ello no es procedente constitucionalmente y porque además, impide el pago oportuno de las acreencias laborales, violando así flagrantemente el espíritu y el mandato del artículo 53 de la Constitución Nacional en cuanto permite tan solo la Conciliación para derechos inciertos y discutibles y ordena el pago oportuno y el reajuste periódico de las pensiones legales.

Fácil resulta concluir que un trabajador que logra una sentencia favorable en contra del Municipio después de largos años de litigio resulta ahora obligado a conciliar el pago de la obligación ya discutida y definida y como si ello no fuera bastante burla a sus derechos fundamentales, se le determina a conciliar las oportunidades de pago de las acreencias, postergando así la cancelación de una deuda que no tiene discusión y cuyo pago, debe ser inmediato, por disposición de la misma Constitución Nacional.

Para demostrar la forma improvisada e inconstitucional como se expidieron las normas demandadas, nada más ilustrativo que la lectura del proyecto de ley presentado por el señor Ministro del Interior, doctor Germán Vargas Lleras, a la Cámara de Representantes el día 13 de abril de 2011 junto con la exposición de motivos, de donde resulta que las normas demandadas como inconstitucionales no figuraban en el proyecto original y que fueron incrustadas artificialmente, durante el trámite legislativo, rompiendo así la armonía y consonancia que debe existir en toda ley que se expida por el Congreso de la república de Colombia.

#### ANTECEDENTES JURISPRUDENCIALES

Somos conocedores de la abundante jurisprudencia que sobre el tema ha dejado la H. Corte Constitucional, plasmada en muchas sentencias donde sin rigorismos y sin criterio exegético se ha dicho que el artículo 158 de la Constitución Nacional no **puede** ser un molde rígido que impida que una ley pueda referirse a temas en apariencia extraños al objeto principal de ella, pero

que de alguna manera por su conexidad indispensable y muchas veces porque de no hacerlo se sacrificaría la intención del legislador, es indispensable consignar en la pretendida ley, asuntos que podrían resultar extraños.

Así observamos que en los códigos sustantivos, como en el código Civil se ordenan asuntos de procedimiento que deberían estar consignados en el código de trámites judiciales o en el código penal se disponen asuntos que atañen al procedimiento penal. Observamos de igual manera que en un Código de Recursos Naturales se establecen delitos y sanciones para quienes irrespeten y violen las normas sobre conservación de esos recursos, y así podríamos enumerar multitud de situaciones parecidas en donde las leyes en lugar de guardar una absoluta y total rigidez en la materia tratada, regulan asuntos que bien podrían estar **consignados** en leyes distintas, en este caso, en el Código Penal.

En sentencia C 120 de 2006 expresó la H. Corte Constitucional :

*1. Unidad de materia en Ley Antitrámites - Reiteración de Jurisprudencia.*

*En primer lugar se analizará el principio de unidad de materia dentro del proceso legislativo. En tal sentido, la Corte Constitucional no ha adoptado un control rígido en el tema de la unidad de materia en el control de constitucionalidad de las leyes, en tanto un control rígido desconocería la vocación democrática del Congreso. En este entendido se realizará el presente análisis. “(...) ante ello, debe optarse por un control que no opte por un rigor extremo pues lo que impone el principio de unidad de materia es que exista un núcleo rector de los distintos contenidos de una ley y que entre ese núcleo temático y otros diversos contenidos se presente una relación de conexidad determinada con un criterio objetivo y razonable” (C-1025 de 2001 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).*

*1.1. La jurisprudencia ha mencionado que se requiere determinar el núcleo temático de ley para poder establecer la vulneración o no del principio de unidad de materia. “en este sentido resultan valiosos elementos como contenido de la exposición de motivos en cuanto allí se exponen las razones por las cuales se promueve el ejercicio de la función legislativa y se determinan los espacios de las relaciones sociales que se pretenden interferir; el desarrollo y contenido de los debates surtidos en las comisiones y en las plenarias de las cámaras; las variaciones existentes entre los textos originales y los textos definitivos; la producción de efectos jurídicos de las distintas esferas de una misma materia; su inclusión o exclusión de la cobertura indicada en el título de la ley; etc. La valoración conjunta de todos esos*

elementos permite inferir si una norma constituye el desarrollo de la materia de la ley de que hace parte” (C-501 de 2001).

Seguido la Sentencia analiza: “(...) además, es necesario tener en cuenta que el referido vicio compromete la competencia del Congreso, puesto que, por disposición constitucional, a éste le está vedado expedir disposiciones o modificaciones que no estén ligadas a la materia del respectivo proyecto de ley (artículo 158 C.P). Así que, cuando se incurre en la señalada irregularidad, se debe concluir que el legislador ha rebasado su competencia”.

La Corte ha explicado las razones por las cuales, la vulneración del principio de unidad de materia es un vicio de fondo. En sentencia C-531 de 1995, esta Corporación expresó: “(...) la ley es pues formalmente inatacable, sin embargo, algunos de sus artículos pueden ser declarados inexecutable por violar la regla de unidad de materia, si su contenido normativo no tiene una conexidad razonable con la temática general de la ley. Y sin embargo, se repite, la ley es formalmente inatacable, pues se surtió de manera regular de todo el proceso de aprobación, sanción y promulgación. Esto significa entonces que el vicio de inconstitucionalidad de esos artículos, por desconocer la regla de unidad de materia, no puede ser formal pues la forma no ha sido cuestionada. El vicio deriva entonces de que el Congreso no tenía competencia para verter esos contenidos normativos en esa forma particular, eso es, en esa ley específica, y por ello son inconstitucionales, a pesar de que el trámite formal de la ley fue ajustado a la Constitución”.

Además de lo anterior, cabe una razón más, “(...) dicha unidad de materia solo se rompe cuando existe absoluta falta de conexión o incongruencia causal, temática, sistemática y teleológica ente los distintos aspectos que regula la ley y la materia dominante de la misma. (Sentencia C-352 de 1998)”.

Es en tal sentido, en el que debe analizarse el trámite legislativo de la Ley 962 de 2005 y su contenido normativo.

#### *Sentido y alcance del principio superior de la unidad de materia*

En constante jurisprudencia esta Corporación tiene establecido que el principio de unidad de materia, según el cual todo proyecto de ley debe observar una identidad temática (art. 158 de la CP), busca ante todo racionalizar la actividad legislativa al impedir que en el trámite de las leyes se incluyan disposiciones o modificaciones que no se relacionen con los tópicos fundamentales que ellas desarrollan.

La jurisprudencia también ha precisado que “Solamente 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 sistémica con la materia dominante de la misma,

*deben rechazarse como inadmisibles si están incorporados en el proyecto o declararse inexecutable si integran el cuerpo de la ley”<sup>1</sup>.*

Por lo cual, el término “*materia*” que trae la norma superior que se comenta no debe interpretarse en forma rígida “*al punto que se desconozcan o ignoren las relaciones sustanciales entre las diferentes normas que surgen en virtud de las finalidades que persiguen y que, por lo mismo, razonablemente se integran o resultan ser complementarias para lograr el diseño de la cuestión de fondo del proyecto legal. Además, que dicha unidad sólo se rompe cuando existe absoluta falta de conexión o incongruencia causal, temática, sistemática y teleológica entre las distintos aspectos que regula la ley y la materia dominante de la misma*”<sup>2</sup>, tal como lo recuerda la Corte en la sentencia C-887 de 2002.

*En Sentencia C-618 de 2002, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, la Corte se refirió al control constitucional cuando la acusación recae en violación del principio de unidad de materia y señaló que como el ordenamiento jurídico no está dividido nítidamente en compartimientos, el legislador cuenta con libertad para determinar el contenido de las normas que expide:*

*“7.5.5 Ahora bien, para establecer si existe o no una conexión material es importante subrayar que la potestad de configuración del legislador contempla tanto la facultad de decidir el contenido específico de las normas, como la facultad de decidir como organizarlas y relacionarlas. El sistema jurídico no está compuesto por un conjunto de compartimientos estancos predeterminados que le imponen al Congreso la forma como debe ser concebido el derecho, que es funcionalmente cambiante para responder a las necesidades, prioridades, expectativas y aspiraciones de la sociedad. Los legisladores, bien sea por iniciativa propia o de alguno de aquellos funcionarios a los que la Constitución les concede iniciativa legislativa (artículo 155, C.P.), pueden reorganizar la normatividad de la manera como consideren conveniente y más acorde con los objetivos de política pública que lo guían, relacionando y uniendo materias que antes se trataban por aparte, o separando aquellos temas que tradicionalmente se consideraban inescindibles”.*

*En esta providencia trajo como ejemplo los temas de las pensiones y de la salud, que dada su interdependencia pueden permitir una regulación unificada. Dijo la Corte:*

*“Así pues, el hecho de que usualmente temas como las pensiones hayan hecho parte de la legislación laboral o temas como la salud*

<sup>1</sup> Sentencia C-025 de 1993, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

<sup>2</sup> Sentencia C-352 98, M.P. Antonio Barrera Carbonell y Alfredo Beltrán Sierra.

*hayan sido regulados en leyes específicas independientes, en ningún caso constituyen una barrera al legislador para crear, por ejemplo, un Código Social en el que integre todas las normas que regulan la seguridad social. La estructura que el legislador quiera otorgarle al sistema normativo hace parte esencial de los debates de técnica legislativa que se surten en el seno del Congreso, con relación a cuál es la mejor forma de regular un tema, pues el cumplimiento y eficacia de una ley no sólo depende del contenido material de las normas que la componen, también obedece a la forma como éstas hayan sido organizadas para que sean medios idóneos para lograr los fines de política pública que guían al legislador. En virtud del principio de unidad de materia no puede socavarse la potestad que tiene el legislador para crear y reinventar instrumentos normativos que sirven para organizar un sistema jurídico. Lo contrario implica aceptar que las facultades creadas y definidas por el constituyente, como la potestad de configuración del legislador, encuentran un límite en la tradición, que lo ataría al pasado, o en una teoría sobre el ordenamiento jurídico ideal, que no aparece por ninguna parte en la Constitución.”*

*Ahora bien, el hecho de que el control constitucional sobre la observancia del principio de unidad de materia no deba ser rígido, tampoco puede llevar a que se flexibilice a tal punto que quede desprovisto de contenido. Es por ello que la jurisprudencia ha expresado, que sólo una interpretación razonable y proporcionada permitirá descubrir si entre la norma acusada y la ley existe la conexidad temática, porque “lo que impone el principio de unidad de materia es que exista un núcleo rector de los distintos contenidos de una Ley y que entre ese núcleo temático y los otros diversos contenidos se presente una relación de conexidad determinada con un criterio objetivo y razonable”.*<sup>3</sup>

*“De acuerdo con la anterior doctrina, en el asunto bajo revisión, el análisis constitucional de la norma acusada se orientará a establecer si ella se encuentra dentro del núcleo de la normatividad a que se refiere el proyecto que se convirtió en la Ley 797 de 2003, o si por el contrario, se trata de un artículo cuyo contenido es extraño al resto de la Ley. De allí se concluirá si vulnera o no el principio de la unidad de materia consagrado en el artículo 158 de la Constitución”.*

### **COMPETENCIA.**

La honorable Corte Constitucional es competente para conocer de esta demanda conforme a lo normado en el numeral 4º del artículo 241 de la Constitución Nacional

<sup>3</sup> Sentencia C-501 de 2001, M.P. Jaime Córdoba Triviño. Reiterada, entre otras, en la Sentencia C-460 de 2004 MP Alfredo Beltrán Sierra

## PRUEBAS

La H. Corte Constitucional ordenará que se traiga al expediente como prueba:

1º.- Copia del proyecto de ley 212 de 2011 junto con su Exposición de Motivos presentado ante la H. Cámara de Representantes de Colombia el 13 de abril de 2011 por el señor Ministro del Interior, doctor Germán Vargas Lleras.

2º.- Copia de las actas de las Comisiones de la Cámara y del Senado de la República donde se hubieren discutido y aprobado el Proyecto de Ley.

3º.- Copia de las actas de las reuniones plenarias de Cámara y Senado donde se hubieren discutido y aprobado el proyecto de ley.

4º.- Copia del texto definitivo de la ley 1551 de 2012.

## DIRECCION

El suscrito tiene como dirección la calle 110 no. 15-63 apto 302 de la ciudad de Bogotá. Teléfono 3157806471.

Honorable Magistrados,

**JAIME CAMPOS JÁCOME**

T. P. 9.480

C. C.123250