

Sentencia C-222/13

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL POR INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA-Improcedencia porque demanda si cumplía carga mínima de argumentación

Si bien la argumentación del demandante es breve y básica, para la Corte la demanda sí plantea un cargo mínimo de inconstitucionalidad que resulta pertinente y suficiente, relacionado con la incompatibilidad de lo establecido en el artículo 27 de la Ley 640 de 2001 con el artículo 116 de la Constitución Política, en la medida en que confiere competencias judiciales a particulares, sin límite temporal y plantea una duda razonable sobre si el establecimiento de la conciliación extrajudicial como una posibilidad que puede ejercerse en cualquier tiempo resulta contraria al carácter transitorio que debe tener esa asignación de funciones o atribuciones judiciales a particulares.

MECANISMOS ALTERNATIVOS DE RESOLUCION DE CONFLICTOS-Importancia

La jurisprudencia constitucional ha destacado la importancia de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos, entre ellos la conciliación, que puede resumirse así: (i) buscan hacer efectivo uno de los fines constitucionales como el de la convivencia pacífica; (ii) permiten la participación directa de los interesados en la resolución de sus conflictos; (iii) son otra forma de hacer efectivo el derecho de acceso a la administración de justicia, y (iv) son un buen mecanismo para lograr la descongestión judicial.

CONCILIACION COMO MECANISMO DE RESOLUCION DE CONFLICTOS-Definición/CONCILIACION COMO MECANISMO DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA- Características

La conciliación extrajudicial como mecanismo de resolución de conflictos se ha definido como un procedimiento por el cual un número determinado de individuos, trabados entre sí por causa de una controversia jurídica, se reúnen para componerla con la intervención de un tercero neutral - el conciliador - quién, además de proponer fórmulas de acuerdo, da fe de la decisión de arreglo e imparte su aprobación. El convenio al que se llega como resultado del acuerdo es obligatorio y definitivo para las partes que concilian. Son características propias de la conciliación: es un mecanismo de acceso a la administración de justicia, sea cuando los particulares actúan como conciliadores o cuando las partes en conflicto negocian sin la intervención de un tercero y llegan a un acuerdo, a través de la autocomposición; constituye una oportunidad para resolver de manera rápida un conflicto, a menores costos que la justicia formal; promueve la participación de los particulares

en la solución de controversias, bien sea como conciliadores, o como gestores de la resolución de sus propios conflictos; contribuye a la consecución de la convivencia pacífica; favorece la realización del debido proceso, en la medida que reduce el riesgo de dilaciones injustificadas en la resolución del conflicto; y repercute de manera directa en la efectividad de la prestación del servicio público de administración de justicia.

DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Fundamental/DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Significados

La jurisprudencia de esta Corte ha sostenido de manera reiterada que el derecho a acceder a la justicia es un derecho fundamental que, además, forma parte del núcleo esencial del derecho al debido proceso, y tiene un significado múltiple que comprende contar con procedimientos idóneos y efectivos para la determinación legal de derechos y obligaciones, que las controversias planteadas sean resueltas dentro de un término prudencial y sin dilaciones injustificadas, que las decisiones sean adoptadas con el pleno respeto del debido proceso, que exista un conjunto amplio y suficiente de mecanismos para el arreglo de controversias, que se prevean mecanismos para facilitar el acceso a la justicia por parte de los pobres, que la oferta de justicia permita el acceso a ella en todo el territorio nacional.

CONCILIACION EXTRAJUDICIAL-Concepto de transitoriedad/CONCILIACION EXTRAJUDICIAL EN MATERIA CIVIL-Responde a criterios de transitoriedad en el ejercicio de la actividad jurisdiccional por particulares

Una cosa es el ejercicio permanente de la actividad jurisdiccional por los particulares, prohibida por el artículo 116 de la Carta, y otra la posibilidad de acudir, en cualquier tiempo, ante particulares que ejerzan como conciliadores. La disponibilidad de conciliadores no tiene que ver con el ejercicio permanente de la función jurisdiccional por particulares, sino que es una respuesta operativa y de efectividad del sistema para asegurar que sea posible acceder a la administración de justicia en todo tiempo, de donde se concluye que la transitoriedad de la función de administrar justicia como conciliador prevista en el artículo 27 de la ley 640 de 2001, se ajusta a las prescripciones del artículo 116 de la Constitución.

CONCILIACION EXTRAJUDICIAL EN MATERIA CIVIL-Naturaleza de los derechos en juego/CONCILIACION EXTRAJUDICIAL EN MATERIA CIVIL-Carácter transitorio

La conciliación extrajudicial en materia civil plantea un debate entre partes que están en igualdad de condiciones, siendo los derechos en juego, en su mayoría, de naturaleza patrimonial, respecto de los cuales, los particulares ejercen su autonomía para disponer de ellos y, en esa medida, pueden

también escoger el camino a través del cual pretenden alcanzar una solución, ya sea acudiendo a la justicia formal o escogiendo un conciliador para otorgarle competencia temporal para resolver el conflicto existente. La autorización de intervención que otorgan las partes al conciliador es transitoria, y se agota cuando éstas firman el acuerdo de conciliación, o cuando convienen que no es posible llegar a él.

CONCILIACION EXTRAJUDICIAL EN MATERIA CIVIL- Procedencia

Referencia: expediente D-9317

Actor: Carlos Mario Cardona Acevedo.

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 27 de la Ley 640 de 2001, *“por la cual se modifican normas relativas a la conciliación y se dictan otras disposiciones”*.

Magistrada sustanciadora:
MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Bogotá, D.C., diecisiete (17) de abril de dos mil trece (2013)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y 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 Carlos Mario Cardona Acevedo instauró demanda contra el artículo 27 de la Ley 640 de 2001, *“por la cual se modifican normas relativas a la conciliación y se dictan otras disposiciones”*, por considerar que es contrario al artículo 116 Superior.

Por auto del 12 de octubre de 2012, se admitió la demanda de la referencia, y se ordenó fijarla en lista. Así mismo, se dispuso dar traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera su concepto y comunicó la iniciación del asunto a los señores Presidentes del Senado de la República y la Cámara de Representantes.

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

II. LA NORMA ACUSADA

A continuación se transcribe el texto de la disposición demandada, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 44.303 del 24 de enero de 2001:

LEY 640 DE 2001

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

El Congreso de la República

DECRETA:

(...)

CAPITULO VI. DE LA CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL EN MATERIA CIVIL

ARTICULO 27. CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL EN MATERIA CIVIL. La conciliación extrajudicial en derecho en materias que sean de competencia de los jueces civiles podrá ser adelantada ante los conciliadores de los centros de conciliación, ante los delegados regionales y seccionales de la Defensoría del Pueblo, los agentes del ministerio público en materia civil y ante los notarios. A falta de todos los anteriores en el respectivo municipio, esta conciliación podrá ser adelantada por los personeros y por los jueces civiles o promiscuos municipales.

III. LA DEMANDA

El ciudadano estima que la disposición demandada viola el artículo 116 de la Constitución Política en tanto confiere competencias judiciales a particulares, sin límite temporal.

Según el accionante, el constituyente estableció en el artículo 116 Superior, que la administración de justicia corresponde a la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, los tribunales y los jueces de la República; y señaló que excepcionalmente pueden atribuirse a particulares funciones asociadas a la administración de justicia, en condición de jurados, conciliadores o árbitros, pero el ejercicio de esa facultad excepcional debe estar sometida a límites temporales.

La Ley 640 de 2001, al regular la conciliación extrajudicial en materia contencioso administrativa, civil y laboral estableció una competencia “residual pero permanente”, atribuyendo funciones jurisdiccionales a particulares.

El demandante recuerda que la Corte Constitucional, en sentencia C-893 de 2001 declaró inexecutable las expresiones “*ante los conciliadores de los centros de conciliación*” y “*ante los notarios*”, contenidas en los artículos 23 y 28 de la Ley 640 de 2001, en los que se establecía la misma facultad a conciliadores y notarios, en materia de conciliación extrajudicial laboral y contencioso administrativa.

Por lo tanto, las razones expuestas en la sentencia C-893 de 2001 para declarar la inexecutable de los artículos 23 y 28 de la Ley 640 de 2001 deben ser aplicadas en este caso, “*pues con las expresiones declaradas inconstitucionales en las normas acusadas se establecía una delegación permanente de la función de administrar justicia en los particulares desconociendo flagrantemente el texto del artículo 116 de la Carta, que expresamente autoriza al legislador para atribuirles dicha función pero en forma transitoria, y, ii) por que (sic) la función asignada a los conciliadores de los centros de conciliación y a los notarios a pesar de tener vocación de permanencia en el tiempo –hecho que de por sí sólo la hace inconstitucional-, es onerosa en términos económicos para quienes deseen hacer uso de ella, y en este sentido se estaría desconociendo la igualdad de oportunidades para acceder libremente a la administración de justicia*”.

IV. INTERVENCION DEL MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO

El Director de la Dirección de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y del Derecho, a través de apoderada judicial, intervino en el presente proceso para solicitar a la Corte declarar la executable del artículo 27 de la Ley 640 de 2001, por encontrarse acorde a la Constitución.

La interviniente manifiesta que con respecto a la compatibilidad de la conciliación prejudicial o extrajudicial obligatoria y la transitoriedad de la función de administrar justicia a los particulares, la Corte Constitucional se pronunció a través de la sentencia C-1195 de 2001, concluyendo que no se desconoce el requisito de transitoriedad, por razones derivadas del entendimiento del artículo 116 a la luz de los métodos gramatical, histórico, sistemático, teleológico y jurisprudencial. En dicha sentencia la Corte señaló lo siguiente:

*“Según el método **gramatical**, la transitoriedad hace referencia a un criterio temporal que señala la realización de una actividad*

específica por períodos predefinidos de tiempo. La transitoriedad se refiere al encuentro de las partes en conflicto, independientemente de que la actividad se realice de manera periódica, esporádica o frecuente por distintos ciudadanos y en distintas partes del territorio.

*Según el método **histórico**, la expresión “transitoriamente” surge en la Asamblea Constituyente para diferenciar el ejercicio de funciones jurisdiccionales ejercidas de manera ininterrumpida y con dedicación exclusiva por los órganos judiciales, de la función de administrar justicia de carácter complementario y temporal que podían ejercer los particulares, sin dedicarse únicamente a obrar como árbitros o conciliadores.*

Como quiera que el artículo 116 de la Carta emplea tanto la expresión “excepcional”, como el vocablo “transitoriamente” para referirse a dos formas específicas de acceso a la justicia que complementan el ejercicio permanente y general de esta función por los órganos jurisdiccionales, resulta necesario hacer una interpretación sistemática de éste artículo, a fin de aclarar las diferencias entre estos dos términos y desentrañar su alcance en el contexto de toda la Constitución.

En primer lugar, el constituyente usó la expresión “excepcional” en relación con la justicia impartida por autoridades administrativas. La regla general es que la justicia sea administrada a través de los órganos jurisdiccionales del Estado. Esa regla general tiene como excepción el ejercicio de funciones jurisdiccionales por autoridades administrativas, quienes al igual que los órganos jurisdiccionales imparten justicia al resolver las controversias que se les presenten, en aquellas materias que la ley les asigne.

En segundo lugar, la Carta emplea la acepción “transitoriamente” para describir el ejercicio de las funciones que en condición de conciliadores pueden asumir los particulares. No se trata de un traslado permanente de la función, como quiera que no desplaza a la justicia formal. Por eso no es tampoco permanente. En cambio, la excepción a la regla sí puede ser permanente en la medida en que la administración de justicia por autoridades administrativas representa una reasignación de competencias y una desjudicialización de la resolución de ciertas disputas.

En consecuencia, según el método sistemático, el carácter transitorio de la función de administrar justicia por los particulares en la condición de conciliadores surge del hecho de no desplazar a la justicia formal en la resolución de los conflictos.

*De conformidad con el método **teleológico**, el carácter transitorio de esta función cuando es ejercida por los particulares, recogió la preocupación del constituyente por garantizar la participación ciudadana en todos los ámbitos, incluso en aquellos tradicionalmente reservados a los funcionarios del Estado, como el de la administración de justicia, y llevó a que se tomaran las previsiones necesarias para legitimar constitucionalmente esta forma de participación ciudadana como complemento a la justicia formal estatal y para la consolidación de los valores democráticos, el logro de una convivencia pacífica. En consecuencia, el carácter transitorio de la participación de los particulares en la función de administrar justicia tiene como finalidad abrir un espacio de participación democrática adicional, que complementa la justicia formal del Estado.*

*Desde el punto de vista **jurisprudencial**, la razón de ser de la transitoriedad ha sido explicada profusamente por la Corte: la Constitución no tolera que una de las funciones esenciales del Estado en el artículo 2º de la Carta, se transfiera de manera permanente a los particulares. Sobre éste particular ha dicho la Corporación:*

“Según el artículo 116 de la CP., la ley puede transitoriamente atribuir la función jurisdiccional a particulares que obren como árbitros o conciliadores. (...) No es concebible que el ejercicio de la jurisdicción, como función estatal, se desplace de manera permanente y general a los árbitros y conciliadores (CP art 113). Tampoco resulta admisible ampliar la materia arbitrable a asuntos que trascienden la capacidad de disposición de las partes y respecto de los cuales no sea posible habilitación alguna.”¹

Desde este punto de vista, la transitoriedad de la participación de los particulares en la administración de justicia, depende de que no haya un desplazamiento definitivo de los sistemas de heterocomposición que ofrece la justicia formal.

En conclusión, todos los métodos de interpretación aplicados conducen a una misma dirección, cual es que la transitoriedad de la función de administrar justicia como conciliador prevista en el artículo 116, según el método gramatical, hace referencia a una actividad que se realiza dentro de un período corto de tiempo, actividad que, según el método histórico, puede ser interrumpida en el tiempo y no exige la dedicación exclusiva del conciliador, que busca, según el método teleológico, permitir la participación de la

¹ Corte Constitucional, Sentencia C-057 de 1995, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz.

ciudadanía en la administración de justicia y complementar la justicia estatal formal y, además, según el método sistemático, no desplaza de manera permanente a la justicia formal del Estado, lo cual ha sido reiterado por la jurisprudencia”.

Por otro lado, sostuvo el Ministerio que para el presente caso, no resultan aplicables las consideraciones de inexecutableidad expuestas por la Corte Constitucional en la sentencia C-893 de 2001, respecto a los artículos 23 y 28 de la Ley 640 de 2001, toda vez que el objeto de regulación en la disposición acusada relacionada con la conciliación en materia civil, es diferente de la conciliación en materia laboral y en lo contencioso administrativo, en los términos de la decisión.

Seguidamente manifestó que los elementos de la conciliación en materia civil son diferentes a los contemplados en la materia laboral y en lo contencioso administrativo, por cuanto en el elemento objetivo son susceptibles de conciliación en el derecho civil los conflictos que surgen entre particulares y que cumplan con los siguientes requisitos:

- Debe tratarse de relaciones o situaciones jurídicas de contenido patrimonial o económico.
- Estar referidas a derechos y obligaciones originados en la autonomía privada de la voluntad, como los negocios y los contratos o de manera inmediata en la ley, como la responsabilidad por daños.
- Que esas relaciones y situaciones no sean de carácter mercantil, de familia, ni de derecho sucesoral.

En cuanto al elemento subjetivo señaló que las personas que intervienen en la conciliación deben ser personas físicas o naturales que acudan al mecanismo de conciliación por sí mismas, si son capaces o por medio de su representante legal, si no lo conocen o tratándose de sociedades, asociaciones y fundaciones que no tengan el carácter de mercantiles.

Finalmente manifestó que dicho medio alternativo de resolución de conflictos es autónomo, se rige por un sistema legal propio y persigue, entre otros fines, un mayor acceso a la administración de justicia por parte de los ciudadanos, una gestión ágil, eficiente, eficaz y la descongestión de los despachos judiciales; como mecanismo auto compositivo la autonomía de la voluntad de las partes impera en la resolución del conflicto; los protagonistas del proceso son las partes, a quienes se faculta para dirimir de forma concertada sus diferencias.

La norma acusada no consagra una delegación permanente de la función de administrar justicia a cargo de los particulares, porque la conciliación no es una institución permanente sino que respecto de cada caso es transitoria

porque la función del conciliador y la actuación de las partes en conflicto es relativa al caso específico, en cada caso existen diferentes partes y conciliadores.

V. INTERVENCIÓN CIUDADANA

La interviniente² solicita a la Corte que desestime la acción interpuesta contra el artículo 27 de la Ley 640 de 2001, al considerar que la misma no cumple con los requisitos exigidos por la jurisprudencia constitucional, toda vez que el cargo presentado por el demandante no es claro, cierto, específico, pertinente ni suficiente.

Según la ciudadana interviniente la demanda es inepta porque los argumentos presentados tienen sustento en suposiciones vagas, remitiéndose de manera imprecisa a lo expuesto por la Corte en la sentencia C-893 de 2001, sin realizar de manera concreta y específica una acusación del texto normativo que permita deducir que este es contrario a una disposición constitucional.

Seguidamente se remitió al salvamento de voto de la Magistrada Clara Inés Vargas Hernández a la sentencia C-893 de 2001, transcribiendo los siguientes apartes:

“A nuestro juicio, la función de administrar justicia a cargo de los particulares se entiende circunscrita, además y por obvias razones, al deber que le asiste a los particulares de colaborar con el buen funcionamiento de la administración de justicia (95-7 C.P.), y constituye no sólo una forma de favorecer el descongestionamiento del aparato de justicia sino una vía para la realización del principio de participación de la sociedad civil en los asuntos que la afectan.

(...)

El requisito de procedibilidad de la conciliación para acudir a un proceso judicial no es “justicia comunitaria de tipo sancionador” sino es un procedimiento de fácil acceso a la administración de justicia dado que los conciliadores administran justicia por mandato de la Constitución. No se entiende tampoco cómo pueda estar involucrado el elemento sancionador en los proceso de conciliación cuando la esencia de los mismos es la resolución de conflictos surgidos en torno a derechos disponibles, materia ajena a la de la potestad punitiva.

No se presenta la “trivialización de las demandas ciudadanas de cambio social” porque de lo que se trata es de modificar la cultura litigiosa del país, introduciendo un procedimiento ágil, breve, eficaz y que permite la solución del conflicto en forma pronta lo que

² Intervención de la ciudadana Mónica Consuelo Delgado Ortiz.

cumple una función social. En efecto, a los trabajadores se les permite solucionar los conflictos que tienen con sus empleadores en forma oportuna y con el abono del pago de honorarios a los abogados por la atención de los procesos judiciales respectivos.

Las demandas ciudadanas de cambio social no se ejercitan ante los conciliadores ni ante los jueces, sino que tienen previstos otros procedimientos constitucionales.

Tampoco la conciliación extrajudicial tiene como objetivo “la desactivación de los movimientos de organización comunitaria mediante la judicialización de la participación social y de la legitimación de una descarga de trabajo para la administración de justicia”. En efecto, la conciliación extraprocesal obligatoria tiene como un fin legítimo la descongestión del sistema judicial al borde del colapso por el gran número de procesos que impide su pronta resolución a pesar de la actividad de los jueces. Los conflictos que se deciden por conciliación y ante la justicia son conflictos jurídicos y no políticos y por ende las mencionadas afirmaciones son ajenas al control constitucional y a la validez de la conciliación extrajudicial obligatoria.

Los métodos alternativos de solución de conflictos y entre ellos la conciliación extraprocesal no son sustitutivos de la administración de justicia, sino que constituyen alternativas previstas en la Constitución para lograr la paz y la convivencia sociales a fin de lograr pronta y cumplida justicia. No se puede asimilar la solución del conflicto con el proceso judicial porque la Constitución le otorgó a los particulares la función de administrar justicia en su condición de conciliadores.

(...)

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha reconocido que el acceso a la administración de justicia debe realizarse mediante un procedimiento pero no hay obligación de que el procedimiento sea único o judicial, y por ende bien puede ser la conciliación extrajudicial. Al respecto, la Corporación ha dicho que “[e]l derecho de acceso a la justicia no se vulnera por existir distintos procedimientos, sino- más bien- por exigir a personas cuyo patrimonio es mínimo que para hacer efectivo su derecho tengan que acudir a procesos complejos y dilatados, lo que atentaría, precisamente, contra el propio derecho cuya efectividad se pretende”.

La conciliación extrajudicial obligatoria no impide el acceso a la administración de justicia previsto en el artículo 229 precisamente

porque las personas cuando acuden a intentar resolver sus controversias ante los conciliadores están accediendo a la administración de justicia. Cosa distinta es que en la conciliación no se configure la llamada relación jurídica procesal, que es la que se deriva propiamente del litigio formalmente entablado a través de una demanda.

La conciliación no vulnera el acceso a la administración de justicia porque los particulares acceden a la misma ante el conciliador cuando intentan la conciliación extrajudicial. El agotamiento de la vía gubernativa se ha considerado requisito de procedibilidad y no se ha considerado ni inconstitucional ni que limite el acceso a la administración de justicia.

El acceso a la administración de justicia, conlleva el que la decisión debe ser pronta y oportuna y esto se cumple con la conciliación extrajudicial obligatoria cuando se logra el acuerdo de las partes que así evitan acudir a un proceso que usualmente tiene una duración excesiva.

El derecho fundamental de acceso a la justicia, siendo derecho fundamental, admite ser regulado por la ley para su eficaz ejercicio. Ahora bien, siendo la conciliación extrajudicial obligatoria una institución procesal que permite el acceso a la justicia, podía ser regulada por la Ley 640 de 2001.

El acceso a la administración de justicia exige estos presupuestos: a) Que exista la persona particular en su calidad de conciliador o árbitro, o entidad pública cuando ejerza funciones jurisdiccionales, o ante una de las autoridades judiciales previstas en la Constitución, ante quien se pueda impetrar la solución del conflicto; b) Una normatividad que regule el derecho sustancial invocado; c) Un procedimiento que no requiere ser necesariamente judicial; y, d) Una autoridad que haga cumplir la decisión.

En la conciliación extrajudicial obligatoria la ley establece los conciliadores, los centros de conciliación, la normatividad es la Ley 640 de 2001, el procedimiento está previsto en dicha Ley, el acta de conciliación tiene valor de cosa juzgada y presta mérito ejecutivo para la ejecución de lo acordado. Por tanto, se cumplen los presupuestos para el reconocimiento del derecho fundamental del acceso a la administración de justicia que no es exclusivamente judicial.

(...)

La conciliación no es una institución permanente sino que respecto de cada caso es transitoria porque la función de los conciliadores y la actuación de las partes en conflicto es relativa a cada conflicto. La función de los conciliadores es esencialmente transitoria para el caso que tramitan y cada conflicto es especial y en el mismo intervienen partes determinadas para la solución de un conflicto específico.

Quienes concilian son las partes ante un tercero neutral e imparcial que es el conciliador. Los Centros de Conciliación constituyen la parte operativa para que se desarrolle la conciliación. Estos centros no administran en forma permanente justicia sino quienes administran justicia son los conciliadores que dejan constancia en un acta del acuerdo a que llegaron las partes si concilian todo o parte de la controversia.

Tan cierto es que los conciliadores administran transitoriamente justicia que el acta de conciliación hace tránsito a cosa juzgada y presta mérito ejecutivo al tenor del artículo 91 del Decreto 1818 de 1998 que compila el artículo 109 de la Ley 446 de 1998 que modifica el artículo 87 de la Ley 23 de 1991”.

En seguida expresó la interviniente que el legislador cuenta con un amplio margen de configuración para diseñar y establecer la estructura jurídica de las normas procesales, respetando siempre los lineamientos constitucionales tendientes a garantizar el derecho sustancial.

En el caso de la conciliación, ésta constituye un mecanismo alternativo para la solución de conflictos que además se lleva a cabo mediante la intervención de un conciliador que a la luz del artículo 116 constitucional, administra justicia en el caso particular. Haciendo de la conciliación una verdadera forma de acceso a la administración de justicia, que como tal, puede ser regulada ampliamente por el legislador, siempre y cuando se respeten los límites constitucionales pertinentes.

VI. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Mediante concepto No. 5481 del 5 de diciembre de 2012, el Procurador General de la Nación solicitó a la Corte Constitucional declarar exequible el artículo 27 de la Ley 640 de 2001.

En primer lugar, la Vista Fiscal resalta que mediante la sentencia C-1195 de 2001, al estudiar la exequibilidad de los artículos 35, 38 y 40 de la Ley 640 de 2001, relativos a la conciliación como requisito de procedibilidad para acudir a la jurisdicción civil, contenciosa y de familia, la Corte decidió:

“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”.

Señala que la Corte para llegar a dicha decisión, realizó un prolijo estudio de la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad, en dicho estudio hizo importantes precisiones en torno a la función de administrar justicia y al acceso a la misma, en los siguientes términos:

“No obstante, ha advertido la Corte que un razonable diseño normativo que promueva la intervención de los particulares en la resolución pacífica y negociada de los conflictos jurídicos, no puede desplazar de manera definitiva a la justicia estatal formal ni puede constituirse en un obstáculo que impida el acceso a ella. La armonización de los principios constitucionales contenidos en los artículos 116 y 229 de la Carta, exige que tales mecanismos complementen al aparato judicial”.

Manifiesta que a juicio de la Corporación no hay un conflicto insuperable entre la justicia estatal y el medio alternativo de solución de conflictos de la conciliación, -el artículo 116 Superior y el artículo 229-, sino que es necesario armonizar los principios reconocidos en cada uno de ellos, de manera tal que estos se complementen.

A continuación cita la sentencia C-1195 del 2001, en la cual la Corte Constitucional señala que *“la conciliación prejudicial obligatoria es compatible con la transitoriedad de la atribución de la función de administrar justicia a los particulares,”* para concluir que la conciliación en ningún modo desplaza, reemplaza o anula a la administración de justicia estatal, como lo pretende señalar el actor, ni corresponde a la delegación permanente de una función judicial, debido que se trata de una función que se ejerce bajo ciertos presupuestos por un breve período de tiempo, que no exige la dedicación exclusiva del conciliador y que permite participar a la ciudadanía en la administración de justicia.

Precisó que la conciliación extrajudicial y también la judicial, no resulta de la voluntad del conciliador, sea quien fuere éste, sino de la voluntad de las partes que disponen de sus derechos, de cuyo acuerdo libre y expreso el conciliador procede a dejar constancia en un documento llamado acta. Las partes tienen la libertad de llegar a un acuerdo o no, y si este es el caso, someter su controversia a la decisión de la administración de justicia del Estado.

VII. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

1. Competencia.

En virtud de lo dispuesto por el artículo 241-4 Superior, la Corte Constitucional es competente para conocer de las demandas de inconstitucionalidad contra normas de rango legal, como la que se acusa en la demanda que se estudia.

2. Cuestión Preliminar: Aptitud del cargo para producir un pronunciamiento de fondo

Como quiera que en la intervención presentada por una ciudadana, se considera que la demanda no presenta argumentos pertinentes, ni suficientes para que se produzca un pronunciamiento de fondo por parte de la Corte Constitucional, pasa la Sala a examinar ese punto.

De conformidad con reiterada jurisprudencia, quien ejerce la acción pública de inconstitucionalidad contra una norma determinada, debe referir con precisión el *objeto* demandado, el *concepto de la violación* y la razón por la cual la Corte es *competente* para conocer del asunto, de acuerdo con el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991.³ En cuanto a las razones por las cuales los textos normativos demandados violan la Constitución la jurisprudencia ha señalado que las mismas han de ser (i) *claras*, (ii) *ciertas*, (iii) *específicas*, (iv) *pertinentes* y (v) *suficientes*. Esto es así, pues de lo contrario, como lo ha sostenido esta Corte previamente, se terminaría en un fallo inhibitorio, circunstancia que frustra la expectativa legítima de los demandantes de recibir un pronunciamiento de fondo por parte de la Corte Constitucional.

Si bien es cierto que la argumentación del demandante es breve y básica, en aplicación del principio *pro actione*, considera la Corte que la demanda sí plantea un cargo mínimo de inconstitucionalidad, porque establece que el artículo 27 de la Ley 640 de 2001 es incompatible con el artículo 116 de la Constitución Política, confiere competencias judiciales a particulares, sin límite temporal. El cargo también es *pertinente* y *suficiente*, en la medida en que a pesar de la brevedad de los argumentos expresados por el demandante, plantea una duda razonable sobre si el establecimiento de la conciliación

³ Al respecto ver sentencias C-447 de 1997 (MP. Alejandro Martínez Caballero), C-1544 de 2000 (MP. José Gregorio Hernández Galindo), C-803 de 2006 (MP. Jaime Córdoba Triviño) y C-428 de 2008 (MP. Rodrigo Escobar Gil).

extrajudicial como una posibilidad que puede ejercerse en cualquier tiempo, tal característica es contraria al carácter transitorio que debe tener esa asignación de funciones o atribuciones judiciales a particulares.

En esa medida, es claro que puede iniciarse el estudio de la norma demandada en torno al cargo planteado.

3. Problema jurídico.

En esta oportunidad le corresponde a la Corte Constitucional resolver el siguiente problema:

¿Resulta contrario a la autorización constitucional que hace el artículo 116 para que los particulares administren justicia de manera transitoria, que el legislador haya instituido con carácter permanente en el artículo 27 de la Ley 640 de 2001, que la conciliación extrajudicial en materia civil podrá ser adelantada ante particulares?

Para resolver el problema jurídico se analizará primeramente la jurisprudencia sobre (i) el derecho a la administración de justicia y la conciliación como mecanismo alternativo para impartirla y acceder a ésta y (ii) la “*transitoriedad*” de la atribución de la función de administrar justicia a los particulares es compatible con la conciliación.

4. El derecho al acceso a la administración de justicia y la conciliación como mecanismo alternativo para impartirla y acceder a ésta.

4.1. La jurisprudencia de esta Corte ha sostenido de manera reiterada⁴ que el derecho a acceder a la justicia es un derecho fundamental que, además, forma parte del núcleo esencial del derecho al debido proceso.⁵

Según la jurisprudencia de esta Corporación, el derecho a acceder a la justicia tiene un significado múltiple. Entre otros, comprende contar con procedimientos idóneos y efectivos para la determinación legal de derechos y obligaciones⁶, que las controversias planteadas sean resueltas dentro de un

⁴ Ver entre otras las sentencias C-059 de 1993, MP: Alejandro Martínez Caballero; C-544 de 1993, MP: Antonio Barrera Carbonell; T-538 de 1994, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz; C-037 de 1996 (MP: Vladimiro Naranjo Mesa, SPV. José Gregorio Hernández Galindo, Vladimiro Naranjo Mesa, Alejandro Martínez Caballero, Hernando Herrera Vergara. SV. José Gregorio Hernández Galindo. AV. Eduardo Cifuentes Muñoz, José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara y Vladimiro Naranjo Mesa), T-268 de 1996, MP: Antonio Barrera Carbonell; C-215 de 1999, MP(E): Martha Victoria SÁCHICA Méndez; C-163 de 1999, MP: Alejandro Martínez Caballero; SU-091 de 2000 (MP Álvaro Tafur Galvis. SV. Eduardo Cifuentes Muñoz) y C-330 de 2000, MP: Carlos Gaviria Díaz.

⁵ Corte Constitucional, Sentencia T-268 de 1996, MP: Antonio Barrera Carbonell. En este fallo, la Corte sostuvo que “el ‘acceso a la justicia se integra al núcleo esencial del debido proceso, por la circunstancia de que su garantía supone necesariamente la vigencia de aquél, si se tiene en cuenta que no es posible asegurar el cumplimiento de las garantías sustanciales y de las formas procesales establecidas por el legislador sin que se garantice adecuadamente dicho acceso’”.

⁶ Ver entre otras las sentencias de la Corte Constitucional, T-597 de 1992, MP: Ciro Angarita Barón, SU-067 de 1993, (MP. Ciro Angarita Barón y Fabio Morón Díaz. SPV. Ciro Angarita Barón), T-451 de 1993, MP: Jorge Arango Mejía; T-268 de 1996, MP: Antonio Barrera Carbonell.

término prudencial y sin dilaciones injustificadas⁷, que las decisiones sean adoptadas con el pleno respeto del debido proceso⁸, que exista un conjunto amplio y suficiente de mecanismos para el arreglo de controversias,⁹ que se prevean mecanismos para facilitar el acceso a la justicia por parte de los pobres,¹⁰ que la oferta de justicia permita el acceso a ella en todo el territorio nacional.¹¹

El artículo 229 de la Carta garantiza, al lado de la función pública de administrar justicia se garantiza, el derecho fundamental de toda persona de acceder a la misma en forma permanente. En la sentencia antes citada, la Corte destacó las características propias de este derecho, en los siguientes términos:

“... el derecho de todas las personas de acceder a la administración de justicia se relaciona directamente con el deber estatal de comprometerse con los fines propios del Estado social de derecho y, en especial, con la prevalencia de la convivencia pacífica, la vigencia de un orden justo, el respeto a la dignidad humana y la protección a los asociados en su vida, honra, bienes, creencias, derechos y libertades (Art. 1o y 2o C.P).”

El acceso a la administración de justicia implica, entonces, la posibilidad de que cualquier persona solicite a los jueces competentes la protección o el restablecimiento de los derechos que consagran la Constitución y la ley. Sin embargo, la función en

⁷ Ver entre otras las sentencias de la Corte Constitucional, T-399 de 1993, MP: José Gregorio Hernández Galindo; C-544 de 1993, MP: Antonio Barrera Carbonell; T-416 de 1994, MP: Antonio Barrera Carbonell; T-502 de 1997, MP: Hernando Herrera Vergara.

⁸ Ver entre otras las sentencias de la Corte Constitucional, T-046 de 1993, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz, C-093 de 1993 (MP Fabio Morón Díaz y Alejandro Martínez Caballero. SV. Ciro Angarita Barón y Alejandro Martínez Caballero y AV. Eduardo Cifuentes Muñoz), C-301 de 1993 (MP: Eduardo Cifuentes Muñoz. SV. Jorge Arango Mejía, Carlos Gaviria Díaz y Alejandro Martínez Caballero. SPV. Fabio Morón Díaz, Hernando Herrera Vergara y Vladimiro Naranjo Mesa) y C-544 de 1993, MP: Antonio Barrera Carbonell, T-268 de 1996, MP: Antonio Barrera Carbonell., C-742 de 1999, MP: José Gregorio Hernández.

⁹ Ver entre otras las sentencias de la Corte Constitucional, SU-067 de 1993, MP: Ciro Angarita Barón y Fabio Morón Díaz, T-275 de 1994, MP: Alejandro Martínez Caballero, T-416 de 1994, MP: Antonio Barrera Carbonell, T-502 de 1997, MP: Hernando Herrera Vergara, C-652 de 1997, MP: Vladimiro Naranjo Mesa, C-742 de 1999, MP: José Gregorio Hernández.

¹⁰ Ver entre otras las sentencias de la Corte Constitucional T-522 de 1994, MP: Antonio Barrera Carbonell; C-037 de 1996 (MP. Vladimiro Naranjo Mesa, SPV. José Gregorio Hernández Galindo, Vladimiro Naranjo Mesa, Alejandro Martínez Caballero, Hernando Herrera Vergara. SV. José Gregorio Hernández Galindo. AV. Eduardo Cifuentes Muñoz, José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara y Vladimiro Naranjo Mesa) y T-071 de 1999, MP: Carlos Gaviria Díaz.

¹¹ Ver por ejemplo la sentencia C-157 de 1998 (MP: Antonio Barrera Carbonell y Hernando Herrera Vergara, SV. Vladimiro Naranjo Mesa, José Gregorio Hernández Galindo, Carlos Gaviria Díaz, Alejandro Martínez Caballero, Hernando Herrera Vergara, Eduardo Cifuentes Muñoz y Antonio Barrera Carbonell. SPV. Carmenza Isaza de Gómez), en la cual la Corte encontró que no se vulneraba el derecho a acceder a la justicia al exigir que la interposición de la acción de cumplimiento se hiciera ante los Tribunales Administrativos, pues la ley establecía un mecanismo para facilitar el acceso en aquellos sitios donde no hubiera Tribunales. Dijo entonces la Corte: *“No se vulnera el derecho de acceso a la justicia con la asignación de la competencia en los Tribunales Contencioso Administrativos, porque aquél se garantiza en la medida en que las personas no tienen que acudir directa y personalmente ante los respectivos tribunales a ejercer su derecho a incoar la acción de cumplimiento, porque pueden remitir, previa autenticación ante juez o notario del lugar de su residencia, la respectiva demanda, según las reglas previstas para la presentación de la demanda en el Código Contencioso Administrativo, cuando el demandante no resida en la sede del Tribunal.”*

comento no se entiende concluida con la simple solicitud o el planteamiento de las pretensiones procesales ante las respectivas instancias judiciales; por el contrario, el acceso a la administración de justicia debe ser efectivo, lo cual se logra cuando, dentro de determinadas circunstancias y con arreglo a la ley, el juez garantiza una igualdad a las partes, analiza las pruebas, llega a un libre convencimiento, aplica la Constitución y la ley y, si es el caso, proclama la vigencia y la realización de los derechos amenazados o vulnerados¹². Es dentro de este marco que la Corte Constitucional no ha vacilado en calificar al derecho a que hace alusión la norma que se revisa -que está contenido en los artículos 29 y 229 de la Carta Política- como uno de los derechos fundamentales¹³, susceptible de protección jurídica inmediata a través de mecanismos como la acción de tutela prevista en el artículo 86 superior.”

No obstante el derecho a acceder a la justicia también guarda estrecha relación con el derecho al recurso judicial efectivo como garantía necesaria para asegurar la efectividad de los derechos, como quiera que *“no es posible el cumplimiento de las garantías sustanciales y de las formas procesales establecidas por el Legislador sin que se garantice adecuadamente dicho acceso”*.¹⁴

4.2. Dado que la justicia estatal formal no siempre es suficiente para la resolución pacífica de los conflictos, la Constitución también ha previsto que se garantice este derecho a través del uso de mecanismos alternativos de resolución de conflictos.¹⁵

¹² Corte Constitucional. Sala de Revisión No. 5. Sentencia No. T-173 del 4 de mayo de 1993. Magistrado Ponente: José Gregorio Hernández Galindo.

¹³ Corte Constitucional. Sentencias Nos. T-006 de 1992, T-597 de 1992, T-348 de 1993, T-236 de 1993, T-275 de 1993 y T-004 de 1995, entre otras.

¹⁴ Corte Constitucional Sentencia T-268 de 1996. M.P. Antonio Barrera Carbonell. Ver también las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Garantías Judiciales en Estados de Emergencia (Arts. 27.2, 25 y 8, Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987, Serie A No. 9, párr. 24. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha sostenido que *“(…) la inexistencia de un recurso efectivo contra las violaciones a los derechos reconocidos por la Convención constituye una transgresión de la misma por el Estado Parte en el cual semejante situación tenga lugar. En ese sentido debe subrayarse que, para que tal recurso exista, no basta con que esté previsto por la Constitución o la ley o con que sea formalmente admisible, sino que se requiere que sea realmente idóneo para establecer si se ha incurrido en una violación a los derechos humanos y proveer lo necesario para remediarla.”* En este mismo sentido se ha pronunciado la Corte Interamericana de Derechos Humanos al interpretar el artículo 25.1 de la Convención Americana de Derechos Civiles y Políticos al señalar que *“... no pueden considerarse efectivos aquellos recursos que, por las condiciones generales del país o incluso por las circunstancias particulares de un caso dado, resulten ilusorios. Ello puede ocurrir, por ejemplo, cuando su inutilidad haya quedado demostrada por la práctica, porque el Poder Judicial carezca de la independencia necesaria para decidir con imparcialidad o porque falten los medios para ejecutar sus decisiones; por cualquier otra situación que configure un cuadro de denegación de justicia, como sucede cuando se incurre en retardo injustificado en la decisión; o, por cualquier causa, no se permita al presunto lesionado el acceso al recurso judicial.”* Corte Interamericana de Derechos Humanos, Garantías judiciales en estados de emergencia (Arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987, Serie A No. 9, párr. 24.). Esta opinión ha sido reiterada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en los Casos Velásquez Rodríguez, Fairén Garbí y Solís Corrales y Godínez Cruz.

¹⁵ Ver entre otras las sentencias de la Corte Constitucional T-268 de 1996, MP: Antonio Barrera Carbonell, C-037 de 1996 (MP. Vladimiro Naranjo Mesa, SPV. José Gregorio Hernández Galindo, Vladimiro Naranjo Mesa, Alejandro Martínez Caballero, Hernando Herrera Vergara. SV. José Gregorio Hernández Galindo. AV.

En efecto, en forma excepcional, el constituyente de 1991 decidió ampliar el ámbito orgánico y funcional de administración de justicia del Estado hacia otros órdenes, autorizando a los particulares solucionar las controversias a través de personas que revestidas transitoriamente de la función de administrar justicia, actúen en la condición de conciliadores o en la de árbitros habilitados por las partes para que profieran fallos en derecho o en equidad, en los términos que la misma ley señale. (C.P., art. 116).

Como parte de la preocupación por corregir las condiciones de tiempo, modo o lugar que han limitado el derecho a acceder a la justicia, o generado lentitud de los procesos, o les han imprimido un excesivo formalismo, o un carácter desmesuradamente adversarial, el legislador ha desarrollado mecanismos alternativos de resolución dirigidos a darles una solución pacífica. La constitucionalidad de tales mecanismos, tal como lo ha señalado esta Corporación, depende de que las limitaciones que se impongan a ese derecho por esta vía de los mecanismos alternativos, en todo caso, no sean irrazonables ni desproporcionadas.

Tanto para la protección de los derechos, como para la solución de conflictos, el derecho a acceder a la justicia exige en todas y cada una de las etapas del proceso que la actividad de justicia esté orientada a facilitar la solución pacífica de los conflictos y asegurar de manera efectiva el goce de los derechos. Y esta regla se aplica tanto a la justicia formal, como a los mecanismos alternativos de solución pacífica de conflictos.

La conciliación extrajudicial como mecanismo de resolución de conflictos se ha definido como *“un procedimiento por el cual un número determinado de individuos, trabados entre sí por causa de una controversia jurídica, se reúnen para componerla con la intervención de un tercero neutral – conciliador - quién, además de proponer fórmulas de acuerdo, da fe de la decisión de arreglo e imparte su aprobación. El convenio al que se llega como resultado del acuerdo es obligatorio y definitivo para las partes que concilian”*.¹⁶

Esta Corporación a través de la sentencia C-1195 del 2001, señaló una serie de características propias de la conciliación, para determinar su efectividad como mecanismo para acceder a la justicia y resolver de forma pacífica los conflictos, cumpliendo con los fines buscados por el legislador; entre las cuales se resaltan para el presente estudio de constitucionalidad las siguientes:

Eduardo Cifuentes Muñoz, José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara y Vladimiro Naranjo Mesa), C-215 de 1999, MP Martha Victoria SÁCHICA Méndez, C-163 de 1999, MP: Alejandro Martínez Caballero, SU-091 de 2000 (MP: Álvaro Tafur Galvis, SV. Eduardo Cifuentes Muñoz), C-330 de 2000, MP: Carlos Gaviria Díaz.

¹⁶ Cfr. Sentencia C-893 de 2001 (MP. Clara Inés Vargas Hernández, AV. Manuel José Cepeda Espinosa. SV. Rodrigo Escobar Gil, Eduardo Montealegre Lynett, Jaime Córdoba Triviño y Marco Gerardo Monroy Cabra).

En primer lugar, la conciliación es un mecanismo de acceso a la administración de justicia, al propio tenor de lo dispuesto en el artículo 116 de la Constitución Política, según el cual, los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia. Esto se cumple no sólo cuando los particulares actúan como conciliadores, sino también cuando las partes en conflicto negocian sin la intervención de un tercero y llegan a un acuerdo, como quiera que en ese evento también se administra justicia a través de la autocomposición.

Como mecanismo de acceso a la justicia, la conciliación constituye una oportunidad para resolver de manera rápida un conflicto, a menores costos que la justicia formal. Esto resulta obvio si las partes llegan a un acuerdo, pues el conflicto se soluciona en el mínimo tiempo posible. Pero aún en el evento en que no se llegue a un acuerdo, la conciliación permite reducir los asuntos objeto de controversia a aquellos que realmente resultan relevantes y desestimula que el litigio se extienda a temas secundarios o a puntos en los que las partes coinciden, con lo cual el eventual proceso judicial resultará menos oneroso en términos de tiempo y recursos al poderse concentrar en los principales aspectos del conflicto.

En segundo lugar, la conciliación promueve la participación de los particulares en la solución de controversias, bien sea como conciliadores, o como gestores de la resolución de sus propios conflictos. Por ello se ha calificado la conciliación como un mecanismo de autocomposición. Esta finalidad resulta compatible con lo establecido por el artículo 2º de la Constitución Política que señala como uno de los fines esenciales del Estado facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan. Como quiera que el papel del conciliador no es el de imponer una solución ni sustituir a las partes en la resolución del conflicto, la conciliación constituye precisamente una importante vía para propiciar la búsqueda de soluciones consensuales y para promover la participación de los individuos en el manejo de sus propios problemas.

En tercer lugar, la conciliación contribuye a la consecución de la convivencia pacífica, uno de los fines esenciales del Estado (artículo 2). El hecho de que a través de la conciliación sean las partes, con el apoyo de un conciliador, las que busquen fórmulas de acuerdo para la solución de un conflicto, constituye una clara revelación de su virtud moderadora de las relaciones sociales. La conciliación extrae, así sea transitoriamente, del ámbito litigioso la resolución de los conflictos, allanando un camino para que las disputas entre individuos se resuelvan por la vía del acuerdo.

Además, la conciliación estimula el diálogo, reduce la cultura adversarial y elimina la agudización del conflicto como consecuencia del litigio.

En cuarto lugar, la conciliación favorece la realización del debido proceso (artículo 29), en la medida que reduce el riesgo de dilaciones injustificadas en la resolución del conflicto. Tal como lo ha reconocido la abundante jurisprudencia de esta Corporación, el debido proceso involucra, amén de otras prerrogativas ampliamente analizadas, el derecho a recibir una pronta y cumplida justicia¹⁷ y como quiera que la conciliación prejudicial ofrece, precisamente, una oportunidad para resolver el conflicto de manera expedita, rápida y sin dilaciones, desarrolla el mandato establecido por la Carta en su artículo 29.

En quinto lugar, la conciliación repercute de manera directa en la efectividad de la prestación del servicio público de administración de justicia, al contribuir a la descongestión de los despachos judiciales. En efecto, visto que los particulares se ven compelidos por la ley no a conciliar, pero si a intentar una fórmula de arreglo al conflicto por fuera de los estrados judiciales, la audiencia de conciliación ofrece un espacio de diálogo que puede transformar la relación entre las partes y su propia visión del conflicto, lo que contribuye a reducir la cultura litigiosa aún en el evento en que éstas decidan no conciliar”.

Entendida así, la conciliación debe ser asumida como un mecanismo que también hace efectivo el derecho a la administración de justicia, aunque sea ésta menos formal y con rasgos diferentes a la que administran los órganos del Estado, sin que su agotamiento indique desconfianza hacia la justicia formal ni un dispositivo que tenga como fin principal la descongestión judicial¹⁸, pues si bien ésta se convierte en una alternativa para evitarla, no se le puede tener ni tratar como si ésta fuera su única razón de ser. Sobre el particular la Corte manifestó en la sentencia precitada:

“Los mecanismos alternativos de resolución de conflictos no representan una desconfianza hacia la justicia estatal formal, sino un reconocimiento de que procedimientos menos formales y alternativas de justicia autocompositiva complementan las opciones a las cuales pueden acudir las personas para resolver sus disputas. Por ello, mecanismos como la mediación y la conciliación, más que medios para la descongestión judicial,

¹⁷ Ver entre otras la sentencia de la Corte Constitucional, T-006 de 1992, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz.

¹⁸ Esta afirmación se hace para señalar que la regulación de los mecanismos alternos de solución de conflictos son una manifestación más del derecho que tienen las personas a la administración de justicia, en los términos del artículo 116 y 229 constitucional.

son instrumentos para garantizar el acceso efectivo a la justicia y promover la resolución pacífica de los conflictos.”¹⁹

La importancia de los mecanismos alternos de resolución de conflictos entre ellos la conciliación, se puede resumir en los términos de la jurisprudencia constitucional, así:

- 1) buscan hacer efectivo uno de los fines constitucionales como es el de la convivencia pacífica;
- 2) permiten la participación directa de los interesados en la resolución de sus conflictos, como una manifestación del principio de participación democrática que es axial a nuestra organización estatal,
- 3) son otra forma de hacer efectivo el derecho de acceso a la administración de justicia; y
- 4) son un buen mecanismo para lograr la descongestión judicial, pero no se debe tener como su fin único o esencial²⁰.

Hasta aquí se puede concluir que, contrario a lo que afirma el accionante, el derecho al acceso a la justicia no implica que todos los conflictos deban ser resueltos a través de los medios de justicia formal, ni que éstos sean los únicos idóneos y eficaces, pues como bien se expresó, al instituirse el artículo 116 de la Constitución Política, se reconoció que el acceso a la justicia también puede alcanzarse por mecanismos alternativos de solución de conflictos, entre estos la conciliación, los cuales pueden ser ampliados por el legislador dentro del margen de su configuración legislativa.

El actor señala en su demanda que los mismos argumentos que sirvieron para declarar la inexecutable parcial de los artículos 23 y 28 de la Ley 640 de 2001, en la sentencia C-893 de 2001, deberían servir para declarar la inexecutable de la norma acusada.

Aun cuando dicha sentencia se refiere a un asunto relevante para el caso en estudio, considera la Corte que los elementos que llevaron a la Corporación a declarar inexecutable la conciliación extrajudicial en materia laboral como

¹⁹ Sentencia C-1195 de 2001 MP. Manuel José Cepeda Espinosa y Marco Gerardo Monroy Cabra. AV. Rodrigo Uprimny Yepes y Manuel José Cepeda Espinosa. SV. Rodrigo Uprimny Yepes, Jaime Córdoba Triviño, Jaime Araujo Rentería, Alfredo Beltrán Sierra, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández.

²⁰ Cfr. Sentencias C-594 de 1992; C-160 de 1999, C-037 de 1996, (MP. Vladimiro Naranjo Mesa, SPV. José Gregorio Hernández Galindo, Vladimiro Naranjo Mesa, Alejandro Martínez Caballero, Hernando Herrera Vergara. SV. José Gregorio Hernández Galindo. AV. Eduardo Cifuentes Muñoz, José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara y Vladimiro Naranjo Mesa), C-893 de 2001, (MP. Clara Inés Vargas Hernández, AV. Manuel José Cepeda Espinosa. SV. Rodrigo Escobar Gil, Eduardo Montealegre Lynett, Jaime Córdoba Triviño y Marco Gerardo Monroy Cabra. C-1195 de 2001 MP. Manuel José Cepeda Espinosa y Marco Gerardo Monroy Cabra. AV. Rodrigo Uprimny Yepes y Manuel José Cepeda Espinosa. SV. Rodrigo Uprimny Yepes, Jaime Córdoba Triviño, Jaime Araujo Rentería, Alfredo Beltrán Sierra, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández y C-204 de 2003 (MP. Álvaro Tafur Galvis. SPV. Jaime Araujo Rentería), entre otras.

requisito de procedibilidad, no están presentes en este caso y por lo mismo no le son aplicables las mismas razones de derecho.

En esa oportunidad, tomando como punto de partida la sentencia C-160 de 1999,²¹ la ratio de la Corte se centró en el riesgo de abuso que generaba la obligatoriedad de la conciliación extrajudicial en materia laboral, dada la naturaleza de los intereses en juego, relacionados con la protección constitucional reforzada del derecho al trabajo, la condición de debilidad y subordinación de los trabajadores y la onerosidad del trámite de conciliación en los centros de conciliación.

En efecto, la Corte dijo en dicha providencia que debido 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 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”*. Sostuvo entonces la Corte lo siguiente:

“Desde otro ángulo de análisis puede afirmarse que la inconstitucionalidad del requisito de procedibilidad en asuntos laborales es contrario al conjunto de disposiciones superiores que le atribuyen al trabajo la condición de derecho fundamental y le imponen al Estado el deber de brindarle especial protección.

“Efectivamente, la Constitución Política de 1991, además de enmarcar a Colombia como Estado Social de Derecho (art. 2°), prodiga al trabajo una especial protección de parte del Estado. De ahí que cuando se desconocen los derechos consagrados a favor de un trabajador, éste debe gozar de los mecanismos expeditos de acción para defenderlos ante las autoridades competentes, sin condicionamientos que enerven la efectividad de los mismos.

“Corolario de lo anterior es el precepto 53 de la Carta Fundamental, que le señala al Estatuto del Trabajo la obligación de instituir unos principios mínimos fundamentales, entre otros, los de igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima, vital y móvil; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos contenidos en normas laborales; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales del derecho; garantía a la seguridad social; y facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles”. (Sentencia C-893 de 2001).

²¹ MP. Antonio Barrera Carbonell.

A pesar de que en esa sentencia, se cuestionaba la existencia permanente de conciliadores,²² la discusión sobre en qué consiste la asignación transitoria de funciones judiciales a los particulares que ejercen labores de conciliación fue superada más tarde, en la sentencia C-1195 de 2001, que es el precedente aplicable en este caso.

Puesto que el cuestionamiento principal del actor se dirige precisamente al carácter permanente de los mecanismos de conciliación extrajudicial en materia civil, que considera contrarios al artículo 116, pasa la Corte a examinar este punto, recordando brevemente la doctrina fijada en la sentencia C-1195 de 2001.

5. La conciliación extrajudicial en materia civil y la “transitoriedad” de la atribución de la función de administrar justicia a los particulares es compatible con el artículo 116 de la Carta.

En relación con la norma bajo examen, cabe precisar que una cosa es el ejercicio permanente de la actividad jurisdiccional por los particulares, prohibida por el artículo 116 CP, y otra la posibilidad de acudir, en cualquier tiempo, ante particulares que ejerzan como conciliadores. La disponibilidad de conciliadores no tiene que ver con el ejercicio permanente de la función jurisdiccional por particulares, sino que es una respuesta operativa y de efectividad del sistema para asegurar que sea posible acceder a la administración de justicia en todo tiempo, como se verá a continuación.

En la sentencia C-1195 de 2001 esta Corporación se pronunció sobre la exequibilidad de varios artículos de la Ley 640 de 2001,²³ que regulan la conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad para acudir a las jurisdicciones civil y contencioso administrativa. En esa sentencia la Corte determinó que para estudiar el requisito de “transitoriedad”, consagrado en el artículo 116 de la Constitución Política era necesario realizar un análisis de dicho concepto a luz de los métodos gramatical, histórico, sistemático, teleológico y jurisprudencial.

De ese precedente jurisprudencial, es posible concluir que todos los métodos de interpretación aplicados conducen a una misma dirección, cual es que la transitoriedad de la función de administrar justicia como conciliador prevista, en el artículo 27 de la Ley 640 de 2001, se ajusta en todo a las prescripciones del artículo 116:

²² En la sentencia C-893 de 2001, (MP. Clara Inés Vargas Hernández, AV. Manuel José Cepeda Espinosa. SV. Rodrigo Escobar Gil, Eduardo Montealegre Lynett, Jaime Córdoba Triviño y Marco Gerardo Monroy Cabra). Cuatro magistrados salvaron el voto, por considerar que la ponencia confundía el ejercicio permanente de la actividad jurisdiccional con la circunstancia de que los particulares se encontraran constantemente dispuestos a servir como conciliadores, en los casos para los cuales fuesen seleccionados, sin tener en cuenta que la función ejercida por los conciliadores no es permanente sino transitoria.

²³ En esa oportunidad la Corte examinó la constitucionalidad de 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*”.

- (i) La conciliación hace referencia a una actividad que se realiza dentro de un período corto de tiempo (según el método gramatical) no a la existencia permanente de conciliadores;
- (ii) La actividad de conciliación puede ser interrumpida en el tiempo y no exige la dedicación exclusiva del conciliador (según el método histórico);
- (iii) La actividad de conciliación permite la participación de la ciudadanía en la administración de justicia y complementar la justicia estatal formal (según el método teleológico) y,
- (iv) La actividad de conciliación no desplaza de manera permanente a la justicia formal del Estado, lo cual ha sido reiterado por la jurisprudencia (según el método sistemático).

Por lo tanto, la disponibilidad continua de conciliadores no transforma la labor de conciliación en ejercicio permanente de funciones judiciales por particulares. La transitoriedad de la función de administrar justicia surge de la autorización temporal que le confieren las partes a un particular para que actúe como conciliador y las apoye en la búsqueda de soluciones a los conflictos o certifique que fue imposible llegar a un acuerdo. En el asunto bajo estudio, esas condiciones de transitoriedad están presentes.

Aunque es posible que en un determinado asunto, una de las partes en conflicto se encuentre en situaciones de extrema pobreza o desigualdad manifiesta, la presente demanda no plantea cargo alguno al respecto, que pueda dar margen para que la Corte avoque esta problemática, y en principio cabría afirmar que la conciliación extrajudicial en materia civil, plantea un debate entre partes que están en igualdad de condiciones.

Los derechos en juego son, en su mayoría, de naturaleza patrimonial, respecto de los cuales, los particulares ejercen su autonomía para disponer de ellos y, en esa medida, pueden también escoger el camino a través del cual pretenden alcanzar una solución, ya sea acudiendo a la justicia formal o escogiendo un conciliador para otorgarle competencia temporal para resolver el conflicto existente. La autorización de intervención que otorgan las partes al conciliador es transitoria, y se agota cuando éstas firman el acuerdo de conciliación, o cuando convienen que no es posible llegar a él.

Los fines que se pretenden alcanzar con la conciliación prejudicial obligatoria, tienen que ver con garantizar el acceso a la justicia, promover la participación de los individuos en la solución de sus controversias; facilitar la solución de conflictos sin dilaciones y descongestionar los despachos judiciales como mecanismo de acceso a la justicia, la conciliación constituye una oportunidad para resolver un conflicto, con menores costos y de manera más rápida, sin que la opción permanente de acudir a este mecanismo, implique vulnerar el

artículo 116 de la Constitución, ya que la medida no pretende otorgar a los particulares competencias judiciales sin límite temporal.

Por lo anteriormente expuesto, se tiene entonces que el artículo 27 de la Ley 640 de 2001, no contraviene la facultad transitoria delegada a los particulares para administrar justicia, a la cual se refiere el artículo 116 de la Constitución Política de Colombia, por lo cual la norma será declarada exequible.

VIII. DECISIÓN

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

RESUELVE

Declarar **EXEQUIBLE**, por los cargos analizados en esta sentencia, el artículo 27 de la Ley 640 de 2001.

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

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO
Presidente

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA
Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO
Magistrado
Ausente con excusa

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA
Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB
Magistrado

ALEXEI JULIO ESTRADA
Magistrado (E)

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General