

CORTE CONSTITUCIONAL

Sentencia C-598/11

Ficha	SC598_11
Convenciones	
Color Verde	Problema Jurídico
Color Azul agua	Ratio Decidendi

OBLIGACION DE APORTAR PRUEBAS QUE LAS PARTES TENGAN EN SU PODER SO PENA DE NO PODERLAS PRESENTAR EN EL PROCESO JUDICIAL, EN EL EVENTO DE QUE FRACASE LA ETAPA CONCILIATORIA-Vulnera los derechos a la igualdad, acceso a la administración de justicia y debido proceso

INADMISION DE LA SOLICITUD DE CONCILIACION EN MATERIA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA-Se ajusta a la Constitución Política

PRINCIPIO DE CONSECUTIVIDAD E IDENTIDAD FLEXIBLE-Requisitos que debe cumplir el cargo de inconstitucionalidad/DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia/PRINCIPIO DE CONSECUTIVIDAD- Características/PRINCIPIO DE IDENTIDAD-Concepto

CONCILIACION EXTRAJUDICIAL-Modificaciones que introdujo la Ley 1395 de 2010

CONCILIACION COMO MECANISMO EXTRAJUDICIAL DE RESOLUCION DE CONFLICTOS-Concepto/CONCILIACION-Acepciones

La conciliación como mecanismo de resolución extrajudicial 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 y imparte su aprobación. El convenio al que se llega como resultado del acuerdo es obligatorio y definitivo para las partes que concilian.” La nota característica de este mecanismo de resolución de conflictos es la voluntariedad de las partes para llegar a la solución de su controversia, pues son ellas, ayudadas por el conciliador que no tiene una facultad decisoria, quienes presentan las fórmulas de acuerdo con las que se espera poner fin a sus divergencias. Es, entonces, un mecanismo de autocomposición porque son las partes en conflicto y no un tercero, llámese juez o árbitro, quienes acuerdan o componen sus diferencias. Sobre la autocomposición y la conciliación como una forma de mediación, la sentencia C-1195 de 2001 señaló: “En la autocomposición las partes pueden abordar la solución del conflicto, ya sea comunicándose e intercambiando propuestas directamente –y en este caso estamos ante una negociación–, o bien con la intervención de un tercero neutral e imparcial que facilita y promueve el diálogo y la negociación entre ellas –y en ese evento nos encontramos ante la mediación, en cualquiera de sus modalidades–. Si bien el término conciliación se emplea en varias legislaciones como sinónimo de mediación, en sentido estricto la conciliación es una forma particular de mediación en la que el tercero neutral e imparcial, además de facilitar la comunicación y la negociación entre las partes, puede proponer fórmulas de solución que las partes pueden o no aceptar según sea su voluntad”. El acuerdo al que pueden llegar las partes debe ser vertido en un documento que por imperio de la ley hace tránsito a cosa juzgada y, por

ende, obligatorio para éstas. En ese sentido, la jurisprudencia constitucional ha señalado que el término conciliación tiene o admite dos acepciones: una jurídico procesal, que lo identifica o clasifica como un mecanismo extrajudicial o trámite procedimental judicial que persigue un fin específico; y otra jurídico sustancial que hace relación al acuerdo en sí mismo considerado. Bajo estas dos acepciones son las partes las que en ejercicio de su libertad dispositiva deciden voluntariamente si llegan o no a un acuerdo, conservando siempre la posibilidad de acudir a la jurisdicción, es decir, a los órganos del Estado que constitucional y permanentemente tienen la función de administrar justicia para que en dicha sede se resuelva el conflicto planteado. 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 una desconfianza hacia la justicia formal ni un dispositivo que tenga como fin principal la descongestión judicial, pues si bien ésta se convierte en una excelente alternativa para evitarla, no se le puede tener ni tratar como si ésta fuera su única razón de ser.

MECANISMOS ALTERNOS DE SOLUCION DE CONFLICTOS-Importancia

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN MECANISMOS DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Jurisprudencia constitucional

MECANISMOS PARA DETERMINAR SI UNA MEDIDA DEL LEGISLADOR RESULTA DESPROPORCIONADA FRENTE A UNO O VARIOS DERECHOS FUNDAMENTALES-Jurisprudencia constitucional/TEST INTEGRADO DE PROPORCIONALIDAD-Jurisprudencia constitucional

CONCILIACION-Requisito de procedibilidad para el ejercicio de la justicia formal/MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCION DE CONFLICTOS-Finalidad

La Corte Constitucional ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre la exigencia del agotamiento previo de mecanismos alternativos de resolución de conflictos como requisito previo para acceder a la justicia formal, específicamente la conciliación. En ese sentido, en la sentencia C-1195 de 2001 se declaró ajustado a la Constitución el requisito que introdujo el legislador de 2001 a través de la Ley [640](#), según el cual en los asuntos civiles, de familia y administrativos susceptibles de conciliación debería intentarse ésta previamente, como un requisito de procedibilidad de la acción correspondiente. La única materia en donde ésta no ha sido aceptada como requisito de procedibilidad es en la laboral. Específicamente se señaló que tal exigencia no era contraria al derecho que tiene toda persona de acceder a la administración de justicia en los términos del artículo [229](#) constitucional, porque agotada la etapa conciliatoria en la que las partes no están obligadas a llegar a un acuerdo, se abre la posibilidad de acudir al juez de la causa, es decir, el derecho de acceso a la administración de justicia no estaba restringido ni muchos anulado, porque una vez agotada la etapa conciliatoria sin un acuerdo, la justicia formal quedaba habilitada para decir. Sobre el particular se expresó: “... cuando la Carta Política facultó al Congreso para regular los aspectos atinentes a los mecanismos alternativos de solución de conflictos, también le confirió una libertad de regulación que aquella potestad implica, de modo que el legislador es libre de establecer, dentro de los parámetros que le impone el Ordenamiento Superior, los requisitos, las exigencias y, en general, las características sustanciales a este tipo de mecanismos de administración de justicia”. Bajo ese entendido se indicó que conciliación prejudicial obligatoria buscaba entre otras cosas: (i) garantizar el acceso a la justicia; (ii) promover la participación de los individuos en la solución de sus disputas; (iii) estimular la convivencia pacífica; (iv) facilitar la solución de los conflictos sin dilaciones

injustificadas y, finalmente, (v) descongestionar los despachos judiciales. Este requisito de procedibilidad parte, entonces, del respeto por la voluntad y libre disposición de las partes para conciliar sus intereses en donde el Estado no puede imponer ni la fórmula de arreglo ni la obligación de conciliar como tampoco requisitos que terminen frustrando la posibilidad que tienen toda persona a ejercer su derecho fundamental de acceso a la administración de justicia, entendido en este caso, como la posibilidad de poder someter las diferencias que surgen entre los individuos a la decisión de los órganos estatales competentes, cuando no han podido llegar a un acuerdo a través de los mecanismos extrajudiciales de resolución de conflictos. Lo anterior supone igualmente que el derecho de acceso a la administración de justicia no se garantiza simplemente con i) el hecho de poder acceder ante un tercero que resuelva la controversia o ii) reconociendo valor a los acuerdos surgidos de la autocomposición, sino iii) estableciendo términos y plazos que permitan una pronta solución de la controversia, razón por la que este derecho implica igualmente que en plazos razonables se decida de fondo el asunto, iv) el respeto por el debido proceso y el derecho de defensa y iv) la inexistencia de barreras por razones económicas o geográficas, entre otros.

JUICIO DE PROPORCIONALIDAD DE INTENSIDAD INTERMEDIA-Aplicación

DERECHO DE LAS PARTES A PRESENTAR Y SOLICITAR PRUEBAS EN PROCESOS JUDICIALES-Carácter fundamental

El carácter fundamental del derecho de las partes a presentar y solicitar pruebas en los procesos judiciales, hace que la sanción que incorporó el legislador en el precepto acusado resulte desproporcionada, pues es claro que las partes si así lo quieren, pueden aportar a la conciliación las pruebas que consideren respaldan sus pretensiones, sin que le sea válido al legislador impedir que en el proceso formal, de no darse la conciliación, puedan ejercer el derecho de allegar aquellas que omitieron en esa etapa.

ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA-No puede quedar supeditado a la exigencia de requisitos exagerados, irrazonables y desproporcionados

CARGAS PROCESALES EN ACCESO A LA JUSTICIA-Su imposición no siempre asegura que las partes se comporten de una determinada manera/LEGISLADOR-Debe propugnar porque las partes acudan a la conciliación sin prevenciones y motivadas para intentar acordar sus diferencias

CONCILIACION EN MATERIA CIVIL, FAMILIA Y ADMINISTRATIVA-No es posible establecer una similitud en la regulación en razón del tipo de intereses en juego

CONCILIACION EN MATERIA ADMINISTRATIVA-Contenido/ CONCILIACION EN MATERIA ADMINISTRATIVA-Características que la hacen distinta a la conciliación extrajudicial en materia civil o familia/SOLICITUD DE CONCILIACION ADMINISTRATIVA-Al igual que en las otras jurisdicciones, suspende la caducidad de la respectiva acción/CONCILIACION EN MATERIA ADMINISTRATIVA-Finalidad

CONCILIACION EXTRAJUDICIAL EN MATERIA ADMINISTRATIVA-Requisitos

DERECHOS-Limitaciones legislativas/DERECHOS-Tipos de limitaciones legislativas

Referencia: expediente D-8258

Demanda de inconstitucionalidad contra los párrafos 2 y 3 del artículo [52](#) de la Ley 1395 de 2010 “Por la cual se adoptan medidas de descongestión judicial”.

Actor: Omar Alberto Franco Becerra.

Magistrado Ponente: JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Bogotá D.C., diez (10) de agosto de dos mil once (2011).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados, Juan Carlos Henao Pérez -quien la preside-, Nilson Pinilla Pinilla, Maria Victoria Calle Correa, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Mauricio González Cuervo, Jorge Iván Palacio Palacio, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, Humberto Antonio Sierra Porto y Luís Ernesto Vargas Silva, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto [2067](#) de 1991, ha proferido la presente sentencia con fundamento en los siguientes,

1. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Omar Alberto Franco Becerra, demandó la constitucionalidad de los párrafos 2 y 3 del artículo [52](#) de la Ley 1395 de 2010, por la cual se adoptan medidas en materia de descongestión judicial.

El despacho consideró pertinente comunicar el presente proceso al Presidente de la República, al Ministerio del Interior y de Justicia, a la Cámara de Comercio de Bogotá y al Congreso de la República, para que expresen lo que estimen pertinente, y a su vez, invitar a participar en el debate jurídico propuesto por el ciudadano Franco Becerra a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, a las Facultades de Derecho de la Universidad Javeriana, Sergio Arboleda, el Rosario y Externado de Colombia.

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.

1.1. NORMA DEMANDADA

El texto de los párrafos demandados, 2 y 3 del artículo [52](#) de la Ley 1395 de 2010 es el siguiente (se subraya lo acusado):

“Ley [1395](#) de 2010

(12 de julio de 2010)

“Por la cual se adoptan medidas en materia de descongestión judicial.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

“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 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 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 1°. 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 2°. 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 3°. 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.[...]

1.2. LA DEMANDA

En criterio del ciudadano Omar Alberto Franco Becerra, los parágrafos 2 y 3 del artículo [52](#) de la Ley 1395 de 2010, vulneran lo dispuesto en los artículos [4](#), [13](#), [116](#), [157](#) y [229](#) de la Constitución Política.

1.2.1. Cargo por vicios de forma. En términos del escrito de demanda, los párrafos acusados son contrarios al **principio de consecutividad**, por cuanto fueron introducidos en el “cuarto debate adelantado en plenaria de la Cámara de Representantes”, en contravía de lo señalado en el artículo [157](#) de la Constitución, según el cual todo proyecto de ley debe ser debatido en cuatro debates, regla que fue desconocida en el caso concreto toda vez que los párrafos no hacían parte del proyecto presentado a consideración del Congreso de la República por el Gobierno Nacional como tampoco fueron analizados ni en el primer ni en el segundo debate en el Senado de la República, ni en el primer debate de la Cámara de Representantes.

Los párrafos fueron introducidos en el último debate adelantado ante la plenaria de la Cámara de Representantes y ante la discrepancia entre los textos aprobados en Cámara y Senado, la comisión accidental de conciliación los concilió, razón por la que aparecen en el texto final de la mencionada ley.

En este orden de ideas el trámite legislativo para dichos párrafos, en concepto del actor, fue contrario al artículo [157](#) de la Constitución Política y a la Ley 5 de 1992, pues no cumplieron la regla de los cuatro debates, vicio insubsanable que obliga a la Corte a excluirlos del ordenamiento jurídico.

1.2.2. Cargo por vicios de fondo

1.2.2.1. Violación del derecho al acceso a la administración de justicia, igualdad y debido proceso por la exigencia del párrafo segundo del artículo [52](#) de la Ley 1395

La obligación de acompañar copia informal de las pruebas que se pretendan hacer valer en el trámite judicial, so pena de no poder adjuntarlas posteriormente, resulta un requisito excesivo frente al derecho al acceso a la administración de justicia que, en los términos de la jurisprudencia constitucional es un derecho fundamental.

Para sustentar su aserto, el demandante señala que es necesario tener en cuenta que para la conciliación en civil y en familia no se requiere que las partes estén representadas por abogados, precisamente por el carácter de auto-composición que tiene la figura de la conciliación en donde se permite a las partes proponer la fórmula o fórmulas de acuerdo y, en evento de no lograrlo, acudir a la administración de justicia. El requisito que introduce el párrafo acusado hace que la conciliación se desnaturalice y se imponga una restricción desproporcional al derecho al acceso a la administración de justicia pues, mediante su exigencia, se está impidiendo la posibilidad de acudir a la justicia civil o de familia.

En ese orden, se señala que la sanción que impone el párrafo segundo “conlleva una restricción adicional al derecho de acceder a la justicia, entendido éste como la posibilidad de concurrir ante los jueces a fin de que impartan justicia conforme al ordenamiento jurídico y en condiciones de igualdad, pues si no es abogado o no estuvo acompañado de uno durante el trámite conciliatorio y en consecuencia dejó de esgrimir una importante evidencia dentro de dicho procedimiento, perdió la oportunidad de hacerla valer dentro del proceso judicial”

Para sustentar su argumento señala que la “introducción de la exigencia de aportar pruebas que las partes tengan en su poder al solicitar la audiencia, hace del trámite conciliatorio un pequeño juicio al cual llegará en situación de desventaja la parte que comparezca sin abogado pues no sabría cuáles documentos de los que tiene en su poder pueden ser considerados pruebas, cuáles de las pruebas esgrimidas por su contricante pueden tener un mayor valor probatorio en un

proceso judicial, cuales no pueden hacer valer, etc. Todas estas valoraciones propias del derecho probatorio, son materia de post grado en las facultades de derecho y no están al alcance del ciudadano común que comparece ante conciliador, bien como convocante, bien como convocado.”

Para concluir que “... la conciliación dejará de ser un instrumento adecuado a los fines loables que se persigue con su exigencia para convertirse en una discusión de carácter técnico jurídico en el cual los protagonistas van ser los abogados, porque el ánimo conciliatorio se supeditará a la fortaleza probatoria que exhiba la parte contraria y a la percepción que la otra parte tenga de dicha fortaleza...”

1.2.2.2. Violación del derecho al acceso a la administración de justicia, igualdad y debido proceso por la exigencia del parágrafo tercero del artículo [52](#) de la Ley 1395

En relación con la facultad que se le otorga al procurador judicial para exigir mediante un auto que se cumplan los requisitos que trae la ley y el reglamento de la conciliación, en el evento en que la solicitud no los cumpla, así como la sanción de entender desistida la solicitud si pasados 5 días no se subsanan los defectos señalados, se considera una sanción desproporcionada y una barrera en el acceso a la administración de justicia, toda vez que se introduce el término de inadmisión que no es propio del proceso conciliatorio.

Señala el demandante que las consideraciones expuestas frente al parágrafo segundo son igualmente válidas para sustentar la inconstitucionalidad de este parágrafo, salvo en lo que se refiere a la participación de abogado, dado que en la conciliación administrativa ésta es necesaria. Así, afirma que por razones netamente formales puede entenderse por no presentada una solicitud de conciliación pese a que sustancialmente cumpla todos los requisitos, lo que a todas luces resulta contrario al artículo [228](#) de la Constitución. Para sustentar su aserto hace mención al reglamento de la conciliación contenido en el Decreto [1716](#) de 2009 para concluir que revisados los requisitos señalados en él, no existe ninguno que justifique la inadmisión de la solicitud de conciliación.

Aduce, además, que se vulnera el derecho a la igualdad entre las partes, pues mientras “al convocante se le exige que cumpla con requisitos eminentemente formales...so pena de que su solicitud se entienda por no presentada y en consecuencia no pueda recurrir a los jueces; al convocado, que en la mayoría de las veces es la entidad estatal, no se le ponen cortapisas; su actitud puede ser simplemente la de asistir a la audiencia convocada, sin cumplir con ninguna otra formalidad.”

En relación con el derecho al acceso a la administración de justicia se dice que éste resulta restringido por un formalismo, dado que “no se promueve la participación de los individuos en la solución de sus disputas, por el contrario lo desestimula al privilegiar lo formal sobre lo sustancial; no estimula la convivencia pacífica pues impide que la persona que se considere perjudicada por el actuar del Estado pueda acudir a los jueces; no facilita la solución de los conflictos sin dilaciones injustificadas, por el contrario, entorpece el trámite conciliatorio y lo extiende en el tiempo sin resultados y ... finalmente descongestiona los despachos judiciales pero por sustracción de materia”.

Para demostrar cada uno de los asertos anteriores afirma el demandante que el legislador dejó una serie de vacíos que hacen el precepto acusado contrario a la Constitución, tales como la forma en que debe hacerse la notificación, los tiempos y sus efectos, pues entre una notificación

y otra pueden cumplirse los términos para presentar la conciliación.

1.3. INTERVENCIONES

1.3.1. Ministerio del Interior y de Justicia

La doctora Ana Beatriz Castelblanco Burgos, en su calidad de representante del Ministerio del Interior y de Justicia intervino en el proceso y solicitó a la Corporación declarar la exequibilidad de los apartes acusados de los parágrafos 2 y 3 demandados, por las siguientes razones:

1.3.1.1. En relación con los posibles vicios de forma en el trámite legislativo del proyecto que dio origen a las normas acusadas, se argumenta que éstos no existen. Una vez alude a múltiples fallos de esta Corporación en relación con los principios de consecutividad y de identidad relativa o flexible, señala que lo importante es que en todos los debates reglamentarios del respectivo proyecto de ley se hayan considerado los temas propuestos, lo cual a su vez está estrechamente relacionado con el principio de identidad relativa, por cuanto las plenarias de las Cámaras pueden introducir inclusive artículos nuevos respecto de lo aprobado en las comisiones, siempre y cuando éstos i) se refieran a los temas tratados en las comisiones y ii) guarden relación con el contenido general del proyecto de ley correspondiente.

Así, si se examina en su totalidad el trámite legislativo del proyecto de ley, se observa que desde la ponencia propuesta y aprobada en la Comisión Primera de Senado, el tema central del proyecto era la descongestión de los despachos judiciales, a través de tres instrumentos o estrategias específicas, a saber: (i) La desjudicialización de conflictos; (ii) La simplificación de procedimientos y trámites; (iii) La racionalización del aparato judicial, para hacer más efectiva la justicia.

Entonces, a partir de varios cuadros comparativos del texto del artículo [35](#) de la Ley 640 de 2001, en su versión anterior a la modificación efectuada por la Ley [1395](#) de 2010, y en especial, un cuadro comparativo de los 4 debates del texto modificatorio del artículo [35](#) de la Ley 640 de 2001 y el texto propuesto por la Comisión de Conciliación, aprobado en plenarias de Cámara y Senado sin modificaciones, se puede inferir que los parágrafos acusados fueron propuestos y aprobados como una medida de descongestión de los despachos judiciales a través de la simplificación del trámite de conciliación extrajudicial en materia de civil y de familia.

1.3.1.2. Igualmente, en materia de lo contencioso administrativo, se consideró pertinente exigir que se cumplieran con todos los requisitos consagrados para la conciliación extrajudicial, ofreciendo a las partes un margen prudencial de tiempo para subsanar los requisitos incumplidos al momento de presentar la solicitud, de tal manera que no resultara infructuoso el trámite conciliatorio por fuera de los despachos judiciales. Por ello, se agregó el párrafo tercero al artículo [35](#) de la Ley 640 de 2001.

1.3.2. Universidad Externado de Colombia

Henry Sanabria Santos, en su condición de profesor del Departamento Procesal, intervino en el juicio de constitucionalidad solicitando la inexecutable del párrafo segundo y la exequibilidad del párrafo tercero, por las siguientes razones:

1.3.2.1. En relación con los vicios de trámite señala que estos no se configuran puesto que la incorporación de los dos parágrafos acusados y “cuyo objeto principal es el de proporcionar herramientas que permitan descongestionar los despachos judiciales del Estado, no representa

una modificación sustancial a dicha finalidad.”

1.3.2.2. En relación con el párrafo 2 del artículo [52](#) de la Ley 1395 de 2010, concurda con los argumentos expuestos en el escrito de demanda, porque es verdad que en los asuntos civiles y de familia, a los cuales se limita la norma acusada, no es necesario acudir a la etapa conciliatoria prejudicial en compañía de abogado, motivo por el cual imponer que las únicas pruebas que pueden aportar a un proceso, en el cual se haya surtido previamente la audiencia de conciliación, sean aquellas aportadas a la solicitud o en la audiencia de conciliación resulta gravoso, poco garantista y por ende contrario a principios constitucionales.

1.3.2.3. En relación con el párrafo 3 del artículo [52](#) de la Ley 1395 de 2010, señala que éste se limita a consagrar el procedimiento a seguir por el procurador ante la presentación de la solicitud de conciliación. Explica que el trámite descrito es exactamente el mismo que debe cumplir el Juez ante la radicación de una demanda, es decir, que el procurador podrá admitir o inadmitir con la posibilidad de subsanar; de tal manera que es irrefutable la similitud con el procedimiento propio de la demanda, según el cual, cuando el Juez se percata de irregularidades o falencias, de aquellas que no conllevan como consecuencia el rechazo de la demanda, deberá advertirlo al demandante para que éste, en el término preclusivo y perentorio de (5) días se sirva corregir los defectos, so pena de rechazar la demanda y entender que ésta nunca fue presentada, procedimiento que en nada afecta el derecho de acceso a la administración de justicia.

Considera que admitir que los efectos de la no subsanación de la solicitud de conciliación sea igual al del rechazo de la demanda, es dotar de efectos de cosa juzgada relativa la decisión de aquel, puesto que tal determinación tendría las consecuencias que le son inherentes al rechazo de la demanda ante la respectiva jurisdicción, siendo las más representativas, la continuidad del término de caducidad y de prescripción, constituyendo esta consecuencia una clara función jurisdiccional desempeñada por una autoridad administrativa, en contraposición a lo prescrito por la Corte Constitucional en sentencia C-1038 de 2002.

1.3.3. Universidad del Rosario

Gabriel Hernández Villareal, en su condición de Director de las Especializaciones en derecho procesal y en derecho probatorio de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, solicitó la declaración de inexecutable del párrafo 2° del artículo [52](#) de la Ley 1395 de 2010, y la executable del párrafo 3° del mencionado artículo.

1.3.3.1. Frente al párrafo 2° del artículo [52](#) de la Ley 1395 de 2010, no sólo comparte los argumentos expuestos por el demandante y agrega que tal exigencia implica el desconocimiento del mandato del artículo [228](#) de la Constitución, que privilegia lo sustancial por encima de lo procedimental, y en su lugar sitúa al legislativo como defensor del exceso ritual manifiesto

Reitera que si el trámite conciliatorio extrajudicial en derecho es de suyo un procedimiento y no un proceso, nada justifica entonces que ese trámite se le confiera un atributo propio del proceso, como es el de la fase de confirmación o prueba, teniendo en cuenta las desproporcionadas consecuencias que para las partes tiene el hecho de no haber cumplido requisito que se discute en esta sede.

Si en rigor el conciliador no administra justicia, toda vez que él no adjudica el derecho como tal, no dispensa justicia y tampoco valora el acervo probatorio para, con base en él, adoptar una determinada decisión, la exigencia que se consigna en la norma acusada lo único que logra es tornar dispendiosa una simple actuación procedimental, atentando contra el fin mismo de la

norma, cual es la descongestión judicial.

1.3.3.2. En cuanto al párrafo 3° del artículo [52](#) de la Ley 1395 de 2010, discrepa de la visión expuesta por el accionante al considerar que el aparte en mención no contraviene ningún postulado de la Carta Política, por el contrario, permite la celeridad que es propia de esta clase de asuntos sin que impida el efectivo acceso a la justicia, por cuanto: i) El peticionario no ve cercenado su derecho a que por medio de la conciliación eventualmente se dirima la controversia; ii) Al igual que ocurre con el auto admisorio de una demanda, al convocante se le da un término de cinco días para que subsane lo pertinente; iii) Contra esa providencia se previó el recurso de reposición como mecanismo para controvertirla, y, iv) Lo decidido por el procurador no hace tránsito a cosa juzgada material, y por ende nada impide que en caso de que se haya dejado vencer el término para subsanar el interesado puede volver a presentar su solicitud.

1.3.4. Intervención del ciudadano Diego Ernesto Luna Quevedo

El ciudadano Diego Ernesto Luna Quevedo, presentó escrito de coadyuvancia, solicitando la inexecutable del párrafo 2° del artículo [52](#) de la Ley 1395 de 2010, o subsidiariamente, y en caso tal que la anterior pretensión no prospere, la Corte determine la interpretación conforme a la Constitución de la norma antes aludida.

1.3.4.1. Reitera lo expuesto en el escrito de demanda sobre el derecho al acceso a la administración de justicia, el cual, pese a no encontrarse dentro del capítulo de “De los derechos fundamentales”, dada su especial relevancia, debe ser considerado como tal, en la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

Por tanto, al momento de analizar una norma que tenga incidencia en el ejercicio del derecho a la administración de justicia, ésta debe cumplir con los requisitos de la razonabilidad y la proporcionalidad de la carga creada. En ese sentido, si según la exposición de motivos de la ley, ésta busca descongestionar los despachos judiciales, en este caso, especialmente en las jurisdicciones civil y de familia no puede entenderse so pretexto de que se busque la descongestión judicial que los administrados deban asumir cargas que no le son propias, de esta manera, y como es inmanente con la figura de la conciliación, ésta está pensada para ser un mecanismo efectivo para que se solucione de forma pacífica una controversia entre pares, de tal forma que sean las mismas partes en conflicto las que determinen la mejor solución posible entre ellas, y tal como es su objetivo esencial antes de acudir a instancias judiciales. Por tanto, la carga que impone el párrafo segundo resulta contraria a la Constitución.

1.3.4.2. Finalmente, agrega que si la Corte considera que el párrafo segundo no es contrario a la Constitución, solicita se determine la interpretación que se ajuste a ella, teniendo en cuenta que hay dos posibles interpretaciones que se pueden dar dicho párrafo, así: i) sólo será posible durante juicio hacer valer los documentos y pruebas que se tienen al momento de la conciliación, independientemente de los motivos por los cuales no se puedan presentar dichas pruebas al momento de la conciliación. ii) A pesar de que al momento de la conciliación no se tengan determinados documentos y pruebas, e incluso, si están en su poder y no fueron aportados en su conciliación sin culpa de la parte en la misma, las partes podrán aportar dichas pruebas en sede judicial como una forma de garantizar el derecho a la administración de justicia y de primar la verdad real sobre la verdad formal.

1.4. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Procurador General de la Nación, Alejandro Ordóñez Maldonado, dentro del término legalmente previsto, emitió el concepto de su competencia, en el cual solicita declarar la exequibilidad de los párrafos 2 y 3 del artículo [52](#) de la Ley 1395 de 2010, en cuanto en su proceso de formación no se vulnera el principio de consecutividad ni el de identidad flexible. En relación con los vicios de fondo, se solicita la declaración de exequibilidad del párrafo segundo y la inhibición para pronunciarse de fondo sobre el párrafo tercero del artículo [52](#) de la Ley 1395 de 2010, por inepta demanda, con base en las siguientes consideraciones:

1.4.1. Respecto al trámite que surtieron los párrafos 2 y 3 acusados, luego de precisar el alcance de los principios de consecutividad e identidad flexible, sobre la base de lo dicho por la Corte, específicamente en la sentencia C-736 de 2008, en la que se estudia el alcance y efectos de estos principios en el trámite de una ley en el Congreso de la República, señala, luego de revisar el material probatorio que obra en el expediente, que en el proceso de formación de los párrafos demandados no se desconocieron tales principios, porque el artículo [52](#) fue materia de los cuatro debates exigidos por el artículo [157](#) superior para el trámite de los proyectos de ley, y porque las modificaciones introducidas no adicionan temas nuevos, pues las exigencias que en ellas se establecen guardan unidad temática con la solicitud de conciliación extrajudicial para acudir ante las jurisdicciones civil, familia y de lo contencioso administrativo, dentro de los propósitos de desjudicializar los conflictos, simplificar los procedimientos y ejercer un control estricto de las demandas.

1.4.2. En relación con la exigencia contenida en el párrafo 2 acusado, en el sentido de aportar las pruebas que las partes tengan en su poder, se considera que dicha exigencia, antes de impedir o restringir el acceso a la administración de justicia y el derecho de defensa, como lo sostiene el actor, es una exigencia razonable, que se ajusta al ordenamiento superior, toda vez que el hecho de que las partes involucradas aporten las pruebas que tengan en su poder y pretendan hacer valer en el eventual proceso, así sea de manera informal, brinda elementos de juicio que son indispensables para que el conciliador y las propias partes, puedan tener un conocimiento completo y adecuado del conflicto. Sin este conocimiento, dice el Procurador, la conciliación es un ejercicio estéril, pues las partes se limitan a sostener su posición sin que haya manera de establecer si ésta tiene o no fundamento, tanto en el plano fáctico como en el jurídico.

En consecuencia, considera que la exigencia que se cuestiona en lugar de vulnerar el derecho a acceder a la justicia es un instrumento idóneo para realizarlo, pues permite que el conflicto sea resuelto de manera pronta y a bajo costo, de una manera alternativa al sistema judicial formal, que no por alternativa menos jurídica y menos justa.

De igual manera, aduce que en nada menoscaba el derecho de defensa de una de las partes en conflicto el que no se admita en el proceso aquellas pruebas que no se presentan en la conciliación, pues la defensa no puede fundarse en asaltar la buena fe de los conciliadores y de las demás partes, ni en la deslealtad, ni en general en la mala fe. Por lo restante, dicha exigencia, además de contribuir a realizar los derechos que se reputan vulnerados por el actor, promueve la participación de los particulares en la solución de controversias, contribuye a la consecución de la convivencia pacífica y a la descongestión de los despachos judiciales, fines que la Corte reconoce como valiosos en el plano constitucional, entre otras, en la sentencia C-1195 de 2001, en consecuencia, solicita la declaración de exequibilidad de la norma acusada.

1.4.3. Frente a la inconstitucionalidad del párrafo 3 acusado, considera que la demanda no cumple con los requisitos y contenidos mínimos que debe satisfacer un cargo, en los términos de la sentencia C-1052 de 2001. Señala que el cargo no es específico ni suficiente, razón por la que

se solicita a la Corte declararse inhibida para pronunciarse de fondo sobre este cargo.

2. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

2.1. COMPETENCIA

La Corte Constitucional es competente para conocer y decidir sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4° del artículo [241](#) de la Constitución Política, por estar dirigida contra una norma contenida en una ley.

2.2. PROBLEMA JURÍDICO

La demanda presentada por el ciudadano Franco Becerra plantea tres problemas jurídicos que la Corte debe resolver, uno en relación con un vicio en el procedimiento de formación y los dos restantes relativos a cargos sustanciales, los cuales se pueden resumir de la siguiente manera:

El primer problema, referido al cargo por vicios en la formación de la ley, consiste en determinar si el trámite mediante el cual fueron aprobados los parágrafos 2 y 3 del artículo [52](#) es contrario al principio de consecutividad por cuanto dichos parágrafos fueron introducidos en el tercer debate, según se desprende de las pruebas que obran el proceso.

En relación con este problema jurídico, todos los intervinientes y el Ministerio Público coinciden en afirmar que los mencionados parágrafos no son contrarios al principio de consecutividad, por cuanto su inclusión guarda expresa relación con la temática debatida durante el trámite legislativo.

El segundo problema, relacionado con un cargo de fondo, hace referencia a determinar si la exigencia impuesta a las partes en las conciliaciones de carácter civil y de familia de aportar las pruebas que tengan en su poder, so pena de no poder presentarlas en el proceso judicial en el evento de fracasar la conciliación, resulta una carga excesiva que resulta lesionando los derechos al acceso a la administración de justicia, el debido proceso y la igualdad.

En relación con este problema jurídico, todos los intervinientes a excepción del Procurador General, consideran que la exigencia que consagra el parágrafo segundo es una carga excesiva que resulta contraria al derecho al acceso a la administración de justicia. El Ministerio Público, por su parte, manifestó que esa exigencia es proporcional y razonable frente a la descongestión judicial que se propuso el legislador al expedir la ley de la que hace parte el mencionado parágrafo y que no afecta derecho fundamental alguno, por el contrario su fundamento está en el principio de buena fe.

El tercer problema, también en relación con un cargo de fondo, tiene que ver con la facultad que se le reconoce al procurador como conciliador en materia administrativa para inadmitir las solicitudes de conciliación cuando éstas no cumplan los requisitos señalados en la ley o el reglamento de conciliación, así como el hecho de entenderse por no presentada la solicitud en caso de que no se subsanen los requisitos señalados. En relación con esta facultad, debe la Corte establecer si ella resulta contraria al derecho al acceso a la administración de justicia.

Todos los intervinientes coinciden en afirmar que el legislador no desconoció norma constitucional alguna al introducir la figura de la inadmisión de la solicitud de conciliación administrativa, por cuanto al igual que sucede con la demanda en los procesos judiciales, es pertinente que exista una etapa que permita a las partes cumplir con los requisitos exigidos por la

ley para esta clase de actuaciones, so pena de entenderse por no presentada. Por su parte, el Ministerio Público solicita la inhibición frente a este cargo por no cumplir los requisitos exigidos por la jurisprudencia constitucional para el efecto, específicamente el cargo de especificidad.

En consecuencia, procede la Corte a analizar cada uno de los problemas jurídicos reseñados.

3. LOS PRINCIPIOS DE CONSECUTIVIDAD E IDENTIDAD FLEXIBLE: REQUISITOS QUE DEBE CUMPLIR EL CARGO DE INCONSTITUCIONALIDAD CUANDO SE ALEGUE SU VIOLACIÓN

3.1. Esta Corporación ha venido decantando en la última década los requisitos mínimos que debe contener toda demanda de constitucionalidad, y ha establecido que el ciudadano que ejerce la acción pública de constitucionalidad tiene una carga mínima de argumentación que no es incompatible con el derecho a interponer acciones en defensa de la Constitución, en los términos del artículo [40](#), numeral 6.

En ese sentido, en la sentencia C-1052 de 2001 se establecieron los cinco requisitos mínimos que debe contener toda demanda de constitucionalidad y que hacen referencia a: la claridad, la certeza, la especificidad, la pertinencia y la suficiencia.

Así mismo, la jurisprudencia ha venido desarrollando frente a determinadas acusaciones unos requisitos específicos. Es el caso de las demandas que se basan en la violación del principio de igualdad; la figura de la omisión relativa; el principio de proporcionalidad y los principios de consecutividad e identidad flexible propios del trámite legislativo, entre otros.

3.2. En relación con el principio de consecutividad, la sentencia C-208 de 2000 resumió las generalidades de este principio y señaló que él consiste en: (i) estudiar y debatir todos los temas propuestos durante el trámite legislativo; (ii) no posponer para una etapa posterior el debate de un determinado asunto y (iii) discutir, debatir aprobar o improbar en la respectiva instancia legislativa todos los asuntos sometidos a su consideración.

Por su parte, el **principio de identidad** hace referencia a que el proyecto de ley mantenga a lo largo de los debates reglamentarios un hilo conductor, una unidad en su temática, razón por la cual las modificaciones o adiciones introducidas a lo largo del trámite legislativo deben tener un vínculo, una unidad con el tema general del proyecto, lo que implica que los cambios que se pueden introducir en las comisiones o plenarias deben **(i)** referirse a temas tratados y aprobados en el primer debate, y **(ii)** que éstos temas guarden estrecha relación con el contenido del proyecto. Es por ello que es más apropiado referirse a él como el principio de **identidad flexible** toda vez que el proyecto no debe ser el mismo a lo largo de todo el inter legislativo, por cuanto él puede ser objeto de reformas, adiciones o supresiones en los términos del artículo [160](#) constitucional.

3.3. Las implicaciones de estos principios en el trámite legislativo llevaron a la Sala Plena a fijar en la sentencia C-992 de 2000, los requisitos que debe observar una demanda de constitucionalidad cuando se trate de atacar un precepto por su inobservancia. Estos requisitos se resumen en: i) la identificación de los contenidos normativos que se consideran nuevos; ii) las razones por las cuales esos contenidos se consideran nuevos en relación con el cuerpo normativo del que hacen parte, y iii) una argumentación, así sea somera, de porqué los textos nuevos o adicionados rompen la unidad temática o no guardan una conexidad genérica o específica con la materia que regula la respectiva ley.

En ese sentido, para que se estructure un cargo por violación de uno cualquiera de estos dos

principios, es necesario identificar el texto nuevo o adicionado, pero en especial, es esencial que el demandante señale, así sea de forma sucinta, las razones por las cuales el artículo nuevo o modificado es ajeno a la finalidad y objetivo de texto de la ley del cual hace parte, por cuanto es de la esencia de la función legislativa que los proyectos de ley en el transcurso de las deliberaciones pueden ser objeto de modificaciones, adiciones o supresiones, como expresamente lo consagra el artículo [160](#) constitucional.

Por tanto, no basta con afirmar en el escrito de demanda que determinado precepto fue modificado o no debatido en los distintos debates dentro del órgano legislativo, para entender que se desconoció el requisito de consecutividad o identidad, toda vez que los cambios, adiciones, supresiones son propias del quehacer legislativo y tienen su sustrato en el espíritu deliberativo del órgano democrático. Es necesario, entonces, indicar, cómo las adiciones, las modificaciones o preceptos nuevos que se acusan, rompen con la materia que se venía discutiendo, es decir, se debe argumentar porqué son ajenas o no tienen relación alguna con ella, para así poder sostener de forma válida que con su inclusión se pudo desconocer la regla del artículo [157](#) constitucional relacionada con los cuatro debates y de paso con la contenida en el artículo [158](#) sobre unidad de materia.

Es por ello que en la sentencia C-[839](#) de 200, reiterando lo expuesto en sentencia C-992 de 2001, se indicó que cuando el cargo de inconstitucionalidad se base en el desconocimiento del principio de consecutividad o identidad flexibilidad, es deber del demandante demostrar la falta de conexidad entre el texto acusado y lo que venía siendo objeto de discusión en la respectiva comisión o cámara. En ese orden, es claro que existe una estrecha relación entre estos dos principios.

En esa misma línea, en la sentencia **C-1124 de 200** se indicó que para la procedencia de un cargo por violación del principio de consecutividad o de identidad, no basta con que se afirme que determinado precepto no hizo parte del proyecto original o de modificaciones introducidas en primer o segundo debate, porque se debe presumir que la modificación, adición o reforma que se acusa responde a la potestad reconocida a las plenarios de hacer cambios a los proyectos en discusión, según la autorización expresa del artículo [160](#) constitucional, toda vez que el demandante tiene la carga de explicar porqué lo acusado excede la facultad que se reconoce a las plenarios o a las comisiones en la norma en comento. En otros términos, se impone demostrar de forma simple que lo que se adiciona, incluye o modifica, no guarda ningún nexo con lo debatiendo y aprobado.

La misma exigencia se hizo en la sentencia **C-856 de 200** al indicar que las demandas de constitucionalidad por violación del principio de consecutividad e identidad relativa deben explicar en forma meridana porqué el texto acusado no guarda una conexidad temática con lo debatido y aprobado en el primer debate de la respectiva comisión o los surtidos en la otra Cámara.

El requerimiento de este requisito tiene como fundamento el hecho de que el principio de consecutividad implica que todo proyecto surta los cuatro debates exigidos en la Constitución y que los temas propuestos se debatan, pero **no** que el proyecto se mantenga idéntico a lo largo de los cuatro debates porque exigir tal exactitud sería contraria a la facultad de las comisiones y de las plenarios de introducir modificaciones en los términos del artículo [160](#) constitucional.

En ese orden, lo que determina la procedencia o improcedencia de un cargo por desconocimiento del principio de consecutividad e identidad flexible, es la conexión temática que debe existir

entre las materias objeto del proyecto de ley y las que se introducen en cualquier momento del debate legislativo. Los temas que no guarden una conexidad con el objeto del proyecto de ley y los asuntos relacionados con él, serán contrarios a estos principios y, en consecuencia, deben ser excluidos del debate so pena de ser posteriormente declarados inexecutable, sin importar que su inclusión se hubiese dado desde el primer debate. Por el contrario, temas que guarden conexidad con el objeto del proyecto de ley serán susceptibles de ser introducidos aún en el último debate, sin que dicha inclusión pueda ser considerada contraria a la regla del artículo [157](#) constitucional, tal como se expuso en la sentencia C-942 de 200, en donde corresponderá a la comisión accidental de conciliación determinar los textos que ofreciendo discrepancia, harán parte del texto definitivo.

Lo expuesto demuestra la importancia que reviste para el análisis constitucional que corresponde ejercer a esta Corporación que las demandas que se presenten en ejercicio de la acción pública de constitucionalidad por el desconocimiento de los principios de consecutividad e identidad flexible expongan, así sea sucintamente, las razones por las cuales se considera que un determinado asunto incluido en uno cualquiera de los debates reglamentarios es contrario a la temática del proyecto de ley objeto de discusión y el porqué, ante el incumplimiento de este requisito, lo procedente es la inhibición de la Corte frente al respectivo cargo.

3.4. En el asunto objeto de revisión, se observa que el demandante en su escrito de demanda incumplió con la carga mínima de argumentación en los términos expuestos en el acápite precedente, por cuanto se limitó a señalar que los párrafos 2 y 3 del artículo [52](#) 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 las Cámaras de introducir modificaciones, adiciones o supresiones 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 ciudadano Franco Becerra omitió señalar el porqué 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 lo 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 impide a la Corte llevar a acabo 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 la facultad contenida en el artículo [160](#) constitucional y no una elusión de un debate reglamentario.

En este orden de ideas, la Sala Plena no se pronunciará frente al primer cargo por vicios en el trámite de los dos párrafos acusados, por la ausencia de un elemento esencial en su formulación.

4. La conciliación obligatoria prejudicial y el derecho a acceder a la administración de justicia

4.1. LA CONCILIACIÓN

La conciliación como mecanismo de resolución extrajudicial 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 y imparte su aprobación. El convenio al que se llega como resultado del acuerdo es obligatorio y definitivo para las partes que concilian.

La nota característica de este mecanismo de resolución de conflictos es la voluntariedad de las partes para llegar a la solución de su controversia, pues son ellas, ayudadas por el conciliador que no tiene una facultad decisoria, quienes presentan las fórmulas de acuerdo con las que se espera poner fin a sus divergencias. Es, entonces, un mecanismo de autocomposición porque son las partes en conflicto y no un tercero, llámese juez o árbitro, quienes acuerdan o componen sus diferencias. Sobre la autocomposición y la conciliación como una forma de mediación, la sentencia C-1195 de 200 señaló:

“En la autocomposición las partes pueden abordar la solución del conflicto, ya sea comunicándose e intercambiando propuestas directamente –y en este caso estamos ante una negociación–, o bien con la intervención de un tercero neutral e imparcial que facilita y promueve el diálogo y la negociación entre ellas –y en ese evento nos encontramos ante la mediación, en cualquiera de sus modalidades–. Si bien el término conciliación se emplea en varias legislaciones como sinónimo de mediación, en sentido estricto la conciliación es una forma particular de mediación en la que el tercero neutral e imparcial, además de facilitar la comunicación y la negociación entre las partes, puede proponer fórmulas de solución que las partes pueden o no aceptar según sea su voluntad”

El acuerdo al que pueden llegar las partes debe ser vertido en un documento que por imperio de la ley hace tránsito a cosa juzgada y, por ende, obligatorio para éstas. En ese sentido, la jurisprudencia constitucional ha señalado que el término conciliación tiene o admite dos acepciones: una jurídico procesal, que lo identifica o clasifica como un mecanismo extrajudicial o trámite procedimental judicial que persigue un fin específico; y otra jurídico sustancial que hace relación al acuerdo en sí mismo considerad.

Bajo estas dos acepciones son las partes las que en ejercicio de su libertad dispositiva deciden voluntariamente si llegan o no a un acuerdo, conservando siempre la posibilidad de acudir a la jurisdicción, es decir, a los órganos del Estado que constitucional y permanentemente tienen la función de administrar justicia para que en dicha sede se resuelva el conflicto planteado.

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 una desconfianza hacia la justicia formal ni un dispositivo que tenga como fin principal la descongestión judicial, pues si bien ésta se convierte en una excelente alternativa para evitarla, no se le puede tener ni tratar como si ésta fuera su única razón de ser.

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

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: 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, como una manifestación del principio de participación democrática que es axial a nuestra organización estatal, 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, pero no se debe tener como su fin único o esencia.

4.2. EL DERECHO FUNDAMENTAL AL ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA Y LA LIBRE CONFIGURACIÓN DEL LEGISLADOR

La jurisprudencia constitucional ha identificado el derecho al acceso a la administración de justicia como un derecho de carácter fundamental que puede ser restringido o limitado por el legislado. Sobre el particular se ha señalado:

“...no le asiste razón al demandante al suponer que el derecho a acceder a la justicia es un derecho que no admite limitaciones. El derecho a acceder a la justicia no es un derecho absoluto. La cuestión es más compleja. De lo que se trata es de determinar qué limitaciones a este derecho son constitucionalmente razonables y cuáles no lo son y, por lo tanto, deben ser excluidas del ordenamiento jurídico.”

Se ha entendido, entonces, que el legislador en materia de procedimientos tiene una libertad de configuración en los términos del artículo [150](#) constitucional, numeral 1 y 2, en concordancia con los artículos [29](#), [86](#), [87](#), [228](#) y [229](#) constitucionales, entre otros, que lo facultan para establecer requisitos, tiempos, procedimientos, recursos, etc., que pueden limitar el derecho de acceso a la administración de justicia pero no hacerlo nugatorio, razón por la que se exige que las restricciones que en virtud de esa potestad legislativa se lleguen a imponer, deben ser proporcionales frente a este derecho fundamental y al principio constitucional consagrado en el artículo [238](#), según el cual lo sustancial debe primar sobre lo forma.

El siguiente aparte de la sentencia C-204 de 200, es muy ilustrativo sobre el particular.

“... esa discrecionalidad para determinar normativamente acerca de una vía, forma o actuación procesal o administrativa no es absoluta; es decir, debe ejercitarse dentro del respeto a valores fundantes de nuestra organización política y jurídica, tales como, la justicia, la igualdad y un orden justo (Preámbulo) y de derechos fundamentales de las personas como el debido proceso, defensa y acceso a la administración de justicia (C.P., arts. [13](#), [29](#) y [229](#)). Igualmente, debe hacer vigente el principio de la primacía del derecho sustancial sobre las formas (C.P., art. [228](#)) y proyectarse en armonía con la finalidad propuesta, como es la de realizar objetiva, razonable y oportunamente el derecho sustancial en controversia o definición; de lo contrario, la configuración legal se tornaría arbitraria.

“De ahí que la Corte haya señalado que la legitimidad de las normas procesales está dada en la medida de su proporcionalidad y razonabilidad “pues sólo la coherencia y equilibrio del engranaje procesal permite la efectiva aplicación del concepto de justicia y, por contera, hace posible el amparo de los intereses en conflicto”. Así las cosas, la violación del debido proceso ocurriría no sólo bajo el presupuesto de la omisión de la respectiva regla procesal o de la ineficacia de la misma para alcanzar el propósito para el cual fue diseñada, sino especialmente en el evento de que ésta aparezca excesiva y desproporcionada frente al resultado que se pretende

obtener con su utilización.”

“La Corte ha precisado específicamente que al legislador, dentro de las facultades de configuración legislativa que se derivan de las normas constitucionales ya mencionadas (arts [29,150](#), [228](#) C.P.) también se le reconoce competencia para establecer dentro de los distintos trámites judiciales imperativos jurídicos de conducta dentro del proceso, consistentes en deberes, obligaciones y cargas procesales a las partes, al juez y aún a terceros intervinientes, siempre y cuando al hacerlo respete los principios y valores constitucionales y obre conforme a los referidos principios de razonabilidad y proporcionalidad”

Igualmente, en sentencia C-314 de 200 se señaló que la potestad de configuración del legislador es una competencia constitucional que debe ejercerse dentro de los límites impuestos por la Carta Política, la cual debe estar justificada en un principio de razón suficiente, en donde si la decisión del legislador resulta arbitraria debe ser retirada del ordenamiento jurídico. Uno de esos límites es precisamente no hacer nugatorios derechos fundamentales tales como el de acceso a la administración de justicia, debido proceso y defensa. Por tanto, las decisiones legislativas que impidan el ejercicio de estos derechos fundamentales deben ser excluidas del ordenamiento constitucional.

En esa misma línea, en la sentencia **C-662 de 2004**, se señaló que “al juez constitucional le corresponde garantizar al máximo la libertad de configuración que tiene el legislador; libertad, que sin embargo, no puede ser absoluta ni arbitraria, sino que debe desarrollarse conforme a los límites que impone la misma Carta”.

Esta postura fue recientemente reiterada en la sentencia C-372 de 201, en la que se señaló expresamente que la libertad de configuración del legislador además de estar limitada por los principios de razonabilidad y proporcionalidad, también lo está por los principios de progresividad y no regresión teniendo en cuenta que los derechos fundamentales también tienen una faceta prestacional que una vez alcanzada se convierte en un límite para aquella.

“la Sala recuerda que el legislador ordinario, ... en ejercicio de su libertad de configuración, cuenta con una amplia gama de atribuciones, entre ellas la de regular los distintos procesos judiciales y establecer cada una de las actuaciones que en ellos han de surtirse, los términos procesales, los recursos ordinarios o extraordinarios, la oportunidad para interponerlos, los efectos en los que se conceden; en fin, el Legislador cuenta con libertad de configuración para establecer las distintas reglas y procedimientos que rigen el debido proceso o las denominadas formas propias del juicio, en todos los campos del derecho.

“No obstante, esta competencia debe ser ejercida sin desconocer la vigencia de los derechos fundamentales de los ciudadanos y los principios y valores constitucionales, como los principios de razonabilidad y proporcionalidad, y el de progresividad y no regresión, entre otros; estos principios constituyen entonces límites al ejercicio de su competencia”.

4.3. LOS MECANISMOS PARA DETERMINAR SI UNA MEDIDA DEL LEGISLADOR RESULTA DESPROPORCIONA FRENTE A UNO O VARIOS DERECHOS FUNDAMENTALES

En la sentencia **C-372 de 2011**, la Sala tuvo la oportunidad de recordar, con fundamento en la doctrina y en fallos de esta Corporación, específicamente la sentencia **C-093 de 200**, que existen dos enfoques o mecanismos para el examen de la razonabilidad de una medida que introduzca límites a uno o varios derechos fundamentales o a principios de la misma naturaleza: el europeo

y el estadounidense, los cuales se estructuran de forma diversa. La jurisprudencia de esta Corporación, en algunas de sus decisiones, ha ido tomando de uno y de otro, para hablar de un test integrado de proporcionalidad que comprende **i)** todas las etapas del juicio de proporcionalidad, propio del modelo europeo y **ii)** distintos niveles de examen, característica del modelo Norte Americano y que depende de la naturaleza del asunto objeto de análisis.

En ese orden, no es de extrañar que en algunas decisiones se haga uso de uno y otro mecanismo. Así, por ejemplo, en la sentencia **C-1195 de 2001** se señaló específicamente que cualquier limitación al derecho al acceso a la administración de justicia a partir del ejercicio de esa libertad tiene que someterse a un test de razonabilidad intermedio –modelo Norte Americano-, bajo el fundamento que el Constituyente le reconoció al legislador un margen razonable para ejercer su potestad de configuración en materia de la configuración de los procesos y tramites procesales.

En esa misma línea, en la sentencia C-807 de 200 se indicó que el test de razonabilidad debe ser estricto cuando la norma que contiene la medida tenga una las siguientes características: i) expedida con anterioridad a la Constitución de 1991 y ii) cuando tiene origen en el poder Ejecutivo. En ese orden, se señaló que el legislador debe cuidar no solo la protección del derecho de acceder a la administración de justicia sino asegurar que los derechos de las partes involucradas en el conflicto puedan, en un plano de igualdad, ver garantizados sus derechos.

Por su parte, en recientes decisiones, sentencias C-372 y C-543 de 2011, se ha utilizado el test integrado de proporcionalidad.

4.4. LA CONCILIACIÓN COMO REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD PARA EL EJERCICIO DE LA JUSTICIA FORMAL

La Corte Constitucional ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre la exigencia del agotamiento previo de mecanismos alternativos de resolución de conflictos como requisito previo para acceder a la justicia formal, específicamente la conciliación. En ese sentido, en la sentencia C-1195 de 2001 se declaró ajustado a la Constitución el requisito que introdujo el legislador de 2001 a través de la Ley [640](#), según el cual en los asuntos civiles, de familia y administrativos susceptibles de conciliación debería intentarse ésta previamente, como un requisito de procedibilidad de la acción correspondient. La única materia en donde ésta no ha sido aceptada como requisito de procedibilidad es en la labora.

Específicamente se señaló que tal exigencia no era contraria al derecho que tiene toda persona de acceder a la administración de justicia en los términos del artículo [229](#) constitucional, porque agotada la etapa conciliatoria en la que las partes no están obligadas a llegar a un acuerdo, se abre la posibilidad de acudir al juez de la causa, es decir, el derecho de acceso a la administración de justicia no estaba restringido ni muchos anulado, porque una vez agotada la etapa conciliatoria sin un acuerdo, la justicia formal quedaba habilitada para decir. Sobre el particular se expresó:

“... cuando la Carta Política facultó al Congreso para regular los aspectos atinentes a los mecanismos alternativos de solución de conflictos, también le confirió una libertad de regulación que aquella potestad implica, de modo que el legislador es libre de establecer, dentro de los parámetros que le impone el Ordenamiento Superior, los requisitos, las exigencias y, en general, las características sustanciales a este tipo de mecanismos de administración de justicia”

Bajo ese entendido se indicó que conciliación prejudicial obligatoria buscaba entre otras cosas: (i) garantizar el acceso a la justicia; (ii) promover la participación de los individuos en la

solución de sus disputas; (iii) estimular la convivencia pacífica; (iv) facilitar la solución de los conflictos sin dilaciones injustificadas y, finalmente, (v) descongestionar los despachos judiciales.

Este requisito de procedibilidad parte, entonces, del respeto por la voluntad y libre disposición de las partes para conciliar sus intereses en donde el Estado no puede imponer ni la fórmula de arreglo ni la obligación de conciliar como tampoco requisitos que terminen frustrando la posibilidad que tienen toda persona a ejercer su derecho fundamental de acceso a la administración de justicia, entendido en este caso, como la posibilidad de poder someter las diferencias que surgen entre los individuos a la decisión de los órganos estatales competentes, cuando no han podido llegar a un acuerdo a través de los mecanismos extrajudiciales de resolución de conflictos.

Lo anterior supone igualmente que el derecho de acceso a la administración de justicia no se garantiza simplemente con i) el hecho de poder acceder ante un tercero que resuelva la controversia o ii) reconociendo valor a los acuerdos surgidos de la autocomposición, sino iii) estableciendo términos y plazos que permitan una pronta solución de la controversia, razón por la que este derecho implica igualmente que en plazos razonables se decida de fondo el asunto, iv) el respeto por el debido proceso y el derecho de defensa y iv) la inexistencia de barreras por razones económicas o geográficas, entre otros.

Lo expuesto en precedencia permite a la Sala analizar las normas acusadas.

5. ANÁLISIS DE LOS PARÁGRAFOS ACUSADOS

5.1. LAS MODIFICACIONES QUE INTRODUJO LA LEY [1395](#) DE 2010 A LA CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL

En la exposición de motivos que acompañó el proyecto de ley presentado por el Gobierno Nacional, se señaló expresamente que las estadísticas del DANE mostraban un aumento creciente de la demanda de los ciudadanos a la administración de justicia, pese a los esfuerzos hechos por el propio legislador para fomentar los mecanismos alternativos de resolución de conflictos y disminuir la congestión judicial como la mora en los despachos judiciales, razón por la que se indicaron tres objetivos que se buscaban lograr con la reforma propuesta: i) la desjudicialización de conflictos; ii) la simplificación de procedimientos y trámites; y iii) la racionalización del aparato judicial, para hacer más efectiva la justicia, mediante un control más estricto de la demanda de la misma.

Dentro de esa lógica de desjudicializar los conflictos y hacer más ágil la conciliación como mecanismo extrajudicial de resolución de conflictos, el Gobierno Nacional propuso una serie de modificaciones que fueron aprobadas por el Congreso y que se pueden resumir así, se: **i)** reconoce la posibilidad de la **conciliación en equidad** para agotar el requisito de procedibilidad para las acciones civiles y de familia, **ii)** elimina el requisito de elevar a escritura pública el acuerdo conciliatorio en los eventos en que ésta fuera exigida previo el registro del acta de conciliación, **iii)** autoriza la judicatura ad honórem en las casas de justicia y centros de conciliación públicos con una duración de siete (**7**) meses, así como la judicatura de los asesores de los conciliadores en equidad y **iv)** ratifica la multa hasta por dos (**2**) salarios mínimos a quienes sin causa justificada no asistan a la audiencia y presenten la demanda correspondiente. En este caso, la sanción la impone el juez ante quien se presente la demanda y a favor del Consejo Superior de la Judicatura.

Por su parte, en el tercer debate al proyecto de ley que finalmente fue sancionado como Ley [1395](#), la comisión de ponentes de la Comisión Permanente de la Cámara de Representantes decidió introducir dos párrafos adicionales a la propuesta presentada por el Gobierno Nacional. Estos dos párrafos hacen relación a: i) la obligación de aportar copia informal de todas las pruebas documentales que tengan las partes en su poder en la audiencia que se celebre en conciliación obligatoria prejudicial para los procesos civil y de familia so pena de que dichas pruebas no se tengan en cuenta en el respectivo proceso judicial y ii) en la conciliación extrajudicial administrativa la competencia para que el procurador judicial competente expida un auto para inadmitir las solicitudes de conciliación que no cumplan los requisitos de ley y el decreto de conciliación. En el evento de no ser corregida la solicitud, ésta se rechazará y se tendrá por no presentada.

Según se lee en las motivaciones que acompañaron esta propuesta, el objetivo de estas dos modificaciones era rodear de una mayor seriedad la conciliación como mecanismo extrajudicial de resolución de conflictos y requisito de procedibilidad de la acción correspondiente.

Por tanto y de conformidad con lo expuesto en los acápites precedentes sobre la naturaleza jurídica de la conciliación, su exigencia como requisito prejudicial, la libre configuración del legislador para estructurar las etapas procesales y las motivaciones del Congreso de la República para introducir reformas a la conciliación extrajudicial, corresponde ahora a la Sala resolver el cargo de fondo propuesto en la demanda, según el cual los requerimientos de los párrafos segundo y tercero del artículo [52](#) de la Ley 1395 de 2010 son contrarios al derecho fundamental de acceso a la administración de justicia.

5.2. LA OBLIGACIÓN DE APORTAR COPIA INFORMAL DE LAS PRUEBAS QUE LAS PARTES TENGAN EN SU PODER SO PENA DE NO PODERLAS PRESENTAR EN EL PROCESO JUDICIAL EN EL EVENTO EN QUE FRACASE LA ETAPA CONCILIATORIA, PARÁGRAFO SEGUNDO DEL ARTÍCULO [52](#) DE LA LEY 1395 DE 2010.

Se señaló ya, que la potestad de configuración del legislador para establecer requisitos e imponer cargas a las partes en un proceso o actuación sea ésta judicial o no, debe estar justificada en un principio de razón suficiente, 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, entre otros, como parece entenderlo el demandante, para quien la medida de aportar copia informal de las pruebas documentales o anticipadas que las partes tengan en su poder so pena de no poderlas presentar en el proceso posterior, es desproporcionada y contraria a los mencionados derechos.

En el presente caso, entonces, para determinar si la medida censurada se encuentra dentro del ámbito de la libre configuración del legislador o si, por el contrario, desconoce los principios de razonabilidad y proporcionalidad que impliquen un sacrificio injustificado de derechos como el acceso a la administración de justicia o el debido proceso y la defensa, esta Sala acudirá al juicio o test integrado de proporcionalidad.

Este juicio integrado comprende las siguientes etapas, tal como se reseñó en la sentencia C-372 de 2011, que recoge lo dicho en múltiples fallos de esta Corporación: (i) evaluación del fin de la medida, el cual debe ser no solamente legítimo sino importante a la luz de la Carta; (ii) análisis de si la medida es adecuada, es decir, de su aptitud para alcanzar un fin constitucionalmente válido; (iii) estudio de la necesidad de la medida, es decir, análisis de si existen o no otras medidas menos gravosas para los derechos sacrificados que sean idóneas para lograr el mismo

fin; y (iv) examen de la proporcionalidad en estricto sentido de la medida, lo que exige una ponderación costo –beneficio de las ventajas que trae la medida frente al eventual sacrificio de otros valores y principios constitucionales. Igualmente, se debe establecer cuál es el grado de intensidad con el que adelantará su análisis, es decir, si aplicará un juicio estricto, moderado o débil, dependiendo de la naturaleza misma de la medida

En el caso en análisis, considera la Sala que la intensidad del juicio con que deben ser estudiados los parágrafos del artículo [52](#) de la Ley 1395 de 2010 es intermedio, por las siguientes razones: (i) el Constituyente reconoció al legislador un amplio margen de libertad de configuración en materia de establecimiento de procedimientos, punto éste que ya fue objeto de análisis en otro acápite de esta providencia y (ii) la jurisprudencia constitucional ha reconocido que cuando se trate de la restricción de derechos como el acceso a la administración de justicia, debido proceso y defensa entre otros, frente a la libre configuración del legislador, se justifica el escrutinio intermedio.

5.2.1. Análisis de la finalidad del párrafo segundo.

En cuanto al análisis del fin de la medida, el cual deberá ser importante por tratarse de un juicio con intensidad intermedia, la Sala observa lo siguiente:

La razón que adujo la Comisión de Ponente en tercer debate en la Cámara de Representantes para introducir este requisito en las conciliaciones extrajudiciales de carácter civil y de familia, no fue otra que “lograr que la conciliación cumpla su cometido de evitar que los litigios sean solucionados por la vía judicial, de modo que este trámite no sea visto como un simple requisito formal.

En ese sentido, el ánimo del legislador fue el de implementar este requisito para dotar de seriedad las solicitudes de conciliación para que las partes, entiende la Sala, se comprometieran de una mejor manera con la posibilidad de acordar ellas directamente sus desavenencias, dando a conocer las pruebas en su poder. Es decir, para que quienes acudieran a la audiencia realmente buscaran llegar a acuerdos que impidieran llevar el proceso hasta los estrados judiciales al tener que descubrir las pruebas que serían aportadas al proceso y demostrar así, la veracidad y certeza de las pretensiones.

Entendido así el fin de este nuevo requisito, la Corte no duda en calificarlo de legítimo, pues seguramente puede ayudar 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 los términos del artículo [116](#) constitucional en procura de un orden justo, fin expresamente contemplado en el artículo [2](#) de la Carta.

5.2.2. Análisis del medio. Se ha señalado que la necesidad hace referencia a que el legislador debe escoger entre los distintos medios que tenga a su alcance para conseguir el fin propuesto, entre todos aquellos medios o recursos que siendo idóneos para conseguir la finalidad que se quiere, resulte ser el más benigno frente al derecho que se está limitando. En este caso, por tratarse de un juicio con intensidad intermedia la medida debe ser efectivamente conducente, es decir, la medida debe alcanzar el fin propuesto por la norma con un importante grado de probabilidad.

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional el medio no debe estar prohibido por la

Constitución y debe ser idóneo para alcanzar los fines perseguido.

El medio elegido en este caso por el legislador, en principio no está prohibido. En efecto, establecer las consecuencias que se pueden derivar del hecho de no aportar **copia informal** de las pruebas que las partes tengan en su poder no está prohibido por la Constitución, pues precisamente el legislador puede establecer en materia de procedimientos y etapas procesales y preprocesales, cargas que las partes deben cumplir para lograr hacer efectivos los procesos y las diferentes actuaciones para alcanzar fines constitucionales legítimos, como en este caso una pronta y rápida justicia así como un orden justo, que se satisface, entre otros, cuando se acude a los medios pacíficos reconocidos y dispuestos por la ley para la resolución de los conflictos.

Como lo explica el profesor Chiovend el paso de la solución de los conflictos mediante la invocación de la divinidad, en donde el juramento era la prueba, a una decisión de las controversias basado en el convencimiento del juez obligó a precisar los mecanismos de prueba y a que las partes en litigio asumieran la carga de éstos. Entonces, es claro que la obligación de las partes consistente en aportar pruebas, o como sucede en el caso en análisis, copia informal de las pruebas documentales con las que se cuente, no está ni puede estar prohibido por la Constitución, pues la facultad de aportar pruebas es una manifestación de los derechos fundamentales de defensa y el debido proceso.

5.2.3. Análisis de la proporcionalidad en estricto sentido. Teniendo en cuenta que el fin de la medida es la celeridad, eficacia y formalidad del mecanismo de la conciliación, la Sala encuentra 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 documentales 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.

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: i) la libre concurrencia de éstas para llegar al acuerdo y la ii) la amplitud en la selección de criterios de decisión en donde las partes tienen la facultad de escoger la forma en que resolverán su disputa, 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 resultar indispensables para la solución de su conflicto en sede judicial, afectando el derecho al debido proceso y el derecho de defensa que tiene entre sus rasgos esenciales, en los términos del artículo [29](#) constitucional, la posibilidad de las partes de aportar y solicitar las pruebas que se consideren necesarias para lograr el convencimiento del juez.

En la sentencia C-1270 de 200 se analizó el derecho constitucional que tienen las partes a presentar y solicitar la práctica de pruebas y los límites que tiene el legislador para restringir este derecho. En ese fallo, que la Sala debe reiterar en esta oportunidad se dijo:

“3.2. Aun cuando el artículo [29](#) de la Constitución confiere al legislador la facultad de diseñar las reglas del debido proceso y, por consiguiente, la estructura probatoria de los procesos, no es menos cierto que dicha norma impone a aquél la necesidad de observar y regular ciertas garantías mínimas en materia probatoria. En efecto, como algo consustancial al derecho de defensa, debe

el legislador prever que en los procesos judiciales se reconozcan a las partes los siguientes derechos: **i)** el derecho para presentarlas y solicitarlas; **ii)** el derecho para controvertir las pruebas que se presenten en su contra; **iii)** el derecho a la publicidad de la prueba, pues de esta manera se asegura el derecho de contradicción; **iv)** el derecho a la regularidad de la prueba, esto es, observando las reglas del debido proceso, siendo nula de pleno derecho la obtenida con violación de éste; **v)** el derecho a que de oficio se practiquen las pruebas que resulten necesarias para asegurar el principio de realización y efectividad de los derechos (arts. [2](#) y [228](#)); y **vi)** el derecho a que se evalúen por el juzgador las pruebas incorporadas al proceso.

“3.3. Siendo el proceso un conjunto sucesivo y coordinado de actuaciones en virtud del cual se pretende, hacer efectivo el derecho objetivo, restablecer los bienes jurídicos que han sido lesionados o puestos en peligro y garantizar los derechos fundamentales de las personas, resulta razonable que el legislador haya determinado unas oportunidades dentro del proceso en donde las partes puedan presentar y solicitar pruebas, y el juez, pronunciarse sobre su admisibilidad y procedencia, e incluso para ordenarlas oficiosamente y, además, valorarlas.”

El carácter fundamental del derecho de las partes a presentar y solicitar pruebas en los procesos judiciales, hace que la sanción que incorporó el legislador en el precepto acusado resulte desproporcionada, pues es claro que las partes si así lo quieren, pueden aportar a la conciliación las pruebas que consideren respaldan sus pretensiones, sin que le sea válido al legislador impedir que en el proceso formal, de no darse la conciliación, puedan ejercer el derecho de allegar aquellas que omitieron en esa etapa.

La anterior afirmación tiene como sustento la naturaleza misma de la conciliación, en donde son las partes y no el conciliador, las que tienen la capacidad, la potencialidad de presentar las fórmulas de acuerdo, conocedoras como nadie de los fundamentos de sus pretensiones, sin necesidad de pruebas, como sí sucede en el proceso formal, en donde precisamente el juez, como tercero ajeno a aquellas y dotado de jurisdicción por la Constitución, es quien debe tomar la decisión, razón por la que requiere que éstas le suministren los elementos de prueba que le den sustento a las distintas pretensiones y que le permitan de forma razonada llegar a un convencimiento sobre el aspecto que debe resolver, es decir, mientras la conciliación se fundamenta en el carácter dispositivo y voluntario de quienes acuden a ese mecanismo, el proceso judicial tiene en la decisión del juez, como un tercero ajeno a las partes, una de sus características esenciales, en donde éstas tienen la carga de afirmar y probar para que el tercero pueda resolver la litis puesta a su conocimiento.

Entiende la Sala, entonces, que quienes que acuden a una conciliación prejudicial en materia civil y de familia pueden aportar las pruebas documentales o anticipadas en su poder como respaldo de su fórmula de acuerdo y como un elemento más que les permita arribar a una solución, tal como sucede en materia administrativa, pero sin que la falta de ellas les impida presentarlas posteriormente en el proceso formal ante la ausencia de acuerdo, pues la imposición de esta sanción no sólo resulta lesiva de los derechos analizados sino de la naturaleza misma de la conciliación que, a diferencia del proceso judicial o del arbitramento, **no es decisivo**.

Por tanto, resulta contrario al derecho al debido proceso y a la defensa, como a la naturaleza misma de la conciliación, la sanción que consagra el parágrafo 2 del artículo [52](#) de la Ley 1395 de 2010, cuando prescribe que “**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.**”, porque impone una carga desproporcionada a las partes, pues si la idea de este mecanismo de resolución alterna de conflictos es que éstas libremente y

voluntariamente se acerquen para acordar sus diferencias, sin necesidad de estar asistidos por abogado y sin tener que agotar los trámites de un proceso normal, la carga impuesta en el precepto acusado resulta limitando la posibilidad de llegar a un escenario libre de apremios para lograr la negociación de las diferencias.

Ya en la sentencia **C-165 de 1993**, se había señalado que el acceso a la administración de justicia “no puede quedar supeditado a la exigencia de requisitos exagerados, irrazonables y desproporcionados contenidos en la respectiva regulación normativa...”.

En el caso en análisis, resulta desproporcionada la sanción que impone la norma acusada, pues si bien podía exigir como requisito de la conciliación en civil y familia aportar copia informal de las pruebas documentales o anticipadas que las partes tuvieran en su poder para dotar de mayor formalidad y celeridad a este mecanismo, no resulta ajustado a los derechos al debido proceso y de defensa, impedir a las partes que posteriormente las aporten sino lo hicieron en la etapa conciliatoria, porque si bien es cierto éstas podrán acudir ante el juez, en la práctica, éste no podrá más que decidir en contra de quien no observó la carga que aquí se analiza. Es decir, el proceso formal empezará de forma desequilibrada por una decisión del legislador.

Entiende la Sala, entonces, que la sanción en comento 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 documentales para sustentar las pretensiones y dotar así de mayor seriedad y formalidad la conciliación, pero no fijar una sanción por su inobservancia como la que es objeto de análisis, la que, se repite, resulta lesiva de los derechos al debido proceso y de defensa, pues si las partes ya no pueden aportar las pruebas que pudieran tener en su poder, se pregunta la Sala ¿qué sentido tendría acudir a la justicia formal? Seguramente ninguno, pues es posible que la prueba que se dejó de aportar sea fundamental para el éxito de la respectiva pretensión.

Con esta carga tan gravosa frente a los derechos de defensa y contradicción de quienes acuden a la conciliación prejudicial, lo que realmente se está imponiendo es que éstas vean impedido su acceso real y efectivo a la jurisdicción, porque al quedar vedada la posibilidad de aportar las pruebas a las que se refiere la norma acusada, es muy factible que el proceso correspondiente esté llamado al fracaso y por tanto, resulte innecesario acudir a él, lo que haría que muchas de las causas no fueran llevadas a las instancias judiciales ante la prohibición de aportar pruebas esenciales para trabar la litis, convirtiendo una etapa que tiene un carácter voluntario y de disposición, en decisoria.

La medida que aquí se analiza efectivamente lograría una descongestión de los despachos judiciales pero con un alto costo para los derechos fundamentales de acceso a la administración de justicia, debido proceso, defensa y contradicción, pues impone una barrera indirecta de acceso a la jurisdicción, porque si bien se podrá intentar la demanda correspondiente, las pretensiones de ésta seguramente estarán llamadas al fracaso al no tener un medio probatorio idóneo que las respalde.

Esta Corporación ya había indicado en las sentencias C-662 de 2004 y C-807 de 2009, que no siempre la imposición de cargas procesales asegura que las partes se comporten de una determinada manera o por lo menos como lo espera el legislador. En el caso en análisis ese aserto es fácilmente comprobable, pues si las partes en las conciliaciones civiles y de familia pueden acudir a éstas sin necesidad de conocimientos en los trámites judiciales ni mucho menos en materia probatoria, qué sentido tiene imponer una sanción tan gravosa a sus derechos fundamentales al exigirles que aporten copia informal de las pruebas documentales sobre sus

pretensiones cuando seguramente ignoran cuáles son éstas o simplemente no conocen el concepto de tal institución, en consecuencia, la supuesta seriedad y formalidad que se busca con la medida no se logrará.

El legislador debe propugnar porque las partes acudan a la conciliación sin prevenciones y motivadas para intentar acordar sus diferencias, sin imponer cargas excesivas que desnaturalicen este mecanismo alternativo de resolución de conflictos que, ante todo tiene por finalidad lograr una negociación pacífica, o que impidan el ejercicio de derechos fundamentales de las partes.

Al introducir esta sanción, el legislador olvida que una de las características de la conciliación como mecanismo alterno de resolución de conflictos, tal como lo indicaron la mayoría de los intervinientes, es la no exigencia de acudir a ella con la asistencia de un apoderado judicial, pues la libertad de concurrencia le permite a las partes, sin entrar en mayores costos, acudir a la audiencia de conciliación con la intención o no de conciliar sus diferencias, y con la intervención únicamente del conciliador, libres de apremios y presiones.

La norma acusada desconoce, igualmente, que no todas las partes están en pie de igualdad y como tal no puede establecer esta clase de sanciones. Es precisamente el reconocimiento de que aquellas no llegan al proceso de igual forma, por la que se le reconocen al juez una serie de prerrogativas frente al tema probatorio, que hacen inadmisibles la fuerte consecuencia que consagra el legislador en caso en que una de las partes omita aportar copia de la prueba que pueda tener en su poder en la etapa preprocesal.

Tampoco es válido afirmar, como lo hace el Ministerio Público, que la exigencia que hace el precepto acusado tiene su sustento en el principio de buena fe, pues, se repite, el obligar a las partes a presentar todas las pruebas en su poder es desnaturalizar este mecanismo de negociación, en donde son éstas y no el conciliador, las que deciden como acordar su diferencia sin necesidad de recurrir a los criterios de tipo probatorio que resultan esenciales para los sistemas de heterocomposición pero no para los de autocomposición.

El artículo [83](#) de la Constitución Política establece que “[l]as actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas.”

En desarrollo de este precepto, la jurisprudencia constitucional ha señalado que: **i)** éste deja ser un principio general de derecho para convertirse en un postulado constitucional que irradia tanto las relaciones de los particulares y la de éstos con la administración y viceversa; **ii)** implica para unos y otros comportamientos honestos, leales, conforme a como actuaría una “persona correcta” (*vir bonus*) y **iii)** presupone la existencia de relaciones con trascendencia jurídica, y se refiere a la “confianza, seguridad y credibilidad que otorga la palabra dada”

Así entendido el principio de buena fe, no se puede afirmar, sin desconocer la naturaleza misma de la conciliación, que la parte que no aporte las pruebas en su poder actuaría en contra de este postulado, pues es claro que éstas pueden llegar a una conciliación sin ningún tipo de elemento probatorio, pues dependerá de ellas y de su forma de ver el conflicto, decidir si optan o no por un arreglo, en donde la prueba en sí misma no reviste la importancia que tiene para la justicia formal, pues se repite, la fórmula de arreglo es de las partes auxiliadas por el conciliador, y no del tercero –juez o árbitro– que sí requiere de aquellas para su pleno convencimiento.

Así, por ejemplo, en materia civil en un proceso en donde se discutan las cuestiones patrimoniales relativas a los modos de adquirir el dominio, la posesión o el uso, cómo alegar

validamente que la parte que no aportó el registro de instrumentos públicos o las declaraciones extrajudiciales de vecinos, así como los contratos de mejoras hechos al bien y que tenga en su poder, lo hizo para asaltar la buena fe de la otra parte o del conciliador?

En materia comercial porqué sancionar en el proceso formal a la parte que no aportó copia del contrato de arrendamiento del establecimiento de comercio, cuando se alegue que hubo causa justa para su terminación o no prórroga. Se repite son las partes las que con prueba o sin ella, decidirán si acuerdan o no sus diferencias, a través de formas de negociación que distan de los métodos a los que obligatoriamente debe recurrir el juez para decidir.

O en materia de familia, en donde el artículo [40](#) de la Ley 640 de 2001 exige agotar el requisito de la conciliación previa en los siguientes casos: 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 y 7. Separación de bienes y de cuerpos.

Se pregunta la Sala ¿qué sentido tiene no permitir a la parte que no aportó todas las pruebas sobre los bienes adquiridos en vigencia de la unión de hecho, por ejemplo, aportarlas ante la jurisdicción si es del caso?

No se puede alegar válidamente que la parte que no aportó la prueba en la audiencia de conciliación es porque ha obrado en forma desleal o buscando un interés indebido, pues se repite, el criterio de valoración para las partes en ejercicio de su libertad arreglar o no el conflicto, no tiene en las pruebas de carácter judicial su sustento y como tal no se puede señalar que no aportar la prueba correspondiente sea un desconocimiento de este principio constitucional.

Se repite, son las partes las que conocen la causa de la controversia y las que pueden decidir si negocian o acuden a la justicia formal, sin que le sea dado al legislador exigir una serie de requisitos para este mecanismo alternativo de resolución de conflictos que lo hagan antes que una herramienta para la verdadera solución de los conflictos, en una etapa más del proceso formal, pues en ésta no se aplica el raciocinio propio de los operadores jurídicos.

Tampoco es posible comparar la conciliación en materia civil y de familia con la administrativa, en donde se exige a la parte convocante aportar a la solicitud de conciliación una serie de pruebas que le permitan al comité de conciliación de la entidad estatal correspondiente manifestar la voluntad de llegar a un acuerdo, teniendo en cuenta los intereses en juego y que no siempre la entidad tiene conocimiento de los hechos que pueden generar su responsabilidad o por lo menos una litis, así como su obligación de cuidar el erario público, hecho que los obliga a ser muy cuidadosos al momento de decidir si concilian o no. En esta materia y por decisión del legislador, quien acude a la audiencia de conciliación representando a la entidad convocada debe tener previamente el aval del comité de conciliación quien le establece las pautas y los límites en los que puede acordar el conflicto, hecho que no sucede en las otras materias dado que son las partes directamente las que se confrontan para decidir si acuerdan sus diferencias o no. En el caso del Estado, sus intereses siempre van a estar mediados por el representante legal y por el comité de conciliación, sentencia C-1195 de 2001.

En otras palabras, no es posible establecer una similitud en la regulación de este mecanismo de negociación en civil, familia y administrativo, en razón del tipo de intereses en juego. Pero aún con las diferencias que existen en una y otra materia, es necesario precisar que el legislador en materia administrativa no optó por establecer la imposibilidad de presentar al proceso formal administrativo las pruebas que no fueron allegadas a la conciliación como sí lo hizo en el caso que es objeto de análisis.

En resumen, la sanción legal que contempla el párrafo 2 es inconstitucional, por cuanto resulta lesiva de derechos fundamentales de las partes que acuden al mecanismo conciliatorio, razón por la que se declarará la exequibilidad del párrafo 2 salvo el siguiente aparte que se declarará inexecutable párrafo 2 del artículo 52 **“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.”**

5.3. LA INADMISIÓN DE LA SOLICITUD DE CONCILIACIÓN EN MATERIA ADMINISTRATIVA POR INCUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS EXIGIDOS POR LA LEY, PARÁGRAFO TERCERO DEL ARTÍCULO [52](#) DE LA LEY 1395 DE 2010

En materia contenciosa-administrativa la Ley [640](#) de 2001 y la Ley [1285](#) de 2009 establecieron como requisito de procedibilidad de las distintas acciones ante esa jurisdicción, la necesidad de agotar la etapa previa de la conciliación extrajudicial.

Esta etapa tiene las siguientes características que la hacen distinta a la conciliación extrajudicial en materia civil o de familia. Veamos: i) sólo se puede agotar ante los agentes del Ministerio Público que se designen para el efecto, es decir, el conciliador está predeterminado por el legislador; ii) las partes deben estar representadas por apoderado judicial, teniendo en cuenta la naturaleza de los intereses en juego; iii) es necesario acompañar pruebas que permitan establecer los presupuestos de hecho y de derecho de las pretensiones, sin que la ausencia de una de éstas impida su aporte en el proceso formal; iv) el conciliador puede solicitar pruebas y, v) en caso de acuerdo, el juez al que le correspondería conocer la acción debe aprobarlo o improbarlo.

Igualmente, es necesario recordar que la presentación de la solicitud de conciliación administrativa, al igual que en las otras jurisdicciones, suspende la caducidad de la respectiva acción, término que por disposición legal se reanuda en dos eventos específicos: i) si el acuerdo conciliatorio es improbadado por el juez correspondiente, párrafo 2 del artículo [37](#) de la Ley 640 de 2001. En este caso, el término de caducidad de la respectiva acción se reanuda al día siguiente de la ejecutoria del auto que impruebe el acuerdo y ii) cuando han transcurrido tres (3) meses desde la presentación de la solicitud de conciliación, artículo [21](#) de la Ley 640 de 2001. Transcurrido este término sin que las partes lleguen a un acuerdo, quedan en libertad de acudir a la justicia formal.

La reforma que se acusa, introdujo la competencia en cabeza del Procurador Judicial para inadmitir la solicitud de conciliación cuando no cumpla los requisitos señalados en la ley y en el decreto reglamentario que regula el tema. En ese sentido, se establece que recibida la solicitud de conciliación, el agente del Ministerio Público podrá dictar **un auto** en el que le señale al solicitante los requisitos que fueron inobservados para que dentro de los cinco (5) días siguientes se presente la corrección, so pena de entenderse que la solicitud no fue presentada por desistimiento. Contra el mencionado auto procede el recurso de reposición.

En términos de la demanda, la posibilidad de inadmisión como que la solicitud de conciliación

se tenga por no presentada en el evento de que ésta no se corrija afecta el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia, por cuanto “lo que se busca con la inadmisión es la descongestión de la jurisdicción de lo contencioso administrativo impidiendo a toda costa que los interesados presenten demandas”, pues hay un desestímulo a la presentación de solicitudes de conciliación, se privilegia lo formal sobre lo sustancial, se entraba el trámite conciliatorio y lo extiende en el tiempo, en donde se logra “la descongestión de los despacho judiciales pero por sustracción de materia”.

En ese orden, es necesario analizar la constitucionalidad de esta medida.

5.3.1. Análisis de la finalidad del párrafo tercero.

Al igual que en el párrafo que se estudió en el apartado anterior, la razón que se adujo para esta reforma no fue otra que “lograr que la conciliación cumpla su cometido de evitar que los litigios sean solucionados por la vía judicial, de modo que este trámite no sea visto como un simple requisito formal. Hecho por el cual “... se establecen mayores requisitos de seriedad para acceder a la conciliación extrajudicial, como requisito de procedibilidad en materia contencioso administrativa

Encuentra la Corte que la finalidad de la medida acusada **es legítima e importante**, puesto que lo se busca con la **inadmisión de la solicitud** de conciliación en materia de lo contencioso administrativo es que quienes pretenden acudir a la conciliación como requisito de procedibilidad para acudir a la jurisdicción contenciosa, observen los requerimientos mínimos que exige la normativa para tal efecto, y que no son otros que los contenidos en el artículo [6](#) del Decreto 1716 de 2009, según el cual:

“ARTÍCULO [6](#)o. PETICIÓN DE CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL. La petición de conciliación extrajudicial podrá presentarse en forma individual o conjunta por los interesados, ante el agente del Ministerio Público (reparto) correspondiente, y deberá contener los siguientes requisitos:

- a) La designación del funcionario a quien se dirige;
- b) La individualización de las partes y de sus representantes si fuere el caso;
- c) Los aspectos que se quieren conciliar y los hechos en que se fundamentan;
- d) Las pretensiones que formula el convocante;
- e) La indicación de la acción contencioso administrativa que se ejercería;
- f) La relación de las pruebas que se acompañan y de las que se harían valer en el proceso;
- g) La demostración del agotamiento de la vía gubernativa, cuando ello fuere necesario;
- h) La estimación razonada de la cuantía de las aspiraciones;
- i) La manifestación, bajo la gravedad del juramento, de no haber presentado demandas o solicitudes de conciliación con base en los mismos hechos;
- j) La indicación del lugar para que se surtan las notificaciones, el número o números telefónicos, número de fax y correo electrónico de las partes.

k) La copia de la petición de conciliación previamente enviada al convocado, en la que conste que ha sido efectivamente recibida por el representante legal o por quien haga sus veces, en el evento de que sea persona jurídica, y en el caso de que se trate de persona natural, por ella misma o por quien esté facultado para representarla;

l) La firma del apoderado del solicitante o solicitantes”

La observancia de estos requisitos permite 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. Ninguno de los requerimientos enlistados se convierte en una exigencia excesiva para quienes pretenden acudir a la jurisdicción contenciosa, toda vez que el diseño de este mecanismo prejudicial busca asegurar la seriedad de la pretensión, razón por la que se requiere que un profesional del derecho sea quien presente la solicitud.

En ese sentido, la competencia que se le reconoce al Procurador Judicial para inadmitir la solicitud de conciliación indicando los requisitos que fueron omitidos, más allá 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, entendido éste desde el ámbito jurídico procesal, pues precisamente lo que se quiere con esta exigencia es evitar que se llegue a una audiencia en donde las partes, Estado-administrado en la mayoría de los casos, carezcan de los elementos de juicio suficientes para proponer las respectivas fórmulas de acuerdo e intentar conciliar los distintos intereses en juego, por la carencia de información necesaria, importante y relevante para el efecto.

En este caso, el legislador no hizo más que elevar a rango legal lo que en esta materia ya preveía el Decreto Reglamentario 1716, que en el párrafo 1 del artículo [6](#) estipuló que “el agente del Ministerio Público informará al interesado sobre los requisitos faltantes para que subsane la omisión”.

Para la Corte no cabe duda que la competencia que, a partir de esta ley, tiene el Procurador Judicial para inadmitir la solicitud de conciliación hace efectivos entre otros, los principios de eficacia, economía y celeridad que inspiran la función pública, en los términos del artículo [209](#) constitucional, pues es sabido que la función que se le asigna a los conciliadores hace parte de ésta según se desprende del artículo [116](#) constitucional, y por ende, gobernada por los principios contenidos en la norma constitucional aludida, así como por la Ley [270](#) de 1996, en donde el conciliador debe contar con algunas facultades que le permitan que el objeto de este mecanismo se cumpla a satisfacción.

En este punto es importante señalar que la competencia que tiene el Agente del Ministerio Público para **inadmitir** la solicitud de conciliación no es equiparable a la facultad que el legislador reconoció a los centros arbitrales para adelantar algunas actuaciones en la etapa prearbitral y que fue encontrada contraria al artículo [116](#) de la Constitución por la Corte Constitucional en la sentencia **C-1038 de 200**, fallo que cita expresamente uno de los intervinientes.

A diferencia de los centros de arbitramento, cuyas actividades no tienen ni pueden tener un carácter jurisdiccional, por ser contrarias al principio de habilitación, el Agente del Ministerio Público a quien por reparto le corresponda conocer de la solicitud de conciliación queda por ese

hecho habilitado para ejercer de forma transitoria las facultades a las que se refiere el artículo [116](#) de la Constitución, razón por la que puede adoptar decisiones que tiendan a hacer más rápida, eficaz y eficiente su labor, en este caso analizar e inadmitir la solicitud de conciliación para que sea corregida por la parte que la convoca, en forma similar a como lo hace el juez para lograr la efectividad de los derechos en juego.

La Corte no puede perder de vista que al ser el Ministerio Público la única entidad facultada para actuar como conciliador en materia administrativa, a través de sus procuradores judiciales, tiene que atender un sin número de solicitudes que obligaba al legislador a reconocer en cabeza de los Agentes del Ministerio Público algunas facultades para hacer más ágil y expedito este mecanismo, pues si una solicitud de conciliación no cumple los requisitos mínimos exigidos para el efecto, no tiene ningún sentido llegar a la audiencia de conciliación por cuanto ésta no va a cumplir su razón de ser: tratar que las partes acuerden sus diferencias, evitando prolongados procesos judiciales que resultan onerosos tanto para la administración como para el administrado.

En ese sentido, la inadmisión de la solicitud de conciliación tiene una finalidad legítima y no prohibida constitucionalmente.

5.3.2. La necesidad del parágrafo 3.

Se ha señalado que la necesidad hace referencia a que el legislador debe escoger entre los distintos medios que tenga a su alcance para conseguir el fin propuesto, entre todos aquellos medios o recursos que siendo idóneos para conseguir la finalidad que se quiere, resulte ser el más benigno frente al derecho que se está limitando.

En este sentido, en la sentencia C-1195 de 2001, se señaló sobre este particular lo siguiente:

“las limitaciones que puede imponer el legislador a los derechos son de distintos tipos y afectan en mayor o menor grado su goce efectivo. En primer lugar, están las limitaciones materiales a través de las cuales, por ejemplo, se establecen distinciones para el ejercicio del derecho o se excluyen grupos de personas. Este tipo de limitaciones a los derechos son las más gravosas. Luego están los límites de tiempo, modo y lugar, que sujetan el ejercicio de los derechos al cumplimiento de determinadas condiciones. Dentro de este grupo, las restricciones temporales son menos gravosas que otras condiciones cuya constitucionalidad ya ha sido declarada por la Corte, tal como la exigencia de acudir a la jurisdicción mediante abogado o con el cumplimiento de determinadas técnicas jurídicas. Además, estos límites pueden ser insalvables por la voluntad de las partes o, por el contrario, removidos por decisión de ellas.... “

En el caso en análisis, encuentra la Sala que la inadmisión de la solicitud de conciliación es un mecanismo idóneo para lograr que este dispositivo alternativo de solución de conflictos pueda cumplir la función y el objetivo que se propuso el legislador desde el momento en que la instauró como un requisito de procedibilidad de la acción, pues se busca que las personas cada vez más accedan a estos instrumentos no para cumplir un mero formalismo sino para hacer uso de una herramienta que les permita resolver directamente sus diferencias y evitar así acudir a la justicia formal, teniendo en cuenta la relación entre costos y beneficios de una y otra forma de resolución de conflictos.

La inadmisión busca en últimas la eficacia de la conciliación, en donde la parte que convoca tiene la opción de corregir su solicitud en un plazo prudencial –cinco (5) días-, hecho que en nada afecta el derecho a la administración de justicia, pues precisamente lo que hace el legislador es dotar al solicitante de herramientas para que, si es su voluntad, pueda llegar a un acuerdo

conciliatorio. Por tanto, ha de entenderse que ésta es una medida que no obstruye el derecho de acceso a la administración de justicia, por el contrario, hace que este derecho se pueda ejercer en debida forma, pues lo que realmente se quiere es que las partes, si esa es su voluntad, puedan llegar a un acuerdo sobre bases sólidas, de allí la importancia de presentar la solicitud de conciliación acorde con la exigencias que para el efecto se han establecido.

No se trata de meros formalismos o ritualidades como lo advierte el escrito de demanda, pues es claro que la parte conoce los requisitos que debe cumplir para presentar su solicitud de conciliación, los cuales en caso de considerarse contrarios al mecanismo de la conciliación deben ser demandados, sin que por ello se afecte la facultad de inadmisión que aquí se analiza.

La competencia que se le atribuye al Agente del Ministerio Público para inadmitir las solicitudes en el evento en que ésta no cumpla los requisitos de ley, permitirá a este organismo no colapsar con un sinnúmero de peticiones que sin cumplir los requisitos legales deban ser tramitados. Es claro, entonces, que el conciliador debe estar dotado de algunas facultades, como la que aquí se analiza, para que pueda cumplir su función de una manera más efectiva y eficaz, pues corresponde a éste instruir a quien convoca sobre los requisitos omitidos y la forma como los puede subsanar en orden lograr que la conciliación cumpla su finalidad, que valga recordarlo aquí, no es obligar a las partes a que lleguen a un acuerdo pero sí dotarlos de una herramienta para que voluntariamente y sin presiones, se acerquen entre sí para acordar sus diferencias sin necesidad de acudir a la justicia forma.

Entiende la Sala que existe una relación clara entre el fin que busca el legislador con la medida adoptada en el parágrafo acusado y el medio escogido para el efecto, pues la inadmisión de la solicitud permite que la conciliación como instrumento de negociación y de resolución alterna de conflictos cumpla su cometido.

5.3.3. Análisis de la proporcionalidad en estricto sentido. Ahora bien, en lo que se relaciona con la sanción que establece el legislador en el evento en que la solicitud no se corrija en tiempo, la Sala debe señalar lo siguiente.

El parágrafo acusado indica que si en el término de cinco (5) días el convocante a la audiencia de conciliación no subsana la petición de conciliación **“se entenderá que desiste de la solicitud y se tendrá por no presentada”**

Entiende la Sala que si no se subsana la solicitud, la parte convocante **debe nuevamente presentar** otra para efectos de cumplir el requisito de admisibilidad que estableció el legislador, pues el efecto de no corregir la petición inicial es que ésta **se tenga por no presentada**, en otros términos, que nunca existió solicitud y que por ende, en el evento de no intentarla nuevamente, se aplique el artículo [36](#) de la Le 640 de 2001, según el cual “la ausencia del requisito de procedibilidad de que trata esta ley, dará lugar al rechazo de plano de la demanda”.

Por tanto, los términos de caducidad de la acción seguirán su conteo normal, pues al tenerse por no presentado el requerimiento de conciliación, éstos deben tenerse como si nunca se hubieren suspendido. Así mismo, el término máximo de tres (3) meses para agotar la conciliación ha de tenerse igualmente como si nunca hubiera corrido.

No se puede admitir que los efectos de la no corrección sean aquellos que consagra el Decreto [1716](#) de 2009 en el sentido de entender que la no corrección equivale a que no existe ánimo conciliatorio de la parte convocante, razón por la que se declara fallida la conciliación, pues es claro que la corrección es una carga para quien hace la solicitud, que además de legítima es

razonable, máxime cuando la parte debe estar asistida por un profesional del derecho que se presume conoce los requisitos que se exigen para tal fin. Es decir, es una carga que la parte está en la capacidad de cumplir y soportar, en donde la corrección depende de su voluntad, lo que justifica que asume igualmente las graves consecuencias que se pueden derivar de no corregir y no intentar de nuevo agotar la conciliación.

El que la parte convocante no corrija la solicitud no puede tenerse como presunción de su falta de ánimo para conciliar, pues precisamente lo que el legislador buscó al instaurar la audiencia de conciliación como requisito de procedibilidad para la acción correspondiente, es que las partes tengan la posibilidad de conocer sus pretensiones con el fin de intentar acuerdos razonables sin necesidad de acudir a la jurisdicción, finalidad que se desconoce cuando se admite que no hay ánimo conciliatorio por el hecho de que no se corrija la solicitud correspondiente. Sobre este punto, es importante volver sobre lo que dijo la Corte en un fallo del año 1993.

“La conciliación es no solo congruente con la Constitución del 91, sino que puede evaluarse como una proyección, en el nivel jurisdiccional, del espíritu pacifista que informa a la Carta en su integridad. Porque, siendo la jurisdicción una forma civilizada y pacífica de solucionar conflictos, lo es más aún el entendimiento directo con el presunto contrincante, pues esta modalidad puede llevar a la convicción de que de la confrontación de puntos de vista opuestos se puede seguir una solución de compromiso, sin necesidad de que un tercero decida lo que las partes mismas pueden convenir

Por tanto, si a lo que apunta el mecanismo de la conciliación prejudicial o extrajudicial como requisito de procedibilidad es el acercamiento de las partes a un posible acuerdo, se repite, no tiene sentido que se entienda que la ausencia de corrección es sinónimo **de no ánimo conciliatorio**. Así, los efectos de la no corrección que consagra el párrafo acusado son ajustados a la finalidad misma de la conciliación y a la búsqueda de elementos por parte del legislador para racionalizar y hacer más célere y seria la actuación de las partes frente a este mecanismo, quienes por demás, en los términos del artículo [95](#) constitucional tienen un deber amplio de colaboración con la administración de justicia, que en el caso concreto se manifiesta a través de una parte convocante activa y presta a cumplir con los requisitos de ley para que se puede llevar en debida forma la audiencia de conciliación.

Lo expuesto, lleva a la Sala a concluir que el párrafo 3 del artículo [52](#) de la Ley 1395 de 2010 es ajustado al derecho de acceso a la administración justicia, pues no está obstaculizando el derecho de las partes a acudir a la justicia formal, pues a ésta siempre se podrá acudir si previamente se intenta la conciliación.

No obstante, ha de entenderse que la no corrección en tiempo de la solicitud de conciliación no impide a la parte convocante presentarla nuevamente con todos los efectos que de esa presentación se derivan, especialmente los contenidos en los artículos [20](#) y [21](#) de la Ley 640 de 2001, pues lo que se busca con el mecanismo de la conciliación prejudicial es que las partes tengan la oportunidad de un acercamiento para resolver sus diferencias, sin que actitudes como la no corrección de la solicitud puedan ser asimilables a la falta de ánimo conciliatorio, pues la negligencia de la parte a prestar su colaboración para la eficacia de este mecanismo no se puede premiar con el hecho de entender agotado el mecanismo en comento. Vale la pena retomar aquí lo que en su momento expuso la Corte Suprema de Justicia sobre este tema y que esta Corte ha retomado en varias de sus decisiones:

“Lo que es forzoso es el trámite [de la conciliación] no su eficacia. Por eso, lo sancionable es la

asunción de una mentalidad cerrada por principio al diálogo, la renuencia terca a participar en la búsqueda de fórmulas que sean recíprocamente convenientes, la predisposición a bloquear la potencialidad del instrumento diseñado al efecto por la ley, convirtiéndolo en nugatorio

En ese sentido, debe concluir la Sala que el párrafo en cuestión no desconoce el derecho de acceso a la administración de justicia.

6. 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

PRIMERO.- Declarar **EXEQUIBLE** el párrafo 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 de este fallo.

SEGUNDO.- Declarar EXEQUIBLE el párrafo 3 del artículo [52](#) de la Ley 1395 de 2010.

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

JUAN CARLOS HENAO PEREZ

Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrado

Con salvamento parcial de voto

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

Magistrado

Ausente en comisión

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

Con aclaración de voto

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones

ISSN 2256-1633

Última actualización: 5 de febrero de 2021 - Diario Oficial No. 51567 - Enero 24 de 2021

