

*Tribunal Administrativo de Antioquia  
Sala Segunda de Oralidad*



*Magistrado Ponente: José Ignacio Madrigal Alzate*

**MEDELLÍN, VEINTITRÉS (23) DE OCTUBRE DE DOS MIL TRECE (2013)**

<b>MEDIO DE CONTROL</b>	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
<b>DEMANDANTE</b>	LUZ DARY PARRA SALGADO
<b>DEMANDADO</b>	DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA
<b>RADICADO</b>	05001-33-33-010-2013-00182-01
<b>INSTANCIA</b>	SEGUNDA
<b>DECISIÓN</b>	CONFIRMA PROVIDENCIA APELADA

Conoce la Sala del recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, en contra del auto por medio del cual se rechazó la demanda por falta del requisito de procedibilidad, proferido por el Juzgado Décimo (10) Administrativo Oral del Circuito de Medellín el veinticinco (25) de septiembre de 2013.

**ANTECEDENTES**

La señora Luz Dary Parra Salgado actuando en nombre propio, a través de apoderado especial, presenta demanda en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, en contra del Departamento de Antioquia, con el fin de que se declare la nulidad de la resolución número E201200085508 del 12 de octubre de 2013 proferido por la Profesional Universitaria de la Secretaría de Educación de Antioquia, mediante el cual se negó el reconocimiento y pago de la prima de servicios y en consecuencia solicita el reconocimiento y pago de la misma, de conformidad con el artículo 15 de la Ley 91 de 1989, ley 60 de 1993, ley 115 de 1994, lo anterior desde el 17 de julio de 1987.

MEDIO DE CONTROL	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE	LUZ DARY PARRA SALGADO
DEMANDADO	DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA
RADICADO	05001-33-33-010-2013-00182-01

## DECISIÓN DE PRIMERA INSTANCIA

El Juzgado Décimo (10) Administrativo Oral del Circuito de Medellín, en la audiencia inicial celebrada el veinticinco (25) de septiembre de 2013, rechazó la demanda por falta del requisito de procedibilidad, pues explicó que en el caso de la referencia no se sometió el asunto a la Procuraduría, siendo susceptible de conciliación, según lo dispone el artículo 1º del artículo 161 del CPACA, lo que genera la terminación del proceso según las voces del numeral 6 del artículo 180 del CPACA.

Indicó que el demandante presentó la demanda el 18 de diciembre de 2012 y en su libelo demandatorio o en los anexos a la misma no se allegó la certificación de la conciliación extrajudicial, como requisito de procedibilidad.

## RECURSO DE APELACIÓN

Inconforme con la determinación anterior y dentro de la oportunidad procesal pertinente, la parte actora interpuso recurso de apelación, basado en que la prestación solicitada por la demandante no es un asunto sujeto a conciliación, ya que no puede ser objeto de renuncia por la parte demandante. Cita jurisprudencia del Tribunal Administrativo de Antioquia donde decide que la conciliación frente a la prima de servicios no es conciliable.

Cita antecedente constitucional (sentencia C-593-01) y argumenta que no se debió haber terminado el proceso en esta etapa, por ser derechos irrenunciables o conciliables.

MEDIO DE CONTROL	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE	LUZ DARY PARRA SALGADO
DEMANDADO	DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA
RADICADO	05001-33-33-010-2013-00182-01

## CONSIDERACIONES

### 1.- Competencia y trámite

Según lo establecido por el artículo 153 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el Tribunal Administrativo es competente para resolver el recurso de apelación contra los autos susceptibles de este medio de impugnación, tal como lo es el que declara terminado el proceso en la audiencia inicial, proferidos por los Jueces Administrativos en primera instancia, como está previsto en el numeral 6º del artículo 180 ibídem.

### 2.- Problema Jurídico

Corresponde a la Sala verificar si le asistió razón al A quo para dar por terminado el proceso en virtud de la ausencia del requisito de procedibilidad, de la conciliación extrajudicial, previo a la presentación de la demanda que pretende la declaratoria de nulidad del acto administrativo por medio del cual se negó el reconocimiento y pago de la prima de servicios.

**2.1.-** Se advierte, desde ya, que la providencia recurrida será confirmada, de conformidad con los argumentos que pasan a exponerse.

**2.2.-** En materia laboral ordinaria fue declarada la inexecutable del artículo 35 de la Ley 640 de 2001, que exigía acudir previamente a la interposición de la demanda a la conciliación. El aparte declarado inexecutable prescribía:

*“Artículo 35. Requisito de Procedibilidad. En los asuntos susceptibles de conciliación, la conciliación extrajudicial en derecho es requisito de procedibilidad para acudir ante las jurisdicciones civil, contencioso administrativa, laboral y de familia, de conformidad con lo previsto en la presente ley para cada una de estas áreas (...)*” –Resaltos del Tribunal-

En el mismo sentido, el artículo 39 de la Ley 640 señalaba:

MEDIO DE CONTROL	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE	LUZ DARY PARRA SALGADO
DEMANDADO	DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA
RADICADO	05001-33-33-010-2013-00182-01

*“ARTÍCULO 39. Si la materia de que se trate es conciliable, la conciliación extrajudicial en derecho deberá intentarse antes de acudir a la jurisdicción laboral en los asuntos que se tramiten por el procedimiento ordinario.*

*La conciliación extrajudicial en derecho como requisito de procedibilidad suplirá la vía gubernativa cuando la ley la exija”.*

**2.3.-** El aparte subrayado del artículo 35 y todo el contenido del artículo 39, fueron declarados inexecutable por la Corte Constitucional, en Sentencia **C-893 de 2001**, al precisar que:

*“(…) Para la Corte las normas trascritas son inconstitucionales en los apartes que se acusan, puesto que dada la naturaleza voluntaria de los mecanismos alternativos de solución de conflictos en general, y de la conciliación laboral, en particular, el legislador no podía establecerla como un requisito obligatorio de procedibilidad para acudir ante la jurisdicción laboral, además porque al hacerlo desconoce el derecho de los particulares de acceder libremente a la administración de justicia para solicitar la tutela judicial efectiva de sus derechos.*

*En efecto, el artículo 35 de la Ley 640 de 2001 al disponer que en los asuntos susceptibles de ser conciliados, entre otros en materia laboral, debe haberse intentado el arreglo conciliatorio para que la demanda judicial sea admisible, somete la posibilidad de acudir a la jurisdicción a una condición que no resulta válida a la luz de la Carta en la medida en que la obligación de un arreglo conciliatorio obstruye la libertad de acceder a la administración de justicia (art. 229 C.P.).*

*En lo que se refiere a la conciliación como requisito de procedibilidad de la acción laboral, la norma quebranta abiertamente el principio constitucional contenido en el artículo 53 de la Carta, según el cual, corresponde a la Ley tener en cuenta la facultad de los trabajadores para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles, la cual se ve afectada cuando se exige al particular acudir a la conciliación como requisito previo a la presentación de la demanda (...)”-Resaltos del Tribunal-*

**2.4.-** Significa lo anterior, que en materia laboral ordinaria no constituye requisito de procedibilidad para acudir a la jurisdicción, la conciliación

MEDIO DE CONTROL	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE	LUZ DARY PARRA SALGADO
DEMANDADO	DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA
RADICADO	05001-33-33-010-2013-00182-01

prejudicial, sea cual fuere el tema a tratar: derechos laborales ciertos e indiscutibles o inciertos y discutibles.

Ello, dado que exigir tal requisito, **en este caso –laboral-**, se convierte en un obstáculo para que el particular pueda acceder libremente a la administración de justicia y solicitar la tutela judicial efectiva de sus derechos.

2.5.- No obstante, la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad en materia laboral, difiere notoriamente de lo contemplado para la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Si bien es cierto, debe respetarse el principio de irrenunciabilidad propio de algunas esferas que cubren las relaciones entre patrono y trabajador; la conciliación prejudicial en la Jurisdicción Contenciosa –Administrativa, en sentir de la Corte Constitucional, resulta más favorable y garantista de los derechos que se someten a conciliación:

*“En materia contencioso administrativa, el legislador estableció unas condiciones particulares que reducen la posibilidad de afectación del derecho de acceso a la justicia en esta materia.*

*En primer lugar, con el fin de proteger la legalidad y los intereses patrimoniales del Estado, **la conciliación administrativa debe ser aprobada judicialmente.***

*En segundo lugar, **la conciliación administrativa sólo puede ser adelantada ante los agentes del Ministerio Público asignados a la jurisdicción contencioso administrativa.** Ello implica una intervención mayor del conciliador con el fin de proteger el interés general, la legalidad del proceso y los derechos fundamentales. Además, el conciliador puede solicitar pruebas adicionales a las presentadas por las partes para la sustentación del acuerdo conciliatorio y si tales pruebas no son aportadas, puede decidir que no se logró el acuerdo.*

*En tercer lugar, la conciliación administrativa impone a los representantes de las entidades públicas no sólo la obligación de concurrir a la audiencia de conciliación, sino además la obligación de discutir las propuestas de solución que se hagan, salvo que exista justificación para ello, y de proponer fórmulas de solución.*

“...

MEDIO DE CONTROL	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE	LUZ DARY PARRA SALGADO
DEMANDADO	DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA
RADICADO	05001-33-33-010-2013-00182-01

*De los asuntos susceptibles de conciliación citados en la Ley 446 de 1998, la Ley 640 de 2001 señaló la obligatoriedad de este requisito de procedibilidad para los asuntos que hayan de ser tramitados mediante las acciones previstas en los artículos 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo, es decir, acciones de reparación directa por daños antijurídicos causados por hechos, omisiones, operaciones o actuaciones administrativas o por la ocupación temporal o permanente de inmuebles por causa de trabajos públicos o por cualquier otra causa, así como controversias de carácter patrimonial surgidas con ocasión de contratos estatales.*

“ ...

*Por lo anterior, la exigencia del requisito de procedibilidad en materia contencioso administrativa resulta compatible con la Carta.”<sup>1</sup> –Resaltos del Tribunal-*

**2.6.-** En resumen, no pueden aplicarse a los medios de control descritos en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, los mismos argumentos que en materia ordinaria se tuvieron para declarar la improcedencia de la conciliación extrajudicial laboral:

*“Mediante Sentencia C-893 de 2001, citada en este fallo, la Corte Constitucional decidió declarar inexecutable las normas de la Ley 640 de 2001 por las cuales se disponía la conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad en materia laboral.*

*Podría pensarse que las consideraciones vertidas en dicha sentencia son aplicables a la conciliación civil, contencioso administrativa y de familia y que, por tanto, la presente decisión se encuentra en contravía de este fallo.*

*No obstante, tal apreciación es incorrecta porque el precedente jurisprudencial –en este caso- no es aplicable. La aparente contradicción desaparece si se observa que el fallo anterior está sustentado en consideraciones relativas al carácter especial de las relaciones laborales, que impide someter los conflictos de esta naturaleza al requisito de procedibilidad previsto en la Ley 640 de 2001.*

*En efecto, la Corte dijo en dicha providencia que debido a la especial protección del derecho al trabajo en la Constitución Política y a que, por principio, las condiciones en que se desarrollaban las relaciones laborales eran de subordinación e inferioridad, el elenco de normas superiores destinado a proteger tales intereses “podría quedar enervado, o al menos, seriamente*

<sup>1</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1195 de 2001.

MEDIO DE CONTROL	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE	LUZ DARY PARRA SALGADO
DEMANDADO	DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA
RADICADO	05001-33-33-010-2013-00182-01

*amenazado, si el titular de los derechos que le han sido vulnerados, tuviese limitantes o cortapisas impuestas por el legislador como condición para poderlos ejercer de modo expedito”.*

“...

*Visto que dicho antecedente jurisprudencial en materia de conciliación prejudicial obligatoria sólo se refiere a asuntos laborales, la presente sentencia, en cuanto estudia la misma figura pero en las jurisdicciones civil, contencioso administrativa y de familia, no tiene que seguirlo porque no constituye un precedente aplicable a estas materias, completamente distintas a la laboral”<sup>2</sup>.*

2.7.- La posición jurisprudencial acabada de mencionar, es reiterada por la Corte Constitucional en la sentencia **C-713 de julio 15 de 2008**<sup>3</sup>, en la que se declaró la exequibilidad del artículo 13 de la Ley 1285 del 22 de enero de 2009, que consagró la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad, sin excluir su aplicación en los asuntos de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral:

“(...

*En la misma sentencia C-1195 de 2001, este Tribunal precisó que la inexecutable de la conciliación como requisito de procedibilidad en material laboral (Sentencia C-893 de 2001), no incluyó las controversias laborales propias de la jurisdicción contencioso administrativa.*

(...)

*De conformidad con la reiterada jurisprudencia de esta Corporación, la Sala considera que es conforme a la Carta Política que se mantenga el instituto de la conciliación como requisito de procedibilidad para las acciones consagradas en los artículos 86 y 87 del CCA. Así mismo, es constitucionalmente válido que se haga extensiva su exigencia a la acción de nulidad y de restablecimiento del derecho prevista en el artículo 85 del CCA.*

*En este último evento resulta razonable aceptar la exigencia de la conciliación prejudicial, pues lo que se discute son intereses de contenido particular y subjetivo, generalmente de orden patrimonial, y no la legalidad o constitucionalidad en abstracto, que se ventila a través de la acción de simple nulidad (artículo 84 del Código Contencioso Administrativo) o de la acción de*

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> H. CORTE CONSTITUCIONAL. Sala Plena. Sentencia C-713 de julio 15 de 2008. Radicación Expediente P.E. 030. Revisión previa del proyecto de ley estatutaria No. 023/06 Senado y No. 286/07 Cámara “Por medio de la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia”. M.P. Dra. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ.

MEDIO DE CONTROL	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE	LUZ DARY PARRA SALGADO
DEMANDADO	DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA
RADICADO	05001-33-33-010-2013-00182-01

*nulidad por inconstitucionalidad (art.237-2 de la Constitución Política). En consecuencia, la Corte declarará la exequibilidad del inciso primero del artículo 13 del proyecto.*

(...)

*Cabe precisar que esta decisión no modifica la regulación actualmente vigente en materia de controles judiciales a la conciliación en asuntos propios de la jurisdicción contencioso administrativa. En consecuencia, conforme a dichas normas, no sólo se debe seguir exigiendo la intervención del Ministerio Público, sino que las actas de conciliación deberán ser aprobadas por el juez competente para conocer de la acción respectiva, lo que de paso salvaguarda el control de legalidad en esta clase de asuntos.”*

**2.8.-** Finalmente la Ley 1437 de 2011 en el artículo 161 consagró como requisito previo para demandar *cuando los asuntos sean conciliables, el trámite de la conciliación extrajudicial constituirá requisito de procedibilidad de toda demanda en que se formulen pretensiones relativas a nulidad con restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales. En los demás asuntos podrá adelantarse la conciliación extrajudicial siempre y cuando no se encuentre expresamente prohibida.*

**2.9-** En el caso objeto de estudio se pretende la declaración de nulidad del Oficio radicado bajo el No. 201200085508 del 12 de octubre de 2012 proferido por la Profesional Universitaria de la Secretaría de Educación de Antioquia mediante el cual se negó a la señora Luz Dary Parra Salgado, el reconocimiento y pago de la prima de servicios de que trata el artículo 58 del Decreto 1042 de 1978, asunto que a juicio de la Sala no podría considerarse como un derecho cierto, indiscutible e irrenunciable y en consecuencia formar parte del patrimonio del trabajador, por lo tanto, puede ser sometido a la conciliación prejudicial.

Es de anotar que el Consejo de Estado, cuando ha ejercido como Juez Constitucional así como Juez ordinario, ha considerado que por regla general



MEDIO DE CONTROL	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE	LUZ DARY PARRA SALGADO
DEMANDADO	DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA
RADICADO	05001-33-33-010-2013-00182-01

no puede exigirse el requisito de conciliación prejudicial en asuntos laborales, por tratarse de litigios inherentes a las garantías mínimas que el artículo 53 otorga a los trabajadores.

Entre otros pronunciamientos del máximo Tribunal se citan los siguientes:

- Sentencia de 1 de septiembre de 2009. Rad. 2009-00817-00(AC). M.P. Alfonso Vargas Rincón, Actor: Ismael Enrique Molina Guzman, Demandado: Juzgado Primero Administrativo de Ibagué y Tribunal Administrativo del Tolima, resaltó el Consejo de Estado que *cuando una persona considera que ha causado el derecho a la pensión, por cumplir los requisitos señalados en la ley, las partes involucradas en la eventual controversia judicial, no están en posibilidad jurídica de conciliar tal derecho. ÉL, como se sabe, es de carácter imprescriptible e irrenunciable, las condiciones para su reconocimiento están señaladas en la ley y ella no puede ser objeto de negociación por ninguno de los extremos, por ser de orden público.*

- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Consejero Ponente: Gerardo Arenas Monsalve, sentencia del 11 de marzo de 2010, radicación número: 25000-23-25-000-2009-00130-01(1563-09), actor: Fondo de Prevision Social del Congreso de la Republica, Demandado: Nohra Peralta Ibáñez, Asunto: reajuste pensión de jubilación en la cual se señaló: *“...la conciliación y la transacción como mecanismos alternativos para la solución de conflictos sólo resultan admisibles en las controversias que giran en torno a derechos inciertos y discutibles razón por la cual, no resulta procedente exigir como requisito de procedibilidad la conciliación extrajudicial, si lo que se quiere discutir, como en este caso, es la legalidad de una prestación pensional dado su carácter de derecho irrenunciable, cierto e indiscutible...”*

MEDIO DE CONTROL	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE	LUZ DARY PARRA SALGADO
DEMANDADO	DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA
RADICADO	05001-33-33-010-2013-00182-01

- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “B”, Consejero Ponente: Bertha Lucia Ramirez de Paez, auto del 23 de febrero de 2012, radicación número: 44001-23-31-000-2011-00013-01(1183-11), actor: Arnulfo de Jesús Iguarán Barros, Demandado: Instituto de Seguros Sociales, Asunto: Requisitos de procedibilidad de la acción de nulidad y restablecimiento - Pensión de jubilación: *Cuando se ha adquirido el derecho pensional por cumplir los requisitos señalados en la Ley, las partes involucradas en la eventual controversia judicial, no están en posibilidad jurídica de conciliar tal derecho, ya que es de carácter imprescriptible e irrenunciable, las condiciones para su otorgamiento están dadas por la Ley y ella no puede ser objeto de negociación por ninguno de los extremos, por ser de orden público.*

Se colige de lo anterior que los eventos en los cuales el Consejo de Estado ha indicado que no es dable exigir la conciliación como requisito de procedibilidad, teniendo en cuenta que el derecho fundamental a la seguridad social es irrenunciable por expresa disposición del artículo 48 Superior, y dado que son irrenunciables los beneficios mínimos establecidos en las normas laborales en virtud del art. 53 de la Carta, principios que reflejan la protección constitucional brindada al trabajo tal como se observa en el artículo 2<sup>4</sup> de la Constitución Política, se ha referido a asuntos de reconocimiento pensional y no en asuntos relativos a reconocimiento de prima de servicios como es el caso de la referencia.

En este orden de ideas, la conciliación en materia contencioso administrativa en el caso que estudia la Sala, no significa que se esté aceptando la renuncia a un derecho fundamental, teniendo en cuenta que el operador jurídico,

---

<sup>4</sup> “ARTICULO 1o. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.”

MEDIO DE CONTROL	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE	LUZ DARY PARRA SALGADO
DEMANDADO	DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA
RADICADO	05001-33-33-010-2013-00182-01

evaluará la legalidad del acuerdo realizado por las partes y deberá establecer si está en concordancia con las normas constitucionales y legales para cada caso concreto.

**2.9-** Tales premisas imponen exigir la Conciliación en el caso concreto y como consecuencia de ello, al no acreditarse el agotamiento de la misma, la terminación del proceso en la forma dispuesta por el Juez Décimo Administrativo.

**2.10-** Finalmente debe precisar la Sala que los argumentos que se acaban de mencionar no implican que en todos los casos se requiere el agotamiento del requisito previo de conciliación prejudicial en materia laboral, ya que ello se predica únicamente de los asuntos en que se discutan derechos inciertos, discutibles o renunciables, porque de lo contrario no se exigirá tal requisito con fundamento especialmente en el artículo 53 de la Constitución Política así como las leyes 1285 de 2009 y 1437 de 2011.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA, SALA SEGUNDA DE ORALIDAD,**

**RESUELVE:**

**PRIMERO.- CONFIRMAR** la decisión proferida por el Juzgado Décimo Administrativo Oral de Medellín, el 25 de septiembre de 2013, por medio del cual declaró terminado el proceso de la referencia.

**SEGUNDO.-** En firme la presente providencia, remítase al Juzgado de origen para lo de su competencia.

**NOTIFÍQUESE**

MEDIO DE CONTROL	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE	LUZ DARY PARRA SALGADO
DEMANDADO	DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA
RADICADO	05001-33-33-010-2013-00182-01

Esta providencia, se estudió y aprobó en Sala de la fecha.

**LOS MAGISTRADOS,**

**JOSÉ IGNACIO MADRIGAL ALZATE**

**GONZALO J. ZAMBRANO VELANDIA**

**BEATRIZ ELENA JARAMILLO MUÑOZ**