

Sentencia C-1292/01

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad

Referencia: expediente D-3577

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 35, 36, 37, 38, 39 y 40 de la Ley 640 de 2001 “por la cual se modifican normas relativas a la conciliación y se dictan otras disposiciones”.

Actor: César Augusto Hernández Zuluaga

Magistrado Ponente:
Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Bogotá, D.C., cinco (5) de diciembre de dos mil uno (2001)

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano César Augusto Hernández Zuluaga demandó algunos artículos de la Ley 640 de 2001, “por la cual se modifican normas relativas a la conciliación y se dictan otras disposiciones”.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

II. NORMA DEMANDADA

De conformidad con los términos y cargos presentados por el actor en su demanda, a continuación se transcriben los artículos de la Ley 640 cuestionados en el presente proceso de inconstitucionalidad:

LEY 640 DE 2001
(enero 5)

por la cual se modifican normas relativas a la conciliación y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

(...)

CAPITULO X
Requisito de procedibilidad

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.

Realizada la audiencia sin que se haya logrado acuerdo conciliatorio total o parcial, se prescindirá de la conciliación prevista en el artículo 101 del Código de Procedimiento Civil o de la oportunidad de conciliación que las normas aplicables contemplen como obligatoria en el trámite del proceso, salvo cuando el demandante solicite su celebración.

El requisito de procedibilidad se entenderá cumplido cuando se efectúe la audiencia de conciliación sin que se logre el acuerdo, o cuando vencido el término previsto en el inciso 1° del artículo 20 de esta ley la audiencia no se hubiere celebrado por cualquier causa; en este último evento se podrá acudir directamente a la jurisdicción con la sola presentación de la solicitud de conciliación.

Con todo, podrá acudirse directamente a la jurisdicción cuando bajo la gravedad del juramento, que se entenderá prestado con la presentación de la demanda, se manifieste que se ignora el domicilio, el lugar de habitación y el lugar de trabajo del demandado, o que este se encuentra ausente y no se conoce su paradero.

Cuando en el proceso de que se trate, y se quiera solicitar el decreto y la práctica de medidas cautelares, se podrá acudir directamente a la jurisdicción. De lo contrario, tendrá que intentarse la conciliación extrajudicial en derecho como requisito de procedibilidad, de conformidad con lo previsto en la presente ley.

Parágrafo. Cuando la conciliación extrajudicial en derecho sea requisito de procedibilidad y se instaure la demanda judicial, sin perjuicio de lo previsto en los artículos 22 y 29 de esta ley el juez impondrá multa a la parte que no haya justificado su inasistencia a la audiencia. Esta multa se impondrá hasta por valor de dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes en favor del Consejo Superior de la Judicatura.

Artículo 36. Rechazo de la demanda. La ausencia del requisito de procedibilidad de que trata esta ley, dará lugar al rechazo de plano de la demanda.

Artículo 37. Requisito de procedibilidad en asuntos de lo contencioso administrativo. Antes de incoar cualquiera de las acciones previstas en los artículos 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo, las partes, individual o conjuntamente, deberán formular solicitud de conciliación extrajudicial, si el asunto de que se trate es conciliable. La solicitud se acompañará de la copia de la petición de conciliación enviada a la entidad o al particular, según el caso, y de las pruebas que fundamenten las pretensiones.

Parágrafo 1°. Este requisito no se exigirá para el ejercicio de la acción de repetición.

Parágrafo 2°. Cuando se exija cumplir el requisito de procedibilidad en materia de lo contencioso administrativo, si el acuerdo conciliatorio es improbadado por el Juez o Magistrado, el término de caducidad suspendido por la presentación de la solicitud de conciliación se reanudará a partir del día siguiente hábil al de la ejecutoria de la providencia correspondiente.

Artículo 38. Requisito de procedibilidad en asuntos civiles. Si la materia de que se trate es conciliable, la conciliación extrajudicial en derecho deberá intentarse antes de acudir a la jurisdicción civil en los procesos declarativos que deban tramitarse a través del procedimiento ordinario o abreviado, con excepción de los de expropiación y los divisorios.

Artículo 39. Requisito de procedibilidad en asuntos laborales. 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.

Artículo 40. Requisito de procedibilidad en asuntos de familia. Sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso 5 del artículo 35 de esta ley, la conciliación extrajudicial en derecho en materia de familia deberá intentarse previamente a la iniciación del proceso judicial en los siguientes asuntos:

- 1. Controversias sobre la custodia y el régimen de visitas sobre menores e incapaces.*
- 2. Asuntos relacionados con las obligaciones alimentarias.*
- 3. Declaración de la unión marital de hecho, su disolución y la liquidación de la sociedad patrimonial.*
- 4. Rescisión de la partición en las sucesiones y en las liquidaciones de sociedad conyugal o de sociedad patrimonial entre compañeros permanentes.*
- 5. Conflictos sobre capitulaciones matrimoniales.*
- 6. Controversias entre cónyuges sobre la dirección conjunta del hogar y entre padres sobre el ejercicio de la autoridad paterna o la patria potestad.*
- 7. Separación de bienes y de cuerpos.*

III. LA DEMANDA

Afirma el demandante que los artículos 35, 36, 37, 38, 39 y 40 de la Ley 640 de 2001, que establecen la conciliación en derecho como requisito de procedibilidad judicial, vulneran el artículo 229 de la Carta.

Para el demandante, al exigirse la conciliación como prerequisite obligatorio para acudir a la justicia ordinaria, se está desestimulando a los particulares a ventilar sus controversias ante la rama jurisdiccional del Estado, pues hace más gravoso en tiempo y en dinero el ejercicio de los derechos.

A juicio del demandante, las normas acusadas trasladan la congestión de los despachos judiciales a otras entidades y aún cuando corrigieran la situación de congestión judicial, tal fin no justifica que se entrase el derecho fundamental al libre acceso a la administración de justicia.

Adicionalmente, considera que en materia administrativa no se justifica la conciliación como requisito de procedibilidad, pues “en muchos casos los funcionarios no pueden disponer libremente de los fondos públicos, sino que requieren de una sentencia que reconozca un derecho, pues de lo contrario ello se prestaría para componendas en detrimento del patrimonio público.” Además, afirma el accionante, tampoco se justifica la conciliación en aquellos casos en que hay que agotar la vía gubernativa pues si en ella la administración no reconoció el derecho, la audiencia de conciliación carece de sentido.

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención del Ministerio de Justicia y del Derecho

Mediante escrito presentado el día 12 de julio de 2001, José Camilo Guzmán Santos, actuando como delegado del Ministerio de Justicia y del Derecho, solicita declarar exequibles las normas demandadas.

Para el representante del Ministerio de Justicia, la jurisprudencia de la Corte Constitucional en la materia¹ ha sido clara en señalar que el establecimiento de la conciliación como requisito de procedibilidad no viola la Carta, “siempre que se aseguren precisas condiciones de necesidad y proporcionalidad”. Para el interviniente, la Corte “acepta *ab initio* la constitucionalidad de establecer la conciliación como requisito de procedibilidad, al tener una finalidad legítima e imperiosa para el uso adecuado de la administración de justicia. No obstante, en materia laboral, exige unos condicionamientos especiales, los cuales deberán ser tenidos en cuenta por el legislador cuando decida revivir la norma declarada inexecutable.”

¹ Corte Constitucional, Sentencia C-160/99, MP: Antonio Barrera Carbonell.

El interviniente también resalta la forma como la Corte ha seguido sus precedentes al examinar el requisito de procedibilidad en otras materias. Así, señala que la Corte declaró ajustado a la Constitución el requisito de procedibilidad en materia de familia, toda vez que se reunían los dos primeros condicionamientos que la Corte había señalado para los asuntos laborales.

Resumiendo la doctrina de la Corte Constitucional en la materia, el interviniente aclara que los condicionamientos señalados por esta Corporación eran:

- ❖ Que existan los medios materiales y personales suficientes para atender las peticiones de conciliación que se presenten por quienes están interesados en poner fin a un conflicto;
- ❖ Que se especifique concretamente cuáles son los conflictos susceptibles de ser conciliados y cuáles por exclusión, naturalmente, no admiten el trámite de la conciliación;
- ❖ Que se establezca que la petición de conciliación, interrumpe la prescripción de la acción; y,
- ❖ 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.

Antes de analizar si los condicionamientos de la Corte se cumplían en cada una de las áreas para las cuales la Ley 640 de 2001 establece la conciliación como requisito de procedibilidad, el representante del Ministerio de Justicia destaca la entrada en vigencia de manera gradual que establece la ley, sujeta “al número de conciliadores existentes en cada distrito judicial para cada área de jurisdicción, el cual no podrá ser inferior al dos por ciento (2%) del número total de procesos anuales que por área entren a cada Distrito, según determinación que haga el Ministerio de Justicia y del Derecho.”

Para el abogado del Ministerio de Justicia, “la gradualidad y los requisitos cuantitativos garantizan que la función de administrar justicia y la conciliación no estarán sometidos a colapsos ni traumatismos. Por el contrario, la racionalidad de la norma converge con la trascendencia del cambio que se avecina, toda vez que, sin duda, el sistema judicial dispondrá de incentivos eficaces en procura de construir una cultura de consensos, antes que de litigios y controversias”.

Señala el representante del Ministerio de Justicia que, de conformidad con el artículo 23 de la Ley 640 de 2001, las conciliaciones judiciales en materia contencioso administrativa sólo pueden ser adelantadas ante los agentes del Ministerio Público, asignados a esta jurisdicción y ante los centros de conciliación autorizados para conciliar en esta materia. Con esta regulación, considera el representante del Ministerio de Justicia, que se cumple el primer condicionamiento, ya que se garantiza la oferta permanente y adecuada de conciliadores calificados, como quiera que el

Ministerio Público cuenta con personal altamente capacitado y con infraestructura idónea.

En cuanto al segundo requisito en materia administrativa señala el interviniente que el requisito de procedibilidad es exigible en materia de acciones de reparación directa y contractual, siempre que el asunto de que se trate sea conciliable. Además, dada su naturaleza y la regulación vigente de estas acciones, se trata de materias que no exigen el agotamiento de la vía gubernativa.

A su juicio, de manera expresa el legislador excluyó el requisito de procedibilidad para la acción de repetición y señaló como criterio determinante para la posibilidad de conciliación en asuntos contractuales, el contenido de la controversia, pues “controversias que tocan con el orden público, verbigracia, el uso de facultades excepcionales por parte de la administración, no son susceptibles de conciliación y, por ende, no resulta procedente el requisito de procedibilidad.” Concluye el interviniente que con estas condiciones “el legislador trazó de manera inequívoca los asuntos susceptibles de ser conciliados.”

En cuanto al tercer requisito en materia contencioso administrativa, el parágrafo 2, del artículo 37 de la Ley 640/01, establece que “la presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial suspende el término de caducidad, el cual se reanudará a partir del día siguiente hábil al de la ejecutoria de la providencia que impruebe el acuerdo conciliatorio.”

En cuanto al cuarto y último requisito en materia administrativa, sobre determinación precisa del tiempo durante el cual se debe intentar la conciliación, éste se cumple de acuerdo con lo previsto en el artículo 20 de la Ley 640 de 2001, “toda vez que la audiencia de conciliación extrajudicial en derecho tendrá que surtirse dentro de los tres (3) meses siguientes a la presentación de la solicitud, salvo que las partes por mutuo acuerdo prolonguen este término.”

En relación con el requisito de procedibilidad en asuntos civiles, afirma el interviniente que la Ley 640 de 2001, en su artículo 27 garantiza una oferta suficiente de conciliadores y autoridades capacitadas que asegurar la prestación permanente y adecuada de la conciliación. En cuanto a la especificación de los conflictos susceptibles de ser conciliados en materia civil, afirma el interviniente que el artículo 38 claramente señala que el requisito de procedibilidad es exigible en los procesos declarativos que deban tramitarse a través del procedimiento ordinario o abreviado, salvo los de expropiación y los divisorios.

En cuanto al tercer requisito, el representante del Ministerio de Justicia cita la regla general del artículo 21 de la Ley 640 de 2001, según la cual la solicitud de conciliación extrajudicial suspende el término de prescripción hasta que se logre el acuerdo conciliatorio, se registre el acta de conciliación, se expidan las constancias del artículo 2 o se venza el término de tres meses previsto en el artículo 20 para que se lleve a cabo la audiencia de conciliación. En cuanto al cuarto y último requisito, el interviniente cita la regla del artículo 20 que establece que la audiencia de conciliación en derecho

deberá surtirse dentro de los 3 meses siguientes a la presentación de la solicitud, salvo que las partes acuerden prolongar dicho término.

En asuntos de familia, el interviniente hace referencia a la sentencia C-247 de 1999, en la cual la Corte declaró la exequibilidad del requisito de procedibilidad por cumplir con los condicionamientos expuestos. Agrega que la norma demandada extiende la oferta de conciliadores y los asuntos de ser conciliados, con lo cual se mantiene el cumplimiento de los condicionamientos.

2. Intervención del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social

Mediante escrito presentado el 16 de julio de 2001, José Ernesto Morales Morales, actuando como representante del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, solicita que se declaren exequibles las normas demandadas por las siguientes razones.

Para el representante del Ministerio del Trabajo las normas cuestionadas fueron establecidas para la solución de los conflictos de la sociedad a través de mecanismos expeditos que aseguran una pronta administración de justicia y garantizan los derechos fundamentales de los ciudadanos. A su juicio tales mecanismos además promueven la convivencia pacífica y el orden político y económico. Luego de citar las sentencias C-037 de 1996 y C-165 de 1993, concluye que las normas demandadas garantizan que todas las personas puedan acceder a la administración de justicia, facilitan el acercamiento de las partes en conflicto y una solución pronta y eficaz a sus problemas, sin que exista vulneración de los derechos, a la vez que promueven la economía procesal, evitan el desgaste de la justicia y posibilitan que los jueces puedan destinar mayor tiempo a la solución de conflictos de mayor envergadura.

Resalta el interviniente que la conciliación extraprocesal además, descentraliza la solución de los conflictos, “pues existe la posibilidad de que personas de carácter jurídico con facultades para ello y previa capacitación, contribuyan al acercamiento de las partes, proponiendo fórmulas de arreglo, a la solución de cada caso en particular.”

A juicio del interviniente la Ley 640 de 2001 cumple con los condicionamientos establecidos por la Corte en la sentencia C-160 de 1999, pues amplió sustancialmente los medios humanos y materiales para realizar las conciliaciones al señalar un mayor número de autoridades a las cuales se puede acudir (artículo 28); delimitó claramente las materias conciliables (artículo 19); estableció que la solicitud de conciliación interrumpe la prescripción de la acción (artículo 21) y determinó el tiempo preciso durante el cual se debe intentar la conciliación (artículo 21).

Resalta finalmente el representante del Ministerio del Trabajo la entrada gradual en vigencia del requisito de procedibilidad que establece la Ley 640 de 2001. Según esa regla, la procedibilidad será exigible en cada Distrito Judicial y en cada área de la jurisdicción, una vez el Consejo Superior de la Judicatura cuente con un número de conciliadores equivalente por lo menos al 2% del número total de procesos anuales que ingresen a cada área en cada Distrito.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación, mediante oficio del 14 de agosto de 2001, solicita a esta Corporación declarar la exequibilidad de las normas demandadas en este proceso, y por considerar que existe unidad normativa con otras disposiciones de la Ley 640 de 2001, solicita que el artículo 42 sea declarado inexecutable y que la frase “las partes por mutuo acuerdo podrán prolongar este término” contenida en el artículo 20, sea declarada constitucional pero condicionada a que se entienda que las partes sólo podrán prorrogar el término de tres meses hasta por tres meses más.

Para la vista fiscal, “el valor justicia, entendido en el sentido de asegurar la convivencia pacífica y la existencia de un orden justo (...) se materializa, entre otras formas, a través de la resolución pacífica y definitiva de los conflictos entre los asociados y entre éstos y el Estado.” Afirma que la Constitución reconoce al ciudadano el derecho a acceder a la administración de justicia para buscar la protección estatal de sus intereses jurídicos cuando los considere lesionados o amenazados. Tal protección, consagrada en el artículo 116, se logra primordialmente a través de la administración de justicia, pero también a través de la conciliación.

En cuanto al requisito de procedibilidad, sostiene el Procurador General de la Nación que “es perfectamente válido que el legislador establezca como requisito para ejercer el derecho de acción, el agotamiento previo del trámite conciliatorio, ya que éste no es incongruente con los derechos fundamentales de acción y del debido proceso judicial, pues cumplen similar función teleológica.” A su juicio, es del resorte de la libertad de configuración política del legislador la implantación de la conciliación como un requisito de procedibilidad, no sólo para facilitar la resolución de conflictos y la convivencia pacífica, sino para contribuir a la descongestión de los despachos judiciales.

Desde la perspectiva del artículo 116 de la Carta, para el agente del Ministerio Público, el establecimiento del requisito de procedibilidad respeta el régimen constitucional, siempre y cuando el legislador al instaurarla, “prevea las condiciones necesarias para que efectivamente se convierta en un mecanismo alternativo de resolución de conflictos”, a la luz de lo establecido por la Corte Constitucional en su sentencia C-160 de 1999.

En cuanto al alcance normativo de la figura de la conciliación extrajudicial en derecho, afirma el Procurador que al establecerlo como requisito de procedibilidad el legislador no sólo limitó el derecho fundamental de acción, sino que además, reformó tácitamente los códigos de procedimiento aplicables en materia civil y de familia (artículos 77 y 85 del Código de Procedimiento Civil), contencioso administrativa (139 y 143 del Código Contencioso Administrativo) y laboral (artículos 19 a 25 del Decreto Ley 2158 de 1948), en cuanto a los requisitos para la presentación de la demanda, que a partir de la Ley 640 de 2001, requerirán la constancia del agotamiento de la etapa de conciliación prejudicial.

Luego de enumerar las condiciones de constitucionalidad de la conciliación obligatoria en materia laboral establecidas por esta Corte en la sentencia C-160 de

1999, la vista fiscal pasa a analizar la forma como tales condiciones se cumplen en cada una de las jurisdicciones ante las cuales la Ley 640 de 2001 estableció este requisito de procedibilidad.

En primer lugar, en cuanto a la conciliación como requisito de procedibilidad en materia laboral, el representante del Ministerio Público afirma que la Ley 640 de 2001 estableció medios materiales y personales suficientes para atender las peticiones de conciliación en su artículo 28, al señalar un amplio espectro de personal idóneo para atender estas solicitudes, que satisface la primera condición de constitucionalidad.

En relación con la especificación de los conflictos susceptibles de ser conciliados, afirma que el artículo 39 de la Ley 640 de 2001 señala como criterio el “que se trate de asuntos susceptibles de transacción, desistimiento o conciliación, que deban tramitarse por el procedimiento ordinario del Código Procesal Laboral”, con lo cual, a su juicio, se cumple el segundo de los requisitos señalados por la Corte. El artículo 39 también señala expresamente que el requisito de procedibilidad en asuntos laborales suple la vía gubernativa cuando la ley lo exija, por lo cual también se cumple la tercera condición de constitucionalidad.

En lo atinente al cuarto requisito de constitucionalidad, resalta el interviniente que este se cumple con el artículo 21 de la Ley 640 de 2001, que señala que la presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial en derecho suspende el término de prescripción o de caducidad, según el caso, hasta que se logre el acuerdo conciliatorio o hasta que el acta de conciliación se haya registrado, en los casos en que este trámite sea exigido por la ley, o hasta que se expidan las constancias a que se refiere el artículo 2 de la ley, o hasta que se venza el término de 3 meses a que se refiere el artículo 20, lo que ocurra primero.

En cuanto al señalamiento del tiempo preciso durante el cual se debe intentar la conciliación tanto en materia laboral, como en materia civil, de familia y contencioso administrativa, señala la vista fiscal que este requisito se cumple con lo establecido en el artículo 20 de la Ley 640 de 2001, que establece un término de tres meses contados a partir de la presentación de la solicitud. Sin embargo, como quiera que tal disposición permite que tal plazo sea prorrogado por acuerdo de las partes, resalta el Procurador que la satisfacción del quinto requisito depende de que el legislador establezca un término perentorio e improrrogable.

A su juicio, al dejarse al arbitrio de las partes la definición de este límite se vulneran la seguridad jurídica, el libre acceso a la administración de justicia y el principio de la buena fe. Por esta razón solicita que se declare la exequibilidad condicionada de la expresión “las partes por mutuo acuerdo podrán prolongar este término”, a que se fije un límite al término de prórroga que establezcan las partes, el cual no podrá ser superior a tres meses. “Tal actuación procesal no puede quedar al arbitrio de las partes, en lo concerniente a su prolongación, ya que las relaciones jurídicas individuales encuadradas dentro del referido trámite se verían afectadas en cuanto a su certeza jurídica, lo que pondría en peligro el cumplimiento de la finalidad estatal de la convivencia pacífica, al no evacuarse en debida forma, especialmente sin dilaciones,

las resoluciones de los conflictos. Lo anterior, debido a que al actuar a su libre voluntad en lo referente a la prolongación del término conciliatorio, las partes podrían abusar en el ejercicio de sus derechos, actuar de mala fe, la una en contra de la otra, hasta hacer nugatorio su deber de colaboración con la administración de justicia, lo que va en contravía de lo establecido en los artículos 29, 83, 95 numerales 1 y 8, y 229 de la Constitución Política.”

En segundo lugar, en cuanto a la conciliación como requisito de procedibilidad en materia civil, el representante del Ministerio Público afirma que el artículo 27 de la Ley 640 de 2001 establece un amplio espectro de personal idóneo para atender estas solicitudes, que satisface la primera condición de constitucionalidad señalada por la Corte.

En relación con la especificación de los conflictos susceptibles de ser conciliados, afirma el interviniente que el artículo 19 de la Ley 640 de 2001 en concordancia con el artículo 38 señala claramente que “los asuntos susceptibles de transacción, desistimiento o conciliación, que deban tramitarse por el procedimiento ordinario o abreviado del Código de Procedimiento Civil”, y por oposición todos los procesos que no cumplan con estos requisitos están excluidos del agotamiento de este requisito de procedibilidad, con lo cual se cumple el segundo de los requisitos señalados por la Corte.

También resalta el interviniente que el artículo 21 de la Ley 640 de 2001, señala que la presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial en derecho suspende el término de prescripción hasta que se logre el acuerdo conciliatorio o hasta que el acta de conciliación se haya registrado, en los casos en que este trámite sea exigido por la ley, o hasta que se expidan las constancias a que se refiere el artículo 2 de la ley, o hasta que se venza el término de 3 meses a que se refiere el artículo 20, lo que ocurra primero.

En tercer lugar, en relación con el primer requisito de constitucionalidad de la conciliación prejudicial obligatoria en materia de familia, el representante del Ministerio Público afirma que el artículo 31 de la Ley 640 de 2001 establece que ésta se adelantará ante los conciliadores de los centros de conciliación, ante los delegados seccionales y regionales de la Defensoría del Pueblo, ante los agentes del Ministerio Público ante las autoridades judiciales y administrativas en asuntos de familia y ante los notarios. A falta de todos los anteriores en el respectivo municipio, la conciliación podrá ser adelantada por los personeros y por los jueces civiles o promiscuos municipales. A juicio del agente del Ministerio Público, esta disposición garantiza la existencia de medios materiales y personales suficientes para atender las peticiones de conciliación para resolver los conflictos familiares.

En cuanto a la especificación de los conflictos susceptibles de ser conciliados, para el interviniente el artículo 19 de la Ley 640 de 2001 en concordancia con el artículo 40 señala claramente los asuntos en los que procede el procedimiento de arreglo pacífico de controversias. Tales disposiciones señalan que son conciliables todos los asuntos susceptibles de transacción o desistimiento, salvo las controversias sobre la custodia y

el régimen de visitas sobre menores e incapaces, los asuntos relacionados con las obligaciones alimentarias, declaración de la unión material de hecho, su disolución y la liquidación de la sociedad patrimonial, la rescisión de la partición en las sucesiones y en las liquidaciones de sociedad conyugal o de sociedad patrimonial entre compañeros permanentes, los conflictos sobre capitulaciones matrimoniales, las controversias entre cónyuges sobre la dirección conjunta del hogar y entre padres sobre el ejercicio de la autoridad paterna o la patria potestad y la separación de bienes y de cuerpos. Para el Procurador, la claridad de estas disposiciones garantiza el cumplimiento del segundo de los requisitos señalados por la Corte.

En relación con el tercer requisito, resalta el interviniente que este se cumple a través de lo establecido por el artículo 21 de la Ley 640 de 2001, el cual señala que la presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial en derecho suspende el término de prescripción hasta que se logre el acuerdo conciliatorio o hasta que el acta de conciliación se haya registrado, en los casos en que este trámite sea exigido por la ley, o hasta que se expidan las constancias a que se refiere el artículo 2 de la ley, o hasta que se venza el término de 3 meses a que se refiere el artículo 20, lo que ocurra primero.

En cuarto lugar, en cuanto a la conciliación obligatoria en materia contencioso administrativa, el Procurador General de la Nación afirma que el artículo 23 de la Ley 640 de 2001 establece los medios personales y materiales suficientes para atender tales conciliaciones. Aún cuando en esta materia el legislador redujo el espectro de personal competente para atender este tipo de conciliaciones a los agentes del Ministerio Público asignados a la jurisdicción contencioso administrativa y a los conciliadores de los centros de conciliación autorizados, para el agente del Ministerio Público es “aceptable constitucionalmente que el legislador para esta materia y en razón de los intereses que están en juego, utilice un criterio de especialidad para determinar qué funcionarios podrán efectuar la conciliación.”

Con respecto a la competencia para atender conciliaciones extrajudiciales en derecho en lo contencioso administrativo, afirma la Vista Fiscal que los artículos 10 y 11 de la Ley 640 de 2001 excluyeron a los centros de conciliación de los consultorios jurídicos de facultades de derecho y a los centros de conciliación creados por entidades públicas para realizar conciliaciones en esta materia y dejaron en manos del Presidente de la República el señalamiento de los centros de conciliación que podrán efectuar conciliaciones en asuntos contencioso administrativos, lo cual hará en ejercicio de la potestad reglamentaria.

En relación con la especificación de los conflictos susceptibles de ser conciliados, afirma el interviniente que el artículo 19 de la Ley 640 de 2001 en concordancia con el artículo 37 cumple el segundo de los requisitos señalados por la Corte. Tales disposiciones prescriben claramente que los asuntos susceptibles de transacción, desistimiento o conciliación, que correspondan a cualquiera de las acciones previstas en los artículos 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo, es decir las de reparación directa y las contractuales, respectivamente, serán conciliables.

En cuanto a la definición de la procedencia del agotamiento de la vía gubernativa cuando existe la obligación de conciliar para cumplir con el requisito de procedibilidad, afirma la vista fiscal que “en tratándose de conflictos que involucran a la Nación o a las entidades públicas descentralizadas o instituciones o entidades de derecho social, la acción de reparación directa contemplada en el artículo 86 del Código Contencioso Administrativo, en principio no es susceptible de agotamiento de la vía gubernativa en razón a su naturaleza resarcitoria mediante el patrimonio estatal por causa de daños antijurídicos (artículo 90 constitucional) no provenientes directamente de la expresión de la voluntad de la Administración”.

En lo que se refiere a la acción contractual, asegura el Procurador que la diligencia de conciliación y el agotamiento de la vía gubernativa “resultan perfectamente compatibles y no excluyentes”, como quiera que el legislador estableció en los artículos 51 y 77 del Estatuto de la Contratación Estatal que “los actos administrativos que se produzcan con motivo u ocasión de la actividad contractual sólo son susceptibles del recurso de reposición, el cual, a su vez, no es obligatorio para ejercer el derecho de acción contractual”. Además, sostiene que los artículos 68 y 69 de la Ley 80 de 1993, contemplan “el uso de mecanismos de solución directa para las controversias contractuales por parte de las entidades estatales, como un imperativo legal que no admite prohibiciones, lo cual incluye la actividad conciliatoria extrajudicial. Lo cual permite colegir que son tan compatibles ambos requisitos de procedibilidad, que se puede agotar el uso conjunto de tales antes de acudir al Contencioso Administrativo.”

En cuanto a la entrada en vigencia de la exigencia de la conciliación como requisito de procedibilidad, encuentra el Procurador que existe una relación inescindible entre las normas demandadas y el artículo 42 de la Ley 640 de 2001, que requieren un pronunciamiento de fondo de la Corte para determinar si dicha norma permite que efectivamente el mecanismo de conciliación prejudicial sea efectivo y salvaguarda el principio de seguridad jurídica.

Resalta la vista fiscal que el artículo 42 establece tanto lapsos de tiempo para la entrada en vigor de las normas demandadas, como condiciones para la aplicación de las normas en cada distrito judicial. A su juicio, el Legislador delegó en el Ministerio de Justicia y del Derecho la determinación de la entrada en vigencia de la exigencia de la conciliación como requisito de procedibilidad y corresponde a éste “definir no sólo el ámbito temporal sino geográfico de aplicación de estas normas,” de conformidad con los informes que rinda el Consejo Superior de la Judicatura.

“De acuerdo con lo anteriormente analizado, y percibiéndose que el Legislador “delegó” en manos del Ministerio de Justicia lo correspondiente a la entrada en vigencia del requisito de procedibilidad contemplado en el Capítulo X de la Ley 640 de 2001, especialmente en los artículos 35, 36, 37, 38, 39 y 40, bajo una óptica de gradualidad, en los aspectos de tiempo para entrar a regir, ámbito territorial (distritos judiciales) y áreas de la jurisdicción (civil, laboral, familia y contencioso administrativa), asunto éste que por su naturaleza es indelegable, (...) más allá de la competencia que tenga el legislador para definir ésta, el legislador introdujo aspectos

que vulneran el principio de certidumbre, vulnerando los derechos fundamentales al debido proceso y el libre acceso a la administración de justicia, por cuanto no existe ni existirá certeza sobre en qué época ni materia o ámbito territorial es aplicable la ley en comento, desconociéndose así el principio de seguridad jurídica.”

Por esta razón el Ministerio Público, solicita a la Corte Constitucional que declare la inexequibilidad total del artículo 42 de la Ley 640 de 2001, con lo cual se unificaría “la entrada en vigencia del requisito legal de procedibilidad a partir del día 5 de enero de 2002 para todas las áreas de jurisdicción establecidas y para todos los Distritos Judiciales de Colombia, lo que da tiempo a los organismos competentes para que efectúen los ajustes administrativos y presupuestales de rigor.”

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

3. Competencia

La Corte es competente para conocer del proceso de la referencia, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política.

4. Cosa juzgada constitucional

Respecto de las normas acusadas por el actor en el proceso de la referencia ha operado la cosa juzgada constitucional. En efecto en las sentencias C-893 de 2001² y C-1195 de 2001³ esta Corporación resolvió las cuestiones planteadas en el presente proceso. En el primero de los fallos mencionados, la Corte declaró inexecutable el artículo 39 de la Ley 640 de 2001 y además la inexecutable de las expresiones “*requisito de procedibilidad*” y “*laboral*”, contenidas en el artículo 35 de la Ley 640 de 2001.⁴ En relación con estas disposiciones la Corte se estará a lo resuelto en la sentencia C-893 de 2001 y así lo declarará en la parte resolutive de esta sentencia.

Decidió la Corte en esa oportunidad, lo siguiente:

“Primero- Declarar INEXEQUIBLES los artículos 12, 30 y 39 de la Ley 640 de 2001.

“Segundo- Declarar INEXEQUIBLES las siguientes expresiones:

❖ ***“...y ante los conciliadores de los centros de conciliación autorizados para conciliar en esta materia”, contenida en el artículo 23 de la Ley 640 de 2001.***

² Corte Constitucional, Sentencia C-893/01, MP: Clara Inés Vargas Hernández.

³ Corte Constitucional, Sentencia C-1195/01, MP: Manuel José Cepeda Espinos y Marco Gerardo Monroy Cabra.

⁴ Tal como fue señalado en la Aclaración de Voto de la sentencia C-893 de 2001, de conformidad con los cargos analizados en esa oportunidad y las razones expresadas en la parte motiva de ese fallo lo declarado inexecutable por la Corte en esa oportunidad fue el sentido normativo que señalaba la obligatoriedad de la conciliación como requisito de procedibilidad para acudir a la jurisdicción laboral. La constitucionalidad del sentido normativo “*requisito de procedibilidad*” para acudir a las jurisdicciones civil, contencioso administrativa y de familia, también regulado en el artículo 35, fue analizado en el fallo C-1195 de 2001.

- ❖ “...ante conciliadores de los centros de conciliación...” y “...ante los notarios...”, contenidas en el artículo 28 de la Ley 640 de 2001.
- ❖ “...requisito de procedibilidad...” y “...laboral...”, contenidas en el artículo 35 de la Ley 640 de 2001.

En la sentencia C-1195 de 2001, la Corte se pronunció sobre la constitucionalidad de la conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad para acudir ante las jurisdicciones civil y contencioso administrativa, regulada por los artículos 35, 36, 37 y 38 de la Ley 640 de 2001. Igualmente, en cuanto al requisito de procedibilidad en asuntos de familia, regulado por los artículos 35, 36 y 40 de la Ley 640 de 2001, la Corte declaró su exequibilidad, bajo el entendido que cuando hubiere violencia intrafamiliar la víctima no estará obligada a acudir a la audiencia de conciliación y podrá manifestar tal situación ante el juez competente en el evento en que opte por acudir directamente a la jurisdicción.

Decidió la Corte en esa oportunidad, lo siguiente:

“Segundo.- Declarar EXEQUIBLES los artículos 35, 36, 37 y 38 de la Ley 640 de 2001, que regulan la conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad para acudir a las jurisdicciones civil y contencioso administrativa, en relación con los cargos de la demanda, relativos al derecho a acceder a la justicia.

Tercero.- Declarar EXEQUIBLE, los artículos 35, 36 y 40 de la Ley 640 de 2001, que regulan la conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad para acudir a la jurisdicción de familia, en relación con los cargos de la demanda, relativos al derecho a acceder a la justicia, bajo el entendido que cuando hubiere violencia intrafamiliar la víctima no estará obligada a asistir a la audiencia de conciliación y podrá manifestarlo así al juez competente, si opta por acudir directamente a la jurisdicción del Estado.”

En esta sentencia, la Corte limita los efectos de la cosa juzgada al cargo analizado v.gr. la violación del derecho a acceder a la justicia. En el presente proceso, el demandante elevó también cargos basados en dicho derecho. Por lo tanto, la cosa juzgada relativa cobija lo pedido en la demanda de la referencia.

VII. 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.- Estarse a lo resuelto en la sentencia C-893 de 2001, que declaró **INEXEQUIBLES** las expresiones “requisito de procedibilidad” y “laboral”, contenidas en el artículo 35, inciso primero, de la Ley 640 de 2001.

Segundo.- Estarse a lo resuelto en la sentencia C-1195 de 2001, que declaró **EXEQUIBLE** la conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad para acudir ante las jurisdicciones civil y contencioso administrativa, regulada por los artículos 35, 36, 37 y 38 de la Ley 640 de 2001, por los cargos relativos al derecho a acceder a la justicia.

Tercero.- Estarse a lo resuelto en la sentencia C-1195 de 2001, que declaró **EXEQUIBLE**, respecto de los cargos relativos al derecho a acceder a la justicia, el requisito de procedibilidad en asuntos de familia regulado por los artículos 35, 36 y 40 de la Ley 640 de 2001, en el entendido que cuando hubiere violencia intrafamiliar la víctima no estará obligada a asistir a la audiencia de conciliación y podrá manifestarlo así al juez competente, si opta por acudir directamente a la jurisdicción del Estado.

Cuarto.- Estarse a lo resuelto en la sentencia C-893 de 2001, que declaró **INEXEQUIBLE** el artículo 39 de la Ley 640 de 2001.

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

ALFREDO BELTRÁN SIERRA
Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA
Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA
Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO
Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL
Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA
Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS
Magistrado

RODRIGO UPRIMNY YEPES
Magistrado (E)

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ
Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General

LA SUSCRITA SECRETARIA GENERAL
DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

Que la H. Magistrada doctora Clara Inés Vargas Hernández, no firma la presente sentencia por cuanto se encontraba en comisión oficial en el exterior, debidamente autorizado por la Sala Plena.

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ
Secretaria General

Aclaración de voto a la Sentencia C-1292/01

Referencia: expediente D-3577

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 35, 36, 37, 38, 39 y 40 de la Ley 640 de 2001 “por la cual se modifican normas relativas a la conciliación y se dictan otras disposiciones”.

Actor: César Augusto Hernández Zuluaga

Magistrado Ponente:
Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Dado que en la sentencia C-1195 de 2001 a la cual se remite el presente fallo, salvé mi voto, los argumentos allí expuestos también son aplicables en esta oportunidad y a ellos me remito.

Fecha ut supra,

JAIME ARAUJO RENTERIA
Magistrado

Aclaración de voto a la Sentencia C-1292/01

Magistrado Ponente:
Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Expediente D-3577. Demanda de
inconstitucionalidad contra los artículos 35, 36, 37,
38, 39 y 40 de la Ley 640 de 2001.

Con el acostumbrado respeto, manifiesto que comparto la posición mayoritaria de la Corte en el presente asunto, en relación con la declaratoria de estarse a lo resuelto en las sentencias C-893 y C-1195 de 2001, no obstante aclaro mi voto en el sentido de remitirme a las consideraciones que expuse sobre el tema en el salvamento de voto de la sentencia C-893 de 2001.

Fecha ut supra,

RODRIGO ESCOBAR GIL
Magistrado

Aclaración de voto a la Sentencia C-1292/01

Referencia: expediente D-3577

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 35, 36, 37, 38, 39 y 40 de la Ley 640 de 2001 “por la cual se modifican normas relativas a la conciliación y se dictan otras disposiciones”.

Actor: César Augusto Hernández Zuluaga

Magistrado Ponente:
Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Teniendo en cuenta que el suscrito magistrado salvó su voto respecto de la decisión adoptada mediante la sentencia C-893 de 2001, que decidió declarar inexecutable las expresiones “requisito de procedibilidad” y “laboral”, contenidas en el inciso 1º del artículo 35 de la Ley 640 de 2001, por las razones expuestas en dicho salvamento y a las cuales ahora se remite, en el presente caso se permite aclarar el voto, en el sentido de que sólo en acatamiento al principio de cosa juzgada ha compartido la decisión adoptada en relación con tales disposiciones en el numeral primero de la parte resolutive de la presente sentencia.

Fecha ut supra,

MARCO GERARDO MONROY CABRA
Magistrado

Aclaración de voto a la Sentencia C-1292/01

Comparto plenamente la parte resolutive y motiva de la presente sentencia. La finalidad de esta aclaración de voto es simplemente reiterar los argumentos por los cuales considero errónea la decisión tomada por la Corte en la sentencia C-893 de 2001, que declaró la inexequibilidad de la tentativa de conciliación como requisito de procedibilidad en el campo laboral. En mis aclaraciones a las sentencias C-1195 y C-1196 de 2001 expuse detalladamente esos argumentos, por lo que considero innecesario repetirlos en esta oportunidad.

Fecha ut supra,

RODRIGO UPRIMNY YEPES
Magistrado (e)