

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-No se vulnera en normas sobre mediación policial contenidas en el Estatuto de Conciliación

Para la Sala Plena existe conexidad temática por cuanto la Ley 2220 de 2022 tiene como objeto la conciliación en sus diversas modalidades, en ella se abordan temas sustanciales y de fondo respecto de este medio alternativo de solución de conflictos de carácter autocompositivo. La mediación policial es también un medio alternativo al que acuden las partes para solucionar ellas mismas sus conflictos. En ambos mecanismos las partes son quienes resuelven sus conflictos con la ayuda de un tercero que en el caso de la mediación facilita el camino para encontrar una solución a la controversia y que en el caso de la conciliación puede promover fórmulas de arreglo que las partes pueden o no acoger.

MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCION DE CONFLICTOS-Finalidad

La jurisprudencia constitucional ha resaltado la significativa relevancia de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos. Según la Corte estos tienen cuatro objetivos básicos y comunes que son: “(i) facilitar el acceso a la justicia; (ii) proveer una forma más efectiva de solución a los conflictos; (iii) mejorar la capacidad de la comunidad para participar en la resolución de los conflictos; y (iv) aliviar la congestión, la lentitud y los costos de la justicia estatal formal”.

MECANISMOS ALTERNATIVOS DE RESOLUCION DE CONFLICTOS-Características

MECANISMOS ALTERNATIVOS DE RESOLUCION DE CONFLICTOS-Mediación

MEDIACIÓN POLICIAL-Definición

La mediación policial, según la definición del artículo 72 de la Ley 2220 de 2022, es un mecanismo alternativo que nace de la naturaleza de la función policial que tiene como características principales la comunitariedad y la proximidad, en el que la autoridad actúa como un canal para que las personas que tienen conflictos de convivencia resuelvan voluntaria y armónicamente sus conflictos. Este mecanismo no configura requisito de procedibilidad.

CONCILIACION COMO MECANISMO DE RESOLUCION DE CONFLICTOS-Definición

La conciliación es un mecanismo alternativo de solución de conflictos por medio del cual personas que están en conflicto “gestionan por sí mismas la solución de las diferencias, con la ayuda de un tercero neutral y calificado denominado conciliador, quien, además de proponer fórmulas de arreglo, da fe de la decisión de acuerdo”. En caso de que se llegue a un acuerdo este será obligatorio y definitivo para las partes que voluntariamente deciden conciliar.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Reiteración de jurisprudencia

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Reglas aplicables

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Criterios de conexidad/PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Conexidad causal, teleológica, temática o sistemática

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD POR VULNERACION DEL PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Metodología

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Plena

Sentencia C-015 de 2024

Expediente: D-14887

Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 72, 73 y 75 de la Ley 2220 de 2021

Demandante:

Juan Sebastián Ramírez García

Magistrada Sustanciadora:

Natalia Ángel Cabo

Bogotá, D. C. 1 de febrero de 2024.

La Sala Plena de la Corte Constitucional, conformada por las magistradas y los magistrados Diana Fajardo Rivera, quien la preside, Natalia Ángel Cabo, Juan Carlos Cortés González, Jorge Enrique Ibáñez Najar, Vladimir Fernández Andrade, Antonio José Lizarazo Ocampo, Paola Andrea Meneses Mosquera, Cristina Pardo Schlesinger y José Fernando Reyes Cuartas, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial de las previstas en el numeral 4º del artículo 241 de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente:

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. El ciudadano Juan Sebastián Ramírez García presentó acción de inconstitucionalidad contra la totalidad de la Ley 2220 de 2022 “Por medio de la cual se expide el Estatuto de Conciliación y se dictan otras disposiciones” por considerar que debió tramitarse como una ley estatutaria. Adicionalmente, solicitó la inexecutable de los artículos 3 (parcial) 7, 5, 6, 8, 9, 11, 12, 14, 15, 22, 33, 51, 57, 71, 72, 73, 74, 75, 87, 93, 95, 97, 114 y 132 de la misma

legislación. Según el demandante, estas disposiciones quebrantan el preámbulo y los artículos 1, 2, 4, 6, 13, 14, 25, 26, 29, 38, 39, 48, 49, 53, 83, 113, 114, 150, 151, 152, 153, 158 y 169 de la Constitución Política².

1. Por medio de auto del 17 de agosto de 2022, la magistrada sustanciadora resolvió inadmitir la demanda, toda vez que ninguno de los cargos formulados por el demandante cumplía con los requisitos mínimos de admisión.

1. El 23 de agosto de 2022 el señor Ramírez García presentó un escrito de corrección en el que desistió de los cargos contra varios de los artículos de la Ley 2220 de 2022 y mantuvo su reproche de inconstitucionalidad frente a los artículos 4, 72, 73, 75, 87, 93, 114 y 132.

1. En auto del 8 de septiembre de 2022, la magistrada sustanciadora resolvió, entre otros asuntos: (i) rechazar la demanda presentada contra los artículos 4, 87, 93, 114 y 132 de la Ley 2220 de 2022; (ii) admitir la demanda contra los artículos 72, 73 y 75 de la Ley 2220 de 2022, por la posible vulneración del principio de unidad de materia y; (iii) correr traslado a la Procuradora General de la Nación para que emitiera su concepto, de conformidad con los artículos 242.2 y 278.5 de la Constitución Política.

1. El 15 de septiembre de 2022 el ciudadano presentó recurso de súplica contra el auto que rechazó parcialmente la demanda. El 5 de octubre de 2022 la Sala Plena lo rechazó por improcedente.

II. TEXTO DE LAS NORMAS DEMANDADAS

A continuación, se transcriben las normas demandadas de acuerdo con el auto parcial de admisión proferido el 8 de septiembre de 2022:

“Ley 2220 de 2022

(junio 30)

Diario Oficial No. 52.081 de 30 de junio de 2022

Por medio de la cual se expide el estatuto de conciliación y se dictan otras disposiciones.

(...)

ARTÍCULO 72. Modifíquese el artículo 154 de la Ley 1801 de 2016, el cual quedará así:

ARTÍCULO 154. Mediación policial. Es el instrumento que nace de la naturaleza de la función policial, cuyas principales cualidades son la comunitariedad y la proximidad, a través del cual la autoridad es el canal para que las personas en conflicto decidan voluntariamente resolver sus desacuerdos armónicamente.

PARÁGRAFO 1. De realizarse el acuerdo de mediación policial de que trata este artículo, en atención al motivo de policía in situ quedará plasmado en orden de comparendo o en sala de mediación policial, se dejará constancia de todo lo actuado.

PARÁGRAFO 2. La mediación policial no configura requisito de procedibilidad.

ARTÍCULO 73. Modifíquese el artículo 231 de la Ley 1801 de 2016, el cual quedará:

ARTÍCULO 231. Mecanismos alternativos de solución de conflictos de convivencia. Los conflictos relacionados con la convivencia pueden ser objeto de conciliación, o mediación cuando los derechos de las partes en disputa sean de libre disposición, se encuentren dentro del ámbito de la convivencia, no se trate de conductas delictivas o que sean competencia de otras jurisdicciones.

(...)

ARTÍCULO 75. Modifíquese el artículo 233 de la Ley 1801 de 2016, el cual quedará así:

ARTÍCULO 233. Mediación. La mediación permite que el mediador escuche a las personas que se encuentran en situación de conflicto de convivencia y facilite un camino para encontrar una solución equitativa”.

III. LA DEMANDA

1. El ciudadano Juan Sebastián Ramírez García, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad prevista en los artículos 40, 241 y 242 de la Constitución Política presentó un cargo en contra de los artículos 72, 73 y 75 de la Ley 2220 de 2022. Para el actor estas normas desconocen el principio de unidad de materia contenido en los artículos 158 y 169 de la Constitución Política.

1. De forma general el señor Ramírez García sostuvo que se vulnera el principio de unidad de

materia porque las normas acusadas no guardan relación con el tema de la Ley 2220 de 2022, por cuanto los artículos 72, 73 y 75 acusados se refieren a la mediación policial y no a la conciliación que es el objeto de la ley. Al respecto explicó que la referida ley es un estatuto de conciliación y no una ley general sobre los mecanismos alternativos de solución de conflictos. Por otra parte, para argumentar su cuestionamiento el actor explicó que con la expedición de la Ley 1801 de 2016 la mediación policial tenía el carácter de requisito de procedibilidad, hacía tránsito a cosa juzgada y prestaba mérito ejecutivo, es decir, se igualaba a la conciliación. Sin embargo, la Ley 2220 de 2022 sustrajo de la mediación policial estos efectos.

1. En suma, para el actor no existe conexidad entre la materia objeto de la Ley 2220 de 2022 y los artículos 72, 73 y 75, por lo que hay lugar a declarar su inexequibilidad.

IV. INTERVENCIONES

Fundación ProBono Colombia

1. La Fundación ProBono Colombia solicitó a la Corte declarar la exequibilidad de las normas cuestionadas. La Fundación explicó que de acuerdo con la sentencia C-598 de 2011 la conciliación y la mediación son tipologías de conciliación que tienen como finalidad la solución de conflictos sin necesidad de acudir ante un juez. Para la Fundación es claro que el objeto de la ley es regular la conciliación desde una perspectiva amplia, es decir, las diversas modalidades de conciliación y las figuras que se relacionan con ella.

1. Por otra parte, la interviniente sostuvo que no existe incoherencia temática, sistemática, causal o teleológica entre los artículos demandados y las disposiciones de la ley que los contiene, porque en ella se regulan materias relacionadas con la figura de la conciliación en sentido amplio. En los tres artículos demandados el legislador modificó algunas de las

disposiciones de la Ley 1806 de 2016 con el objeto de delimitar el alcance de la figura de la mediación policial para armonizarla con los estándares del nuevo estatuto. Con la expedición de la Ley 2220 de 2022 se diferenciaron estos dos mecanismos alternativos de resolución de conflictos para dar claridad acerca de los efectos de cada uno.

1. La Fundación señaló que un elemento relevante para analizar el cumplimiento del principio de unidad de materia es que desde el proyecto de ley estuviera incluido el tema de la o las normas que se están cuestionando. En ese sentido, resaltó que desde la exposición de motivos se incluyó la regulación de los mecanismos de mediación policial. Adicionalmente, la Fundación recordó que el legislador tiene un amplio margen de configuración para fijar procedimientos y mecanismos para garantizar el derecho sustancial y hacer efectivo el derecho de acceso a la administración de justicia.

Instituto Interamericano de Mediación y Arbitraje

1. El Instituto remitió a la Corte un concepto en el que explicó que la conciliación y la mediación responden a un mismo fin que es lograr la solución de un conflicto a través de un mecanismo auto compositivo de solución de controversias en las que actúa un tercero imparcial. La diferencia entre una y otra es que en la conciliación el conciliador tiene la potestad de presentar fórmulas de arreglo mientras que en la mediación no. Adicionalmente, en materia de conciliación y mediación policial el legislador quiso –aunque con poca claridad– establecer otra diferencia y es que en la primera el acta hace tránsito a cosa juzgada y presta mérito ejecutivo mientras que en el segundo mecanismo el acta de mediación no tiene dichas características.

Ministerio de Justicia y del Derecho

1. El Ministerio solicitó que la Corte Constitucional declare la exequibilidad de los artículos 72, 73 y 75 de la Ley 2220 de 2022. En primer lugar, para el Ministerio existe una conexidad temática entre las normas demandadas y el objeto general del estatuto de conciliación. Al respecto, el interviniente sostuvo que la Ley 2220 de 2022 no solo regula la conciliación como requisito de procedibilidad, sino en general toda la figura de conciliación, así como los temas relacionados con esta. Bajo este entendido, la entidad explicó que la conciliación y la mediación hacen parte del conjunto de mecanismos alternativos de solución de conflictos y que, incluso, según la jurisprudencia constitucional, la conciliación es una forma de mediación. Adicionalmente, el Ministerio recordó que en la redacción original de los artículos 231 y 233 de la Ley 1801 de 2016 que fueron modificados por los artículos demandados, se regulaban aspectos propios de la mediación, así como de la conciliación policial, lo que demuestra que es un tema que se debe abordar de manera conjunta.

En segundo lugar, para el Ministerio se evidencia que existe conexidad causal por cuanto los motivos que llevaron al legislador a expedir la Ley 2220 de 2022 y los artículos 72, 73 y 75 fueron los mismos. En efecto, la ley se expidió porque “algunas de las normas que regulaban la conciliación eran poco claras, contradictorias o estaban derogadas total o parcialmente, siendo necesario crear una regulación integral de dicha institución para dar claridad sobre la normativa vigente y generar seguridad jurídica”³. Justamente, una de esas normas era la de conciliación policiva contenida en la Ley 1801 de 2016, ya que debido a la mala redacción y a la falta de coherencia entre las disposiciones, se estaban generando confusiones sobre el alcance de la conciliación y mediación policivas.

1. En tercer lugar, el ministerio señaló que se presenta también una conexidad teleológica entre los artículos 72, 73 y 75 de la Ley 2220 de 2022, y los demás artículos de ese cuerpo normativo, pues con dichas regulaciones se persiguen los mismos fines: armonización de las normas sobre conciliación previstas en diferentes disposiciones normativas, y el fortalecimiento de los mecanismos alternativos de solución de conflictos como medio para afrontar la congestión judicial y mejorar el acceso a la justicia. Finalmente, la entidad resaltó que en su criterio existe una conexidad sistemática por cuanto todas las disposiciones de la

Ley 2220 de 2022, incluidas las normas acusadas, constituyen un estatuto ordenado que responde a una racionalidad interna, que no es otra cosa que la regulación integral de los tipos de conciliación en diferentes áreas del derecho.

Consultorio Jurídico de la Universidad del Norte

1. La universidad, solicitó a la Corte declarar la exequibilidad de los artículos 72, 73 y 75 de la Ley 2220 de 2022, toda vez que considera que no violan el principio de unidad de materia contenido en los artículos 158 y 169 constitucionales. Para el centro educativo las normas acusadas guardan relación de conexidad directa e inmediata con la Ley 2220 de 2022, pues si bien la mediación y la conciliación no comparten un concepto idéntico si tienen un objetivo singular, que es la resolución alternativa de un conflicto con la intervención de un tercero imparcial. La materia regulada en la Ley 2220 de 2022 es la resolución de conflictos, por lo que no resultaría ajeno o extraño tratar en la misma los temas de mediación policial, que finalmente tienen el objetivo común de resolver una controversia de manera armónica.

Centro de Conciliación, Arbitraje y Amigable Composición de la Cámara de Comercio de Cali

1. La Cámara de Comercio de Cali explicó que la mediación es una herramienta autocompositiva que actualmente está desprovista de regulación lo que permite equipararla en efectos, alcance y propósito a la conciliación. En línea con ello el interviniente consideró que a pesar de que existen diferencias con la conciliación son más fuertes los puntos que acercan a estas dos figuras. Adicionalmente, la Cámara de Comercio agregó que la regulación de la conciliación y la mediación policial está consagrada en un mismo capítulo de la Ley 1801 de 2016, por lo que resulta lógico que cuando el legislador modifique dicha ley aborde ambas figuras. Finalmente, el interviniente advirtió que dentro de la descripción de la ley se incluyó la expresión “y se dictan otras disposiciones”, la cual, a su juicio, puede abarcar la mediación.

1. El Instituto consideró que el cargo de inconstitucionalidad no está llamado a prosperar. Para el interviniente tanto la mediación como la conciliación tienen como propósito ser instrumentos autocompositivos de resolución de conflictos. Adicionalmente, para la entidad, ambas figuras comparten la característica de involucrar la intervención de un tercero neutral, imparcial, sensible y que se comunica asertivamente para contribuir a la solución de un conflicto. También se rigen por los mismos principios que son “[la] autocomposición, la garantía de acceso a la justicia, la celeridad en la solución de los conflictos, la confidencialidad [y] la informalidad”⁴. Para el interviniente la conexidad entre estas dos figuras es inherente, al punto que cuando se habla de mecanismos de resolución autocompositivos estos llegan a confundirse o a entenderse como un mismo concepto. Esto último ocurre en el ámbito internacional en el que los términos conciliación y mediación son usados de manera indistinta.

1. Finalmente, el interviniente expuso que la inclusión de los artículos demandados en el nuevo estatuto de conciliación “responden a la necesidad de eliminar la dispersión normativa que existe en materia de los métodos de resolución de conflictos”⁵, lo cual generaba inseguridad jurídica. Al respecto, el instituto sostuvo que en la exposición de motivos se explicó que la ley pretendía armonizar la Ley 1801 de 2016 en materia de conciliación y mediación policial por la falta de coherencia normativa y los problemas de su redacción.

Centro de Conciliación y Arbitraje APG Paz y Reconciliación

1. El Centro de Conciliación y Arbitraje APG Paz y Reconciliación solicitó a la Corte declarar la no prosperidad de los cargos de inconstitucionalidad presentados en contra de los artículos

72, 73 y 75 de la Ley 2220 de 2022. Según dicho centro la conciliación y la mediación policial tienen una relación de conexidad directa e inmediata con los mecanismos alternativos de solución de conflictos que es la materia que regula el estatuto de conciliación. En este sentido, sostuvo que era válido jurídicamente que un estatuto que pretendía regular la conciliación reformara apartes de otras leyes o códigos con el fin de producir un cuerpo normativo armónico y coherente.

Centro de Conciliación de la Policía Nacional – Metropolitana de Bogotá

1. La Policía Nacional consideró que las tres disposiciones cuestionadas deben declararse exequibles. A juicio del interviniente, el demandante erróneamente asimiló la unidad de materia con la simplicidad temática. Su único argumento acerca de que la mediación y la conciliación son distintas no tuvo en cuenta que guardan una relación que permite acreditar el cumplimiento de la unidad de materia en un sentido amplio.

1. Para fundamentar su hipótesis, el centro de conciliación precisó que los artículos 72, 73 y 75 de la Ley 2220 de 2022 están contenidos en un capítulo denominado “mecanismos alternativos de solución de conflictos”, por lo que el legislador en el marco de su libertad de configuración normativa incluyó modificaciones sobre la mediación para aclarar su rol respecto de la conciliación. Esto pues antes de la expedición del estatuto existía confusión respecto de los efectos de la mediación ya que se equiparaban a los de la conciliación. Por ello, continuó el interviniente, fue acertado que el artículo 72 demandado aclarara que la mediación no podía agotar el requisito de procedibilidad, ya que dicha característica estaba restringida a la conciliación extrajudicial en los términos del artículo 116 constitucional.

1. En línea con lo anterior, la entidad sostuvo que la mediación y la conciliación están

entrelazadas entre sí en el ámbito de la resolución de los conflictos de convivencia, de manera que, a pesar de sus diferencias, “lo que pueda preverse con la una, terminará afectando a la otra”⁶ y por ello no hay razón a que se alegue el desconocimiento del principio de unidad de materia.

Escuela Mayor de Derecho de la Universidad Sergio Arboleda

1. La universidad solicitó que se declare la constitucionalidad de los artículos 72, 73 y 75 de la Ley 2220 de 2020 y se desestimen los argumentos del accionante. La interviniente señaló que el principio de unidad de materia debe interpretarse en un sentido amplio según el cual no es exigible que los temas de una ley deban versar sobre una misma materia específica. Por el contrario, lo que impone el artículo 158 de la Constitución es que exista una conexión o vínculo entre los temas de las normas, así como entre sus objetivos. En particular, la Universidad explicó que tanto la conciliación como la mediación son medios alternativos de solución de controversias, cuyo propósito es poner fin a conflictos sin tener que acudir ante los jueces. En ambos mecanismos las partes encuentran la solución a sus controversias con la diferencia que, en la conciliación, el conciliador ofrece aproximaciones a la solución mientras que, en la mediación, el mediador acerca a las partes para que ellas mismas planteen la resolución del conflicto. A través de la conciliación y la mediación también se evita la congestión judicial y además es un mecanismo para promover la convivencia social de las partes que acuden a estos.

Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia

1. La Universidad solicitó a la Corte emitir una decisión de exequibilidad pura y simple de los artículos demandados. La interviniente señaló que desde la exposición de motivos se indicó que el objeto de la regulación contenida en el estatuto era armonizar las disposiciones policivas relacionadas con los mecanismos alternativos de solución de conflictos.

Adicionalmente, el centro educativo manifestó que los artículos 73 y 75 fueron incluidos desde el inicio en el proyecto de ley mientras que el artículo 72 fue incorporado por la Cámara en el segundo debate y luego por la comisión de conciliación, lo que demuestra que los temas allí tratados fueron parte integral del debate legislativo. La Universidad aportó una definición de la mediación, según la cual en este tipo de mecanismo “los participantes, junto con la asistencia de una persona o personas neutrales, aíslan sistemáticamente los problemas en disputa con el objetivo de encontrar opciones, considerar alternativas, y llegar a un acuerdo mutuo que se ajuste a sus necesidades”⁷.

1. Luego de ello, la universidad resaltó que la conciliación y la mediación tienen evidentes similitudes y no tan marcadas y suficientes diferencias. En efecto, las diferencias entre ambas figuras son: primero, el papel y las calidades del tercero neutral y, segundo, los documentos vinculantes que se producen después de cada sesión de conciliación o mediación. En la conciliación el tercero debe ser abogado y está encargado de proponer una solución mientras que en la mediación el tercero, por regla general, no tiene calidades especiales y no propone una solución. Por otra parte, de la conciliación surge un acta de conciliación que hace tránsito a cosa juzgada y de la mediación un documento equiparable al contrato de transacción, lo cual, a juicio del interviniente, permite afirmar que en términos prácticos tienen los mismos efectos. Por ello, la universidad consideró que no puede cuestionarse al legislador por haber pretendido precisar el alcance de la mediación y la conciliación al expedir el estatuto de conciliación.

V. CONCEPTO DE LA PROCURADORA GENERAL DE LA NACIÓN

1. La Procuradora General de la Nación consideró que debe declararse la exequibilidad de las normas demandadas. A juicio del Ministerio Público las normas demandadas guardan conexidad, en los términos exigidos por la jurisprudencia, con el tema objeto de la ley. Al respecto, la Procuradora explicó que en este caso existe conexidad temática por cuanto la ley trata el tema de los mecanismos alternativos de solución de conflictos y en este caso la

mediación es el género y la conciliación una especie de esta. Adicionalmente, existe conexidad causal en tanto la expedición de la Ley 2220 de 2022 se profirió por la necesidad de compilar, sistematizar y articular la legislación en materia de conciliación por la dispersión normativa y por la existencia de antinomias. Dentro de esa finalidad también estaba la de incorporar la conciliación en materia policiva con toda la regulación de la conciliación.

1. Por otra parte, para la procuradora está acreditada la conexidad teleológica ya que el objetivo de la Ley 2220 de 2022 es adoptar un estatuto de conciliación y para ese propósito se busca armonizar la mediación policial contenida en la Ley 1801 de 2016. Finalmente, para la entidad las normas demandadas guardan conexidad sistemática porque responden a la racionalidad interna de la Ley 2220 de 2022. El legislador en esta norma pretendió diferenciar la mediación policial y la conciliación como especies de la mediación al reconocer que ambas son mecanismos alternativos de solución de conflictos autocompositivos pero la primera no es un requisito de procedibilidad para acudir a la jurisdicción.

CONSIDERACIONES

Competencia

1. La Corte es competente para resolver la controversia planteada, en la medida en que corresponde a una acción de inconstitucionalidad contra una ley, asunto que en virtud del artículo 241.4 de la Carta Política, debe ser resuelto por esta corporación.

Cuestión previa

1. Antes de abordar la cuestión sustancial de fondo, la Sala Plena se ocupará de estudiar la aptitud de la demanda.

1. El artículo 2º del Decreto 2067 de 1991 establece que las demandas públicas de inconstitucionalidad deben cumplir con las siguientes exigencias: (i) señalar las normas acusadas como inconstitucionales a través de su transcripción literal o adjuntando un ejemplar de la publicación oficial; (ii) indicar las normas constitucionales que se consideren infringidas; (iii) explicar las razones por las cuales dichos textos se estiman violados; (iv) cuando sea aplicable, señalar el trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado y la forma en la que fue quebrantado; y (v) esbozar los motivos por los cuales la Corte Constitucional es competente para conocer de la demanda.

1. En relación con el tercer requisito antes expuesto, la jurisprudencia de esta Corporación estima que el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad no está sujeto al cumplimiento de estándares técnico-constitucionales complejos. No obstante, aunque no se requiera ser abogado para redactar y presentar una acción de ese tipo, lo cierto es que solo se pueden fallar de fondo aquellas demandas que permiten “iniciar un diálogo público y razonable entre el demandante, los ciudadanos interesados, las autoridades responsables y la Corte Constitucional”⁸.

1. Por ese motivo, la jurisprudencia exige que las acciones públicas de inconstitucionalidad respeten cinco condiciones argumentativas mínimas que fueron sistematizadas en las sentencias C-1052 de 2001 y C-856 de 20059. Los cargos deben ser claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes.

1. Un cargo es claro cuando tiene un hilo argumentativo coherente que lo hace entendible por un ciudadano del común y es cierto siempre que ponga en duda la constitucionalidad de un significado que efectivamente se deriva de la disposición jurídica demandada. Por otro

lado, un cargo es pertinente cuando se basa en argumentos de orden constitucional. Al respecto, se inadmiten los cargos fundados en consideraciones exclusivamente subjetivas, legales, doctrinarias y de conveniencia sociopolítica. Además, un cargo es específico cuando indica la manera en la que la disposición acusada vulnera una o varias disposiciones constitucionales. Finalmente, un cargo es suficiente cuando genera dudas sobre que permiten cuestionar la presunción de constitucionalidad de la norma, es decir, cuando plantea elementos mínimos que dan lugar al inicio de un debate de constitucional. Para respetar esa exigencia de suficiencia, es necesario que el actor exponga los elementos argumentativos y probatorios indispensables para iniciar el juicio de validez sobre la norma atacada.

1. Por otro lado, en virtud del principio pro actione, el estudio de la aptitud de la demanda no puede convertirse en un método de apreciación excesivamente estricto que anule el derecho ciudadano a presentar acciones públicas de inconstitucionalidad. Además, según ese principio, en caso de duda sobre el cumplimiento cabal de los requisitos de claridad, especificidad, pertinencia y suficiencia, la Corte Constitucional tiene que admitir y fallar de fondo la demanda¹⁰.

1. Asimismo, con independencia de lo señalado en el auto admisorio, la Sala Plena es la competente para determinar si es dable o no y de qué manera un pronunciamiento de fondo sobre los cargos de las demandas, pues ella es la autoridad que tiene asignada la función de decidir sobre las acciones públicas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes¹¹.

1. Para la Sala el cargo presentado sí cumple con los requisitos dispuestos para emitir un pronunciamiento de fondo. El cargo cumple con el requisito de claridad, porque la argumentación sigue un hilo conductor, su contenido es comprensible e incluye las justificaciones en las que se basa. El actor alega que la materia objeto de las disposiciones demandadas, esto es, la conciliación policial, es distinta de aquella objeto de regulación en la Ley 2220 de 2022 que es la conciliación. El cargo también es cierto porque la demanda recae en proposiciones jurídicas reales, esto es, sobre el contenido de los artículos 72, 73 y 75 de la

ley demandada, en línea con ello explica que con esta nueva ley se le quitó a la mediación policial el carácter de requisito de procedibilidad, tránsito a cosa juzgada y mérito ejecutivo, con lo cual deja de parecerse a la figura de la conciliación. Ahora bien, el actor usa como uno de sus argumentos que la Ley 2220 de 2022 trata sobre la conciliación prejudicial y en esa medida no pareciera que el actor hubiese definido de manera juiciosa la materia dominante de la ley. Sin embargo, la Sala considera que, en aplicación del principio pro actione si hay lugar a considerar que el cargo es cierto por cuanto una interpretación amplia de la demanda permite concluir que su cuestionamiento se concreta en que la Ley 2220 de 2022 se circunscribe únicamente al mecanismo alternativo de solución de conflictos de la conciliación y no de la mediación policial.

1. Por otra parte, el cargo es pertinente ya que se basa en el desconocimiento de dos artículos de orden constitucional, el 158 y el 169. Asimismo, el cargo cumple con el requisito de especificidad porque al interpretar el cargo presentado por el actor es posible evidenciar que su argumento principal se dirige a cuestionar la inclusión de tres artículos que tratan sobre mediación policial en un estatuto de conciliación, es decir, que se puede evidenciar de qué manera, para el demandante, esa inclusión desconoce el principio de unidad de materia. Finalmente, para la Sala Plena el actor logra aportar elementos que permiten cuestionar la constitucionalidad de los artículos 72, 73 y 75 de la Ley 2220 de 2022, con lo cual se cumple la exigencia del requisito de suficiencia.

1. Por lo anterior, la Sala analizará de fondo el cargo planteado en la acción pública de la referencia respecto del desconocimiento del principio de unidad de materia.

Problema jurídico y esquema de resolución

1. De acuerdo con la demanda presentada por el señor Ramírez García, le corresponde a la Sala resolver el siguiente problema jurídico: ¿los artículos 72, 73 y 75 de la Ley 2220 de 2022

vulneran el principio de unidad de materia consagrado en los artículos 158 y 169 de la Constitución Política al regular la mediación policial en la ley que expidió el Estatuto de Conciliación y creó el Sistema Nacional de Conciliación?

1. Para resolver el problema jurídico la Sala, primero, expondrá la definición y clases de los mecanismos alternativos de solución de conflictos, segundo abordará el alcance del principio de unidad de materia. Finalmente, solucionará el caso concreto.

Mecanismos alternativos de solución de conflictos

1. El artículo 116 de la Constitución Política dispuso que, de forma excepcional, el ejercicio de administración de justicia podría ampliarse en el sentido de permitir que las partes de un conflicto solucionen sus controversias a través de particulares investidos transitoriamente de dicha función. De esta manera, la Constitución previó la garantía del derecho de acceso a la administración de justicia a través de la justicia formal y de los métodos alternativos de solución de conflictos¹². La jurisprudencia constitucional ha sostenido de manera reiterada el fundamento constitucional que tienen este tipo de métodos alternativos de resolución de conflictos. Así, por ejemplo, la sentencia C-602 de 2019 resaltó que el artículo 116, inciso 4, de la Constitución Política de Colombia confiere temporalmente a los particulares la función de administrar justicia, ya sea como jurados en casos criminales, conciliadores o árbitros autorizados por las partes para emitir fallos conforme a derecho o equidad, de acuerdo con lo establecido por la ley. Así, la mencionada sentencia recordó que esta disposición permite que, en el ejercicio de su autonomía de la voluntad conflictual, los particulares decidan que sus disputas no serán resueltas por un juez, sino por un tercero con la autorización habilitante. Bajo esta premisa, la citada providencia, así como otras más¹³, han reconocido en la capacidad de resolver conflictos a través de un agente diferente al juez, una

herramienta que facilita el derecho de acceso a la justicia.

1. Estos mecanismos, como su nombre lo indica, son instrumentos alternativos a la justicia formal estatal para que las personas puedan resolver sus diferencias. Se caracterizan porque, en principio, son voluntarios y transitorios. Adicionalmente, a través de ellos solo se pueden resolver asuntos transigibles. Por otra parte, como lo

concluyó la Corte en la sentencia C-1195 de 2001, los mecanismos alternativos de resolución de conflictos no reflejan una falta de confianza en la justicia estatal formal; más bien, representan un reconocimiento de que procedimientos menos formales y opciones de justicia autocompositiva son complementos adecuados y necesarios a los que los ciudadanos pueden recurrir para resolver sus conflictos.

1. Con base en estas consideraciones, la jurisprudencia constitucional ha resaltado, como lo hizo en la sentencia C-222 de 2013, la significativa relevancia de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos. Según la Corte estos tienen cuatro objetivos básicos y comunes que son: “(i) facilitar el acceso a la justicia; (ii) proveer una forma más efectiva de solución a los conflictos; (iii) mejorar la capacidad de la comunidad para participar en la resolución de los conflictos; y (iv) aliviar la congestión, la lentitud y los costos de la justicia estatal formal”¹⁴.

1. La doctrina sobre resolución de conflictos señala que existen dos sistemas de respuesta a quienes acuden a estos mecanismos alternativos¹⁵. El primero es el de heterocomposición en el que las partes someten voluntariamente la solución de un conflicto a terceros que lo resuelven independientemente de la voluntad de los involucrados. El segundo es la autocomposición en el que las partes, en ejercicio de la autonomía de la voluntad, resuelven sus desavenencias, bien sea directamente o con la intervención de un tercero neutral e

imparcial que facilita el diálogo y la búsqueda de soluciones¹⁶.

1. Es de resaltar que este tipo de mecanismos alternativos son una expresión de una política que busca involucrar a la comunidad en la resolución de sus conflictos a través de “instrumentos flexibles, ágiles, efectivos y económicos”¹⁷ con el propósito de que estos “conduzcan al saneamiento de las controversias sociales y contribuyan a la realización de valores que inspiran un Estado social de derecho, como son la paz, la tranquilidad, el orden justo y la armonía de las relaciones sociales”¹⁸. En este sentido, “es incuestionable su estirpe democrática, en la medida en que generan espacios de intervención de la comunidad en el desarrollo de la función jurisdiccional evitando la conflictividad de la sociedad (...)”¹⁹.

1. Ahora bien, por su relevancia para resolver el caso, a continuación se describen las características y la definición de la mediación y de la conciliación. La mediación es un mecanismo alternativo de solución de conflictos en el cual el mediador escucha a las personas que tienen un conflicto de convivencia y facilita un camino para que encuentren una solución equitativa²⁰. La mediación ha sido incorporada como mecanismo de resolución de conflictos en diversas áreas, entre las que están la mediación policial²¹, la mediación penal²² y la mediación con las organizaciones de empleados públicos²³. La mediación policial, según la definición del artículo 72 de la Ley 2220 de 2022, es un mecanismo alternativo que nace de la naturaleza de la función policial que tiene como características principales la comunitariedad y la proximidad, en el que la autoridad actúa como un canal para que las personas que tienen conflictos de convivencia resuelvan voluntaria y armónicamente sus conflictos. Este mecanismo no configura requisito de procedibilidad.

1. Por su parte, la conciliación es un mecanismo alternativo de solución de conflictos por medio del cual personas que están en conflicto “gestionan por sí mismas la solución de las diferencias, con la ayuda de un tercero neutral y calificado denominado conciliador, quien, además de proponer fórmulas de arreglo, da fe de la decisión de acuerdo”²⁴. En caso de que

se llegue a un acuerdo este será obligatorio y definitivo para las partes que voluntariamente deciden conciliar. Existen diversas clases de conciliación. Será judicial la que se realice dentro de un proceso y extrajudicial la que se realiza antes o por fuera de él²⁵. La conciliación extrajudicial puede ser en derecho “cuando se realice a través de centros de conciliación, ante particulares autorizados para conciliar que cumplen función pública o ante autoridades en cumplimiento de funciones conciliatorias”²⁶ o en equidad cuando se realiza ante un conciliador en equidad que aplique principios de justicia comunitaria. La conciliación extrajudicial, en los términos que fije la ley, tiene como característica que es obligatoria en algunos procesos para poder acudir a la justicia formal del Estado, es decir, constituye requisito de procedibilidad²⁷. Puntualmente, la conciliación policial es un mecanismo en el que la autoridad de policía puede proponer fórmulas de arreglo que las partes en conflicto pueden o no acoger. El acuerdo al que se llegue por las partes hace tránsito a cosa juzgada y presta mérito ejecutivo²⁸.

1. En conclusión, tanto la mediación como la conciliación son métodos alternativos de solución de conflictos dirigidos a promover el acceso a la administración de justicia a través de una vía diferente a la justicia estatal formal. En ambos las partes son quienes resuelven sus conflictos con la ayuda de un tercero que en el caso de la mediación facilita el camino para encontrar una solución a la controversia y que en el caso de la conciliación puede promover fórmulas de arreglo que las partes pueden o no acoger²⁹. Adicionalmente, en el caso de la conciliación el acuerdo al que se llegue hace tránsito a cosa juzgada, presta mérito ejecutivo y constituye requisito de procedibilidad.

El principio de unidad de materia. Reiteración de jurisprudencia

1. Los artículos 158 y 169 de la Constitución Política contienen el principio de unidad de materia. El artículo 158 superior establece que todo proyecto de ley debe “referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella”. El artículo 169 establece que “[e]l título de las leyes deberá corresponder

precisamente a su contenido”. En línea con estas dos disposiciones constitucionales, el artículo 148 de la Ley 5 de 1992 establece que en las Comisiones Permanentes el presidente deberá rechazar las disposiciones “que no se relacionen con una misma materia”.

1. Según la jurisprudencia de la Corte, el principio de unidad de materia exige que “las disposiciones de una ley guarden conexidad temática entre sí y con la materia principal que se regula, ya sea referida a un solo asunto, o incluso a una pluralidad de ellos relacionados entre sí (...)”³⁰, siempre que los temas a tratar tengan una “conexidad objetiva y razonable”³¹. Por su parte, el título es un elemento orientador, en el que se pueden señalar de manera general los temas que serán objeto de regulación. En este sentido, la Corte ha considerado que es excesivo exigir que en él se incluya una referencia a todas las normas que integran la ley y por ello se ha permitido que se acuda a frases omnicomprendivas³².

1. La unidad de materia es un instrumento al servicio de la concentración del trabajo legislativo en una unidad temática, lo que a su vez garantiza la transparencia y la racionalidad del proceso legislativo, y posibilita el control ciudadano sobre la función legislativa. Sin embargo, es importante tener en cuenta que los procesos legislativos se caracterizan por el debate, las modificaciones y ajustes a los textos normativos, de manera que este principio no puede ser un obstáculo para ese proceso³³.

1. En este sentido, para asegurar el cumplimiento del mandato constitucional contenido en los artículos 158 y 169, la jurisprudencia identificó dos reglas: la primera es que “el examen no debe resultar excesivamente exigente ni extremadamente deferente”³⁴, esto implica que el escrutinio no puede desconocer, por un lado, el principio democrático y, por el otro, las exigencias de la racionalidad legislativa. La segunda regla consiste en que existe, en principio, una preferencia por el respeto a la determinación del legislador, por lo que una decisión de inexecutable requiere un esfuerzo argumentativo especial³⁵. La Corte ha reiterado que al analizar un cargo por desconocimiento del principio de unidad de materia se debe respetar el margen de apreciación y configuración del legislador, de manera que este cargo solo prosperará “cuando desde ningún punto de vista razonable pueda sostenerse que la materia de que trata la norma demandada se relaciona con la materia regulada por la ley a

la cual pertenece”³⁶. Así, solo los apartes, segmentos o proposiciones de una ley con los que no sea posible establecer razonablemente una “relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistémica con la materia dominante”³⁷ podrán expulsarse del ordenamiento jurídico³⁸.

1. La Sentencia C-212 de 2022 recogió los cuatro criterios que permiten establecer si existe una relación de conexidad y explicó su contenido:

“(i) el criterio de conexidad causal, que se refiere a la identidad que debe existir entre la ley y cada una de sus disposiciones, en lo que atañe a su origen. En concreto, “lo que se espera es que las razones por las cuales se expidió la ley sean las mismas que dieron lugar a la consagración de cada uno de los artículos en particular”. (ii) El criterio de conexidad temática, que alude a la vinculación objetiva y razonable entre la materia dominante o el asunto general sobre el que versa una ley, y la materia o temática sobre la que recae una disposición en particular, “sin que ello implique que una misma ley no pueda referirse a varios asuntos”. (iii) El criterio de conexidad teleológica, que se define a partir de la identidad de los objetivos y fines que se persiguen tanto por la ley en general como por cada una de sus normas en particular. Y, (iv) el criterio de conexidad sistemática, que se entiende como la relación que debe existir entre todas y cada una de las disposiciones de una ley, a fin de que constituyan un cuerpo organizado[39]”⁴⁰

1. Como expresión del criterio de conexidad sistemática, la jurisprudencia de la Corte ha incluido un vínculo de carácter metodológico⁴¹ que se “manifiesta en que las necesidades de técnica legislativa justifiquen la incorporación de una determinada disposición en una ley”⁴². Lo mismo ha ocurrido con el criterio de conexidad teleológica en el cual se ha incluido el vínculo de carácter consecuencial “por virtud del cual cabe verificar si los efectos de la norma demandada se relacionan con los fines y con las consecuencias que se esperan de una ley”⁴³.

1. Finalmente, en este examen para juzgar el principio de unidad de materia, la Corte le ha dado un peso importante al análisis del trámite legislativo⁴⁴. En ese sentido, la Sala Plena ha señalado que el requerimiento de conexidad puede ser menos exigente cuando una disposición “fue objeto de discusión y votación a lo largo de todo el trámite legislativo y, en esa medida, alrededor de la misma se desarrolló un óptimo y evidente proceso de deliberación”⁴⁵, pues ello supone que “ya se habría controlado uno de los riesgos que pretende enfrentarse con el reconocimiento constitucional del principio de unidad de materia”⁴⁶.

Caso concreto

1. El accionante sostuvo que se vulnera el principio de unidad de materia porque las normas acusadas no guardan relación con el tema de la Ley 2220 de 2022, por cuanto los artículos 72, 73 y 75 acusados se refieren a la mediación policial y no a la conciliación que es el objeto de la ley. Al respecto explicó que la referida ley es un estatuto de conciliación y no una ley general sobre los mecanismos alternativos de solución de conflictos. Por otra parte, para argumentar su cuestionamiento el actor explicó que con la expedición de la Ley 1801 de 2016 la mediación policial tenía el carácter de requisito de procedibilidad, hacía tránsito a cosa juzgada y prestaba mérito ejecutivo, es decir, se igualaba a la conciliación. Sin embargo, la Ley 2220 de 2022 sustrajo de la mediación policial estos efectos

1. Todos los intervinientes solicitaron la declaratoria de exequibilidad de las tres disposiciones acusadas por encontrar que sí guardan conexidad con la materia objeto de la Ley 2220 de 2022. En igual sentido se pronunció el Ministerio Público.

1. Como fue expuesto, la Sala debe definir si los artículos 72, 73 y 75 de la Ley 2220 de 2022

vulneran el principio de unidad de materia consagrado en los artículos 158 y 169 de la Constitución Política al regular la mediación policial en la ley que expidió el Estatuto de Conciliación y creó el Sistema Nacional de Conciliación. Para ello, se seguirá la metodología acogida por la Corte en casos que se juzga el cumplimiento del principio de unidad de materia⁴⁷. En este orden de ideas, primero, se determinará el alcance material o núcleo temático de la Ley 2220 de 2022 y segundo, se verificará si, en atención a los criterios de conexidad causal, temática, sistemática o teleológica existe un vínculo objetivo y coherente entre los artículos 72, 73 y 75 demandados y el núcleo temático de la ley que los contiene. Previo a este segundo paso se expondrá el contenido y alcance de los artículos demandados.

Núcleo temático de la Ley 2220 de 2022

1. La Ley 2220 de 2022 “por medio de la cual se expide el Estatuto de Conciliación y se dictan otras disposiciones” tiene por objeto, según su artículo 1º, “expedir el Estatuto de Conciliación y crear el Sistema Nacional de Conciliación”.

1. La exposición de motivos del proyecto que se convirtió en el estatuto de conciliación señaló que el objeto de la ley era integrar en un solo estatuto los principios y aspectos sustanciales generales de la conciliación en derecho y en equidad, regular la conciliación virtual, establecer reglas para la conciliación gratuita, ampliar la conciliación como requisito de procedibilidad, entre otros asuntos relacionados con esta materia. Adicionalmente, su propósito también fue el de armonizar otras normas sobre mecanismos alternativos de solución de conflictos, incluyendo el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

1. En el contexto descrito, la ley incorpora previsiones relacionadas con las generalidades de la conciliación, entre esas, sus clases; se establece quiénes pueden ser conciliadores, los

requisitos y su régimen disciplinario. Así mismo regula lo relativo a la conciliación por notarios y centros de conciliación de notarías, los centros de conciliación y el control, inspección y vigilancia de estos. También define las reglas para la formación de conciliadores en derecho y para la judicatura y práctica profesional en conciliación. En la citada ley se define el procedimiento conciliatorio, la naturaleza del acta de conciliación y se regula la conciliación como requisito de procedibilidad.

1. Además, esta ley tiene un título que se ocupa de las normas relativas a la conciliación extrajudicial en materia policial con un capítulo único de modificación de la Ley 1801 de 2016 en el cual están incluidas las normas demandadas. La Ley 2220 de 2022 también reguló lo relativo a la conciliación en equidad y a su vez se fijaron normas especiales relativas a la conciliación extrajudicial y judicial en la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Finalmente, se creó el Sistema Nacional de Conciliación. Como se ve, el núcleo temático de la ley también incluyó la relación de la conciliación con otros mecanismos alternativos de solución de conflictos como en este caso lo es la mediación.

1. En conclusión, el núcleo temático de la Ley 2220 de 2022 es la conciliación en todas sus modalidades, los aspectos sustanciales y procesales de esta figura, así como otros temas relacionados con mecanismos alternativos de solución de conflictos dentro de los que se encuentra la armonización de la conciliación extrajudicial policiva con la mediación policial.

Alcance y contenido de los artículos 72, 73 y 75 de la Ley 2220 de 2022

1. El artículo 72 demandado modificó el artículo 154 de la Ley 1801 de 2016. Este establecía que la mediación es un instrumento que nace de la función policiva con las características de comunitariedad y proximidad, en el cual la autoridad de policía es un canal para que las personas resuelvan sus conflictos de forma armónica. Con la modificación introducida en la Ley 2220 de 2022 se mantuvo lo dispuesto en la anterior legislación con una precisión

respecto de que lo que se resuelven en dichas instancias son los desacuerdos. Adicionalmente, se incluyeron dos párrafos. Uno procedimental en el que se prescribe que el acuerdo al que se llegue en la mediación deberá quedar en una orden de comparendo cuando la mediación ocurre en el lugar de los hechos que dieron origen al conflicto o en un documento en el que conste lo actuado cuando el acuerdo se realice en una sala de mediación policial. En el otro párrafo se aclaró que el acuerdo de mediación no configura requisito de procedibilidad.

1. Como se ve, en el precitado artículo se incluyó la definición de la mediación policial y se aclaró que su objeto es resolver los desacuerdos entre las partes. Asimismo, se mencionó que el acuerdo al que se llegue quedará en comparendo o en un documento en el que conste todo lo actuado. Finalmente, en este artículo se aclaró que la mediación no configura un requisito de procedibilidad.

1. Por su parte, el artículo 73 modificó el artículo 231 de la Ley 1801 de 2016. El texto original del artículo disponía bajo el título “[m]ecanismos alternativos de solución de desacuerdos y conflictos de convivencia” que “[l]os desacuerdos y los conflictos relacionados con la convivencia pueden ser objeto de conciliación y de mediación, sólo en relación con derechos renunciables y transigibles y cuando no se trate de situaciones de violencia”. El nuevo texto establece, bajo el título “[m]ecanismos alternativos de solución de conflictos de convivencia”, que los conflictos -ya no los desacuerdos- relacionados con la convivencia pueden ser objeto de conciliación o de mediación y especifica que ello puede ocurrir “cuando los derechos de las partes en disputa sean de libre disposición, se encuentren dentro del ámbito de la convivencia, no se trate de conductas delictivas o que sean competencia de otras jurisdicciones”.

1. En suma, el artículo 73 de la Ley 2220 de 2022 incluyó los dos tipos de mecanismos alternativos disponibles para la solución de conflictos de convivencia: la conciliación y la mediación policiales y aclaró qué clase de conflictos pueden resolverse en estas instancias.

Así, en esta disposición el legislador delimitó el alcance de la conciliación y de la mediación policial a través de la descripción de su objeto y del señalamiento de los límites respecto de los asuntos en los cuales no es posible hacer uso de ellos.

1. El artículo 75 de la Ley 2220 de 2022 modificó el artículo 233 de la Ley 1801 de 2016 que establecía que la mediación permitía que las personas en conflicto de convivencia acudieran a un mediador para que las escuche y facilite que estas encuentren una solución equitativa. También establecía que en caso de realizarse un acuerdo se suscribiría un acta de mediación que haría tránsito a cosa juzgada y prestaría mérito ejecutivo. La disposición incluía un párrafo que establecía la obligatoriedad de conciliar en los conflictos relacionados con la protección de bienes inmuebles. Con la modificación introducida por el artículo 75 se retiró la mención del acta de mediación, así como de sus efectos y también se retiró lo relacionado con la obligatoriedad de la conciliación en los procedimientos relacionados con bienes inmuebles, con ello el legislador corrigió la ubicación de esta última prescripción normativa, ya que dicha obligatoriedad es exigible pero respecto de la conciliación policial, por lo que fue ubicada en el artículo 233 de la Ley 1801 de 2016⁴⁸, modificado por el artículo 74 de la Ley 2220 de 2022.

1. Finalmente, se evidencia que los tres artículos referenciados no alteraron normas que regulen conductas que atenten contra la convivencia ciudadana ni las medidas correctivas a imponer, sino que se trata de normas con contenido operativo o procedimental respecto de la institución de la mediación policial.

Análisis de conexidad entre la Ley 2220 de 2022 y sus artículos 72, 73 y 75

1. En primer lugar, como se expuso en el aparte considerativo de esta sentencia, resulta relevante analizar el trámite legislativo para analizar el principio de unidad de materia, no con el objeto de juzgar el cumplimiento del principio de consecutividad sino de verificar si las disposiciones enjuiciadas fueron incluidas de forma oculta para anular el debate legislativo.

Al respecto, es necesario mencionar que desde la exposición de motivos el Ministerio de Justicia y del Derecho puso especial énfasis en la necesidad de armonizar el Código Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana con el Estatuto de Conciliación⁴⁹. En concreto en la exposición de motivos el ministro señaló que con el proyecto de ley se pretendía ajustar la redacción de algunos artículos contenidos en ese Código. Lo mismo ocurrió en el informe positivo de ponencia presentado por los senadores ponentes en la comisión primera del Senado⁵⁰, en el que se destacó que con el proyecto de ley se pretendía la modificación de algunas de las disposiciones contenidas en la Ley 1801 de 2016 referidas a la conciliación y mediación policial con el fin de dar claridad a su alcance. Esta misma exposición se incluyó en el informe de ponencia para primer debate en la comisión primera de la Cámara⁵¹ y en los informes para segundo debate en las dos cámaras⁵².

1. Tanto los artículos 73 como 75 que modificaron los artículos 231 y 233 de la Ley 1801 de 2016 hicieron parte del texto original radicado para surtir los debates ante las comisiones primeras de cada cámara⁵³. Posteriormente estas disposiciones tuvieron algunos ajustes en su redacción, con el objeto de hacer algunas precisiones, pero su contenido material se mantuvo⁵⁴. Por otra parte, el artículo 72 que en su redacción final modificó el artículo 154 de la Ley 1801 de 2016 fue incluido por la plenaria de la Cámara de Representantes⁵⁵ y luego acogido como texto definitivo después de la votación del informe de conciliación propuesto por la comisión accidental creada para el efecto⁵⁶.

1. Con lo anterior se verifica que objeto de las disposiciones demandadas, esto es, la modificación de la Ley 1801 de 2016 respecto de la conciliación y la mediación policial, no fue un asunto incluido de manera sorpresiva dentro del trámite legislativo con el objeto de anular el debate democrático, lo cual hace que el juicio de verificación de cumplimiento del principio de unidad de materia pueda ser menos estricto.

1. Dicho esto, la Sala verifica que en este caso se cumplen todos los criterios que ha usado la Corte para juzgar el cumplimiento de este principio en los siguientes términos:

1. Para la Sala Plena existe conexidad temática por cuanto la Ley 2220 de 2022 tiene como objeto la conciliación en sus diversas modalidades, en ella se abordan temas sustanciales y de fondo respecto de este medio alternativo de solución de conflictos de carácter autocompositivo. La mediación policial es también un medio alternativo al que acuden las partes para solucionar ellas mismas sus conflictos. En ambos mecanismos las partes son quienes resuelven sus conflictos con la ayuda de un tercero que en el caso de la mediación facilita el camino para encontrar una solución a la controversia y que en el caso de la conciliación puede promover fórmulas de arreglo que las partes pueden o no acoger. Adicionalmente, en el caso de la conciliación el acuerdo al que se llegue hace tránsito a cosa juzgada, presta mérito ejecutivo y constituye requisito de procedibilidad

1. Aunque es cierto, como lo alega el demandante, que la Ley 2220 de 2022 no es una ley general sobre mecanismos alternativos de solución de conflictos, lo cierto es que el núcleo temático de la ley también incluyó la relación de la conciliación con otros mecanismos alternativos de solución de conflictos como en este caso lo es la mediación. Adicionalmente, contrario a lo que alega el señor Ramírez García, no es cierto que la ley solo trate sobre la conciliación como requisito de procedibilidad de lo que se seguiría que, al no constituir la mediación policial requisito de procedibilidad, rompería la unidad temática. La Ley 2220 de 2022, además de regular la conciliación como requisito de procedibilidad, también regula, entre otras, la conciliación judicial y la conciliación en equidad. Sumado a ello regula eventos en los cuales la conciliación extrajudicial no es requisito de procedibilidad como ocurre en asuntos laborales⁵⁷.

1. También existe una conexidad causal, en tanto las razones que llevaron a la expedición del estatuto de conciliación, y en particular de los artículos demandados, son comunes. En efecto, la Ley 2220 de 2022 buscó eliminar la dispersión normativa y las falencias de redacción que generaban confusión en los operadores jurídicos y judiciales. Dentro de ese propósito, la ley pretendió armonizar las disposiciones de conciliación y mediación policial contenidas en el Código Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana.

1. Por las mismas razones expuestas también se acredita la conexidad teleológica ya que la finalidad de la expedición de la ley fue eliminar la dispersión normativa y armonizar las figuras de la conciliación y la mediación policial con lo dispuesto en el estatuto de conciliación para lo cual justamente se expidieron los artículos 72, 73 y 75 demandados.

1. Por último, se acredita el cumplimiento de la conexidad sistemática. En efecto las normas demandadas están ubicadas dentro de un título denominado “normas especiales relativas a la conciliación extrajudicial en materia policiva” y a su vez en un capítulo único que modifica la Ley 1801 de 2016. Dentro de este capítulo se encuentran artículos como los 7658 y 7759 que no fueron demandados, y estos también incluyen prescripciones relacionadas con la mediación policial. Con ello se demuestra que los artículos 72, 73 y 75 no son artículos aislados de la ley, sino que hacen parte de un cuerpo organizado y coherente, dentro del cual el legislador reguló lo relativo a la conciliación y a la mediación policial a través de las modificaciones al Código Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana.

1. Por otra parte, y en particular en lo que se refiere al vínculo de carácter metodológico, se evidencia que por motivos de técnica legislativa era lógico que en la ley en la que se regula lo relativo a aspectos sustanciales y procesales de la conciliación, dentro de la que se incluye la conciliación en materia policiva, se hicieran las precisiones necesarias respecto de la mediación policial por, al menos, dos razones. La primera es que tanto la conciliación policiva como la mediación policial están contenidas en un mismo cuerpo normativo, el Código Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana. La segunda es que era necesario aclarar el rol de la mediación policial respecto de la conciliación, por cuanto en el Código original, como se expuso líneas arriba, se confundían en una misma norma aspectos relacionados con una y otra figura.

1. En conclusión, en este caso se acreditó la existencia de conexidad temática, causal,

teleológica y sistemática entre los artículos 72, 73 y 75 demandados y la Ley 2220 de 2022, por lo que con su expedición el Congreso de la República no desconoció el principio de unidad de materia y así se declarará en la parte resolutive de esta providencia.

Síntesis de la decisión

1. La Sala Plena se pronunció sobre el cargo por desconocimiento del principio de unidad de materia propuesto por el señor Ramírez García en contra de los artículos 72, 73 y 75 de la Ley 2220 de 2022. Luego de reiterar la jurisprudencia en torno a este principio, la Sala adelantó un juicio de conexidad en el que concluyó que entre los artículos demandados y la Ley 2220 de 2022 existe conexidad temática, causal, teleológica y sistemática, por lo que en su expedición el Congreso de la República respetó la unidad de materia.

V. DECISIÓN

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

RESUELVE

ÚNICO. DECLARAR EXEQUIBLES los artículos 72, 73 y 75 de la Ley 2220 de 2022 por el cargo de desconocimiento del principio de unidad de materia contenido en los artículos 158 y 169 de la Constitución Política.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

DIANA FAJARDO RIVERA

Presidenta

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE

Magistrado

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General

1 “Por medio de la cual se expide el estatuto de conciliación y se dictan otras disposiciones”.

2 Auto 1492 de 2022.

3 Intervención del Ministerio de Justicia y del Derecho. Folio 7.

4 Intervención del Instituto Colombiano de Derecho Procesal. Folio 5.

5 Intervención del Instituto Colombiano de Derecho Procesal. Folio 6.

6 Intervención del Centro de Conciliación de la Policía Nacional – Metropolitana de Bogotá. Folio 3.

7 Intervención de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia. Folio 7. Definición tomada de “Mediación. Resolución de conflictos sin litigio”. E. Limusa, S.A. México, 1996. Folberg, Jay y Taylor, Alison.

8 Sentencia C-025 de 2020. En esa ocasión, la Corte se inhibió por ineptitud sustantiva de la demanda. En particular, en ese caso la Corte concluyó que los cuestionamientos contenidos en la acción pública de inconstitucionalidad no cumplieron con los requisitos de claridad, certeza, pertinencia y especificidad.

10 Ver, por ejemplo, la sentencia C-292 de 2019 en la que esta Corporación se inhibió para pronunciarse de fondo sobre el artículo 12 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 1753 de 2015, norma relacionada con el plazo y la renovación de los permisos para el uso del espectro electro radioeléctrico.

11 Constitución Política de Colombia, art. 241-4. Al respecto, se puede consultar, entre otras, la sentencia C-331 de 2022, relacionada con el régimen de carrera administrativa de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. En esa ocasión, la Sala Plena concluyó que varios de los cargos admitidos en el auto admisorio de la demanda eran ineptos y, por lo tanto, se declaró inhibida para emitir un pronunciamiento de fondo frente a dichos cuestionamientos.

12 Sentencias T-268 de 1996, C-037 de 1996, C-215 de 1999, C-163 de 1999, SU-091 de 2000, C-330 de 2000 y C-222 de 2013.

13 Ver, entre otras, sentencias C-098 de 2001 y C-1195 de 2001.

14 Sentencia C-1195 de 2001.

15 “Singer, Linda, Settling Disputes. 1994. Second Edition. Westview press; StephenGoldberg, Green Eric y Sander, Frank. Dispute Resolution. 1985, Little, Brown and Company; Folberg, Jay y Taylor, Alison. Mediación: Resolución de conflictos sin litigio. 1992,

México, Editorial Limusa. Monroy Cabra, Marco Gerardo. Métodos Alternativos de Solución de Conflictos. Oxford University Press, 1997". Cita de la sentencia C-1195 de 2001.

16 Sentencia C-1195 de 2001.

17 Sentencia C-893 de 2001.

18 Sentencia C-893 de 2001.

19 Sentencia C-893 de 2001 reiterada en la sentencia C-631 de 2012.

20 Artículo 75 de la Ley 2220 de 2022.

21 Ley 1801 de 2016.

22 Artículos 523 a 527 del Código de Procedimiento Penal.

23 Decreto 1060 de 2014, compilado en el Decreto Reglamentario 1072 de 2015.

24 Artículo 3 de la Ley 2220 de 2023.

25 Artículo 5 de la Ley 2220 de 2022.

26 Artículo 5 de la Ley 2220 de 2022.

27 Artículo 67 de la Ley 2220 de 2023.

28 Ver artículo 74 de la Ley 2220 de 2022.

29 Ver artículo 4 de la Ley 2220 de 2022.

30 Sentencia C-212 de 2022.

31 Sentencia C-080 de 2023.

32 Sentencia C-152 de 2023.

33 Sentencia C-683 de 2014.

34 Sentencia C-896 de 2012.

35 Sentencia C-896 de 2012.

36 Sentencia C-475 de 2006 y C-138 de 2007.

37 Sentencia C-025 de 1993.

38 Ver Sentencias C-475 de 2006 y C-138 de 2007

39 Las citas textuales corresponden a la Sentencia C-162 de 2021.

41 Ver Sentencias C-896 de 2012 y C-353 de 2017.

42 Sentencia C-212 de 2022.

43 Sentencia C-212 de 2022.

44 Ver Sentencias C-852 de 2005 y C-353 de 2017.

45 Sentencia C-896 de 2012.

46 Sentencia C-896 de 2012.

47 Sentencia C-152 de 2023.

48 Artículo 232. Conciliación. La conciliación en materia de convivencia procederá ante la autoridad de policía que conozca del caso, en cualquier etapa del trámite del procedimiento o en el momento en que se presente el conflicto de convivencia.(...)

Parágrafo. En los procedimientos a que hace referencia el Título VII del Libro II, será obligatoria la invitación a conciliar.

49 Gaceta del Congreso de la República No. 890 del 29 de julio de 2021. Páginas 25 y 26.

50 Gaceta del Congreso de la República No. 1150 del 2 de septiembre de 2021. Páginas 25 y 26.

51 Gaceta del Congreso de la República No. 305 del 18 de abril de 2022. Página 4.

52 Gacetas del Congreso de la República No. 1571 del 3 de noviembre de 2021. Página 3 y No.582 del 31 de mayo de 2022, página 10.

53 Gaceta del Congreso de la República No. 890 del 29 de julio de 2021. Página 15.

54 Gaceta del Congreso de la República No.582 del 31 de mayo de 2022, página 34.

55 Gaceta del Congreso de la República No.582 del 31 de mayo de 2022, página 34.

56 Gacetas del Congreso de la República No. 642 y No. 643 del 7 de junio de 2022.

57 Artículo 67 de la Ley 2220 de 2022.

58 “Artículo 76. Modifíquese el artículo 234 de la Ley 1801 de 2016, el cual quedará así:

Artículo 234. Conciliadores y mediadores. Para efectos de la presente ley, además de las autoridades de policía, pueden ser conciliadores o mediadores en el sector urbano o rural, los conciliadores reconocidos como tales por la ley, siempre que su servicio sea gratuito.”

59 “Artículo 77. Adiciónese un artículo 234A en la ley 1801 de 2016, el cual quedará así:

Artículo 234A. Autoridades competentes para hacer exigibles las actas de conciliación y mediación. Serán competentes para conocer los casos de incumplimiento a las actas suscritas en audiencias de conciliación y mediación de conflictos de convivencia, los inspectores de policía o las autoridades de policía especiales en los casos de su competencia a través del proceso verbal abreviado dispuesto en el artículo 233 de la Ley 1801.

De igual manera, las partes en conflicto podrán acudir al trámite del proceso del verbal abreviado, cuando habiendo presentado la solicitud ante las autoridades facultadas por la ley para adelantar audiencia de mediación en asuntos de convivencia, alguna de las partes no se haya presentado a la audiencia o cuando habiéndose presentado las partes y adelantado la audiencia, no se haya llegado a un acuerdo, persistiendo el conflicto de convivencia.

Si como consecuencia de los acuerdos suscritos en las actas de mediación por las partes para solucionar el conflicto de convivencia, se generan obligaciones que son competencia de otras

jurisdicciones, las mismas, podrán ser exigidas ante estas.”.