

I. EXPEDIENTE D-8258 - SENTENCIA C-598/11
M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

1. Norma acusada

LEY 1395 DE 2010
(Julio 12)

Por la cual se adoptan medidas en materia de descongestión judicial

ARTÍCULO 52. El artículo 35 de la Ley 640 de 2001 quedará así:

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, de familia y contencioso administrativa, de conformidad con lo previsto en la presente ley para cada una de estas áreas. En los asuntos civiles y de familia podrá cumplirse el requisito de procedibilidad mediante la conciliación en equidad.

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 1o 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 de 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 como requisito de procedibilidad, de conformidad con lo previsto en la presente ley.

PARÁGRAFO 1o. Cuando la conciliación extrajudicial 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.

PARÁGRAFO 2o. En los asuntos civiles y de familia, con la solicitud de conciliación el interesado deberá acompañar copia informal de las pruebas documentales o anticipadas que tenga en su poder y que pretenda hacer valer en el eventual proceso; el mismo deber tendrá el convocado a la audiencia de conciliación. De fracasar la conciliación, en el proceso que se promueva no serán admitidas las pruebas que las partes hayan omitido aportar en el trámite de la conciliación, estando en su poder.

PARÁGRAFO 3o. En los asuntos contenciosos administrativos, antes de convocar la audiencia, el procurador judicial verificará el cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley o en el reglamento. En caso de incumplimiento, el procurador, por auto, indicará al solicitante los defectos que debe subsanar, para lo cual concederá un término de cinco (5) días, contados a partir del día siguiente a la notificación del auto, advirtiéndole que vencido este término, sin que se hayan subsanado, se entenderá que desiste de la solicitud y se tendrá por no presentada. La corrección deberá presentarse con la constancia de recibida por el convocado. Contra el auto que ordena subsanar la solicitud de conciliación sólo procede el recurso de reposición.

2. Decisión

Primero.- Declarar **EXEQUIBLE** el parágrafo 2 del artículo 52 de la Ley 1395 de 2010, salvo la siguiente expresión que se declara **INEXEQUIBLE**: "*De fracasar la conciliación, en el proceso que se promueva no serán admitidas las pruebas que las partes hayan omitido aportar en el trámite de la conciliación, estando en su poder*", por las razones expuestas en la parte motiva del fallo.

Segundo.- Declarar **EXEQUIBLE** el párrafo 3º del artículo 52 de la Ley 1395 de 2010.

3. Fundamentos de la decisión

En el presente caso, la Corte se abstuvo de efectuar el examen del cargo formulado por vulneración de los principios de consecutividad e identidad flexible, toda vez que el demandante no cumplió con la carga mínima de argumentación, por cuanto se limitó a señalar que los párrafos 2º y 3º del artículo 52 de la Ley 1395 de 2010 se introdujeron en el tercer debate que surtió el proyecto en la comisión de la Cámara de Representantes, sin que hicieran parte del proyecto que fue presentado por el Gobierno Nacional, como tampoco de los debates que cumplió el articulado en el Senado de la República, pero sin aportar ninguna razón para demostrar *(i)* que la inclusión de esos dos párrafos es contraria a la facultad que el artículo 160 de la Constitución reconoce a los proyectos sometidos a su consideración y *(ii)* que los párrafos carecieron de un debate o deliberación en la comisión en la que fueron introducidos o si se pospuso su debate para ser abordado en otra instancia legislativa. En otros términos, el demandante omitió señalar por qué la introducción de los textos acusados en el tercer debate en relación con el proyecto que se venía discutiendo resultaba totalmente ajeno a su unidad temática entre los que se venía debatiendo y las exigencias en ellos incluidas, elemento esencial para la configuración del principio de *identidad*, como tampoco sustentó qué debate fue eludido para la configuración del principio de *consecutividad*. La ausencia de esa argumentación, impidió a la Corte llevar a cabo el juicio de constitucionalidad propuesto, toda vez que no existe una razón que permita controvertir la presunción según la cual la introducción de los textos acusados fue producto de una facultad prevista en el artículo 160 de la Constitución y no una elusión del debate reglamentario.

En cuanto a los demás cargos formulados concernientes a la vulneración de los derechos a la igualdad, debido proceso y acceso a la administración de justicia, la Corte comenzó por reafirmar el amplio margen de configuración legislativa para estructurar las etapas procesales, establecer requisitos e imponer cargas a las partes en un proceso sea ésta judicial o no, así como tener una finalidad legítima y necesaria, para que no se entienda contraria a derechos como el de acceso a la administración de justicia, el debido proceso y la defensa.

Efectuado el juicio de razonabilidad y proporcionalidad de la medida establecida por el párrafo 2º del artículo 52 de la Ley 1395 de 2010, que establece el deber de aportar dentro de la conciliación en materia civil y de familia, copia informal de las pruebas que las partes tengan en su poder so pena de no poderlas presentar en el proceso posterior, la Corte concluyó que no es desproporcionada y contraria a los mencionados derechos. En efecto, **a)** la finalidad de lograr que la conciliación cumpla con su cometido de evitar que los litigios sean por la vía judicial y no sea visto como un simple requisito formal, resulta legítima desde la perspectiva constitucional, como quiera que ayuda a que las partes tengan y conozcan todos los elementos necesarios para decidir si lo mejor es conciliar en esta etapa o ir ante los jueces, lo que puede redundar en que se logren más y mejores acuerdos tanto en materia civil como en familia, haciendo del mecanismo de la conciliación, una opción eficaz y eficiente, en procura de un orden justo. **b)** El medio elegido en este caso por el legislador en principio no está prohibido y es idóneo para alcanzar los fines perseguidos, pues se trata simplemente de establecer las consecuencias que se pueden derivar del hecho de no aportar en el curso de la conciliación, *copia informal* de las pruebas que las partes tengan en su poder, lo cual corresponde a la potestad de configuración en materia de procedimientos y requisitos procesales, para alcanzar fines constitucionalmente

legítimos, como los de una pronta y oportuna justicia, que se satisface entre otros, cuando se acude a los medios pacíficos reconocidos y dispuestos por la ley para la resolución de los conflictos. c) teniendo en cuenta que el fin de la medida es la celeridad, eficacia y formalidad del mecanismo de la conciliación, la Corte encontró que la medida escogida por el legislador para hacerla efectiva resulta idónea para alcanzar dicho fin, pero resulta lesiva de otros derechos igualmente fundamentales como el debido proceso y defensa de las partes, al impedir que el juez de la causa pueda considerar las pruebas que en poder de las partes no fueron aportadas en copia informal al trámite de la conciliación, por cuanto se está privando a éstas del derecho a aportar al proceso pruebas que pueden resultar fundamentales para la resolución de su caso y que en el momento de la conciliación pudieron no considerar de trascendencia o simplemente no saber que contaban con ellas. La consecuencia prevista en el párrafo 2º no resulta necesaria para lograr el fin que con ella se busca, pues el legislador podía introducir el requisito de aportar la copia informal de las pruebas para dotar de mayor seriedad y formalidad a la conciliación, pero no fijar una sanción por su inobservancia que resulta lesiva de los derechos al debido proceso y de defensa, pues si las partes no pueden ya aportar las pruebas que pudieran tener en su poder, no tendría sentido acudir a la justicia formal, si la prueba que dejó de aportar es fundamental para el éxito de la respectiva pretensión.

En concepto de la Corte, en la medida en que la conciliación es un medio alternativo de resolución de conflictos en donde prima la libre voluntad de las partes, que se manifiesta en la libre concurrencia de éstas para llegar al acuerdo y la amplitud de la selección de criterios de decisión en donde las partes tienen la facultad de escoger la forma en que se resolverán su controversia, resulta desproporcionado crear una sanción por inobservar la carga que impone el precepto acusado, cuando por su falta de conocimientos jurídicos o de experiencia en estas diligencias, pueden omitir el aporte de pruebas que a la postre pueden ser fundamentales para la solución del conflicto. Por consiguiente, procedió a declarar la exequibilidad del párrafo 2º del artículo 52 de la Ley 1395 de 2010, salvo en la segunda parte que no permitía presentar en el evento de fracasar la conciliación, pruebas distintas a las presentadas durante la conciliación, la cual fue declarada inexecutable.

En cuanto a la inadmisión de la solicitud de conciliación en materia administrativa por incumplimiento de los requisitos exigidos por la ley y el reglamento, prevista en el párrafo 3º del artículo 52 de la Ley 1395 de 2010, la Corte encontró que al perseguir la misma finalidad de lograr que la conciliación cumpla con su cometido de solucionar los conflictos y evitar que tener que ir a la vía judicial, la cual es legítima e importante, la inadmisión de la solicitud de conciliación en materia contencioso administrativa por incumplimiento de tales requisitos contribuye a darle seriedad en el acceso a este mecanismo y permite tanto a la parte convocada como al conciliador tener los elementos suficientes para determinar si la parte que cita realmente le asiste una pretensión legítima a partir de la cual se puedan proponer fórmulas de arreglo que permitan arribar a una conciliación que haga innecesaria la activación de la justicia formal. Advirtió que ninguno de los requerimientos establecidos en el Decreto 1716 de 2009 para la petición de conciliación extrajudicial, se convierte en una exigencia excesiva para quienes pretenden acudir ante la jurisdicción contenciosa, toda vez que el diseño de este mecanismo prejudicial busca asegurar la seriedad de la pretensión, y por lo mismo, y a diferencia de la conciliación en materia civil y de familia, se requiere que un profesional del derecho sea quien presente la solicitud. La inadmisión de la solicitud que no reúna dichos requisitos, lejos de entorpecer el derecho de acceso a la administración de justicia lo que busca es hacer más ágil y expedito el mecanismo de la conciliación administrativa, que se tramita ante el Procurador Judicial que le

corresponda. Además, la competencia que se le atribuye al agente del Ministerio Público para inadmitir las solicitudes en el evento de que no cumplan los requisitos de ley, permite que este organismo colapse con un sinnúmero de peticiones que sin cumplir con los requisitos legales deban ser tramitados. De esta forma, existe una relación clara entre el fin que busca el legislador con la medida adoptada por el párrafo acusado y el medio escogido para el efecto. En consecuencia, la Corte determinó que el párrafo 3º del artículo 52 de la Ley 1395 de 2010 se ajusta a la Constitución, por cuanto constituye una medida razonable y proporcionada que no vulnera el derecho de acceso a la justicia ni el debido proceso.

4. Salvamento parcial de voto y aclaraciones de voto

La magistrada **María Victoria Calle Correa** se apartó de la decisión de inexequibilidad parcial del párrafo 2º del artículo 52 de la Ley 1395 de 2010, por considerar que la consecuencia prevista en la norma, en caso de fracasar la conciliación en materia civil y de familia, no vulneraba los derechos de acceso a la justicia, igualdad y debido proceso, como tampoco, resultaba una medida desproporcionada frente a la finalidad que persigue la disposición. Observó que de acuerdo con el citado párrafo, las pruebas documentales o anticipadas que deben aportarse por las partes en el trámite de conciliación, son las que en su momento tenían en su poder; es decir, que de fracasar la conciliación, en el proceso que se inicie bien podían aportarse bajo la gravedad del juramento, pruebas que las partes no hayan tenido en su poder al momento de tramitar la conciliación. Contrario a lo que se sostiene por el demandante, la exigencia de presentar dichas pruebas en la conciliación, contribuye a dotar a las partes enfrentadas de un mecanismo que evite tener que acudir a la vía judicial, mucho más costosa, compleja y demorada para resolver cuestiones que se pueden zanjar de manera más expedita. Por tales razones, manifestó su salvamento de voto parcial, ya que comparte las decisiones de exequibilidad del resto de las disposiciones demandadas en esta oportunidad.

Por otro lado, los magistrados **Gabriel Eduardo Mendoza Martelo** y **Jorge Iván Palacio Palacio** se reservaron la presentación de una eventual aclaración de voto sobre algunos de los fundamentos de la decisión adoptada en el presente proceso.