CONCILIACION EXTRAJUDICIAL COMO REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD-Cosa juzgada constitucional

COSA JUZGADA EN MATERIA DE CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Requisitos para que se configure

Según la jurisprudencia de la Corte, el fenómeno de Cosa juzgada se configura bajo dos requisitos: (i) que se proponga estudiar el mismo contenido normativo de la misma proposición normativa, ya estudiada en una sentencia anterior; y (ii) que se proponga dicho estudio por las mismas razones (esto incluye el referente constitucional o norma presuntamente vulnerada), ya estudiadas en una sentencia anterior. Esto es, sólo en presencia de estas dos condiciones se genera a su vez una obligación, cual es la de estarse a lo resuelto en la sentencia anterior. De otro lado, a lo largo del estudio del fenómeno de Cosa Juzgada en materia de control de constitucionalidad en la jurisprudencia de la Corte, se ha avanzado en el sentido de entender que al margen de la clasificación de la figura, la noción de la Cosa Juzgada en la práctica resulta sencilla y referida únicamente a la prohibición de volverse a pronunciar sobre un asunto ya decidido. En este orden aquello que ha analizado la Corte a este respecto, se refiere a distintos supuestos alrededor del cumplimiento de los dos requisitos mencionados. Por ejemplo, cuando la sentencia anterior ha declarado una exequibilidad, si se cumple (i) y no (ii), quiere decir que no hay cosa juzgada, y se presenta la situación que la Corte ha llamado en ocasiones cosa juzgada relativa. Pero, la designación anterior (cosa juzgada relativa) podría resultar contradictoria porque se afirma que no hay cosa juzgada, y a la vez que sí hay, pero relativa. Otras nociones como “cosa juzgada absoluta” y “cosa juzgada material”, tienden a confundir su efecto práctico, consistente en que la cosa juzgada en sí misma genera la prohibición de volver a estudiar una determinada disposición normativa, y la consecuente obligación de estarse a lo resuelto. Esto quiere decir que no hay distintos grados para la aplicación de esta prohibición y obligación. Se aplica o no se aplica.

MECANISMO DE LA CONCILIACION PREJUDICIAL O EXTRAJUDICIAL COMO REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD-No tiene sentido que se entienda que la ausencia de corrección es sinónimo de no ánimo conciliatorio/SOLICITUD DE CONCILIACION PREJUDICIAL-Su no corrección en tiempo no impide a la parte convocante presentarla nuevamente con todos los efectos que de esa presentación se derivan

Referencia: expediente D- 8606

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 52 (parcial) de la Ley 1395 de 2010.

Demandante: Juan David Gómez Pérez.

Magistrado Ponente

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Bogotá, D.C., primero (1) de febrero de dos mil doce (2012)

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, el ciudadano Juan David Gómez Pérez presentó demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 52 (parcial) de la Ley 1395 de 2010.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe la norma y se subrayan los apartes acusados:

Ley 1395 de 2010

CAPÍTULO III.

MEDIDAS SOBRE CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL.

(…)

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.

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

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

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

PARÁGRAFO 1o. Cuando la conciliación extrajudicial sea requisito de procedibilidad y se instaure la demanda judicial, sin perjuicio de lo previsto en los artículos 22 y 29 de esta ley el juez impondrá multa a la parte que no haya justificado su inasistencia a la audiencia. Esta multa se impondrá hasta por valor de dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes en favor del Consejo Superior de la Judicatura.

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

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

III. LA DEMANDA

El demandante considera que los parágrafos acusados vulneran en general el principio constitucional de acceso a la justicia (art. 228 C.N), y por ende el derecho al debido proceso (art 29 CN).

La primera de las disposiciones acusadas, el parágrafo 2 (artículo 52 de la Ley 1395 de 2010), dispone que en materia civil y de familia la solicitud de conciliación debe ir acompañada de la presentación de las pruebas documentales o anticipadas que el solicitante pretenda hacer valer en el eventual proceso judicial; so pena de que de fracasar la conciliación, no se admitirán en el subsiguiente proceso judicial las pruebas omitidas en la mencionada solicitud de conciliación.

Para el demandante, el contenido normativo anterior representa un requisito contrario a los principios de razonabilidad en el acceso a la administración, pues su incumplimiento deriva en la imposibilidad de ejercer el derecho de contradicción en un proceso judicial. En su opinión, no solo es desproporcionado que las partes en el trámite de conciliación deban contar al inicio de dicho trámite con todas las pruebas que pretendan hacer valer en el eventual proceso judicial, sino que también es improbable que anticipen todos los posibles elementos probatorios que se requerirán a lo largo del pleito judicial.

Agrega que la lógica del derecho probatorio es justamente la contraria, y las regulaciones de la presentación de pruebas en los procesos judiciales admiten el aporte de elementos de juicio nuevos, si es que éstos aparecen después de extinguidos los periodos probatorios. De ahí, que en parecer del actor, el hecho de que la sanción derivada de omitir la presentación

de las pruebas en el trámite conciliatorio implique la imposibilidad de que éstas sean valoradas por un juez, limita las posibilidades de acudir de manera eficaz y efectiva al sistema judicial. Con el agravante de que iniciar un proceso judicial en dichas condiciones afecta de manera determinante el ejercicio del derecho de contradicción, con lo cual también se vulnera el artículo 29 de la Constitución (derecho al debido proceso).

La segunda de las normas acusadas, el parágrafo 3 (artículo 52 de la Ley 1395 de 2010), dispone que en asuntos contencioso administrativos el procurador judicial verificará el cumplimiento de los requisitos legales para la presentación de la solicitud de conciliación, y le otorga la potestad de inadmitirla, demandar su corrección y en últimas rechazarla si no se subsanan las deficiencias, frente a lo cual se deberá entender como no presentada.

Para el demandante, el contenido normativo descrito supone una consecuencia jurídica desproporcionada a la luz del principio de acceso a la administración de justicia (art. 228 CN), en tanto supone que por razones formales los solicitantes de la audiencia de conciliación podrían quedar sin la garantía de acudir a los jueces, pues el agotamiento del trámite de conciliación es requisito para controvertir en vía judicial.

Agrega que la desproporción del requisito y su consecuencia jurídica se evidencia además en el hecho de que algunos de los requisitos formales de la solicitud de conciliación tales como indicación de las direcciones y lo relativo a la notificación, son saneables incluso en desarrollo de los procesos judiciales. Ello supone que un trámite de conciliación su incumplimiento no puede tener una consecuencia gravosa, que no tienen en el propio proceso ante jueces.

Por lo anterior, en su opinión, el requisito en cuestión obra más bien como un obstáculo, y no como un incentivo para dirimir conflictos.

Por último, si bien el actor hace alusión, en su análisis de los dos parágrafos demandados, a que se vulnera el principio de igualdad también, en la medida en que la consecuencia jurídica de los contenidos normativos aludidos, se aplica al solicitante de la audiencia de conciliación (futuro demandante) y no al convocado (futuro demandado); no desarrolla dicho cargo de igualdad no justifica la afirmación en este sentido. Y, las alusiones a la presunta vulneración del principio de igualdad no representan otro cargo sino un complemento a la falta de proporcionalidad que sustenta en el escrito de la demanda. Solamente, mediante la

fundamentación de la demanda estructura el cargo de falta de proporcionalidad las consecuencias jurídicas de las normas en atención al principio constitucional de acceso a la ad

IV. intervenciones

1.- Intervención del Ministerio del Interior y de Justicia

El interviniente mediante escrito allegado al presente proceso, solicita que se declare la existencia de Cosa Juzgada derivada de lo decidido en la sentencia C-598 de 2011.

Para el Ministerio del Interior, los mismos cuestionamientos sobre la presunta falta de proporcionalidad de las medidas tomadas en las normas acusadas ya fue objeto de análisis por parte del juez de control de Constitucionalidad. Análisis al cabo del cual se declaró inexequible la consecuencia jurídica del parágrafo 2 hoy demandando también, según el cual en procesos civiles y de familia no eran admisibles las pruebas que no se hubiesen presentado previamente en la solicitud de conciliación.

Así como también sobre el párrafo 3 se realizó en la mencionada jurisprudencia un test de proporcionalidad, cuya conclusión consistió en que la posibilidad de solicitar la subsanación del incumplimiento de los requisitos legales de la solicitud de conciliación, so pena de dar por no presentada la solicitud, configuraba antes que una inexequibilidad, la garantía de que el proceso de conciliación es un mecanismo alternativo cierto, serio y eficaz de resolución de conflictos. Y, con el objetivo claro de evitar poner en marcha de manera innecesaria el aparato judicial.

Es decir, que las dudas planteadas por el actual demandante ya fueron resueltas, por cual ha operado el fenómeno de la cosa juzgada y en el presente proceso la Corte debe estarse a lo resuelto en la citada sentencia C-598 de 2011.

2.- Intervención de la Facultad de Derecho de la Universidad Externado

El interviniente envió escrito con destino del presente expediente en el que solicitó a esta Corporación estarse a lo resuelto en la sentencia C-598 de 2011.

En efecto –explica- la desproporción alegada por el actor, relativa al hecho de que no se

admitirán las pruebas en el proceso judicial civil o de familia que no se hayan presentado previamente en el trámite de conciliación, fue analizada por la Corte Constitucional en sentencia C-598 de 2011. Providencia en la cual se declaró inexequible la consecuencia jurídica en mención. Por lo cual – continúa- se ha configurado el fenómeno de cosa juzgada y corresponde entonces estarse a lo resuelto en la sentencia mencionada.

Sobre el contenido normativo relativo a la posibilidad del procurador judicial de inadmitir y a la postre rechazar la solicitud de conciliación, caso en el cual se debe entender no presentada la solicitud de conciliación, y así, no cumplido el requisito de su agotamiento; el interviniente explica que su proporcionalidad ya fue examinada por la Corte en la misma sentencia C-598 de 2011.

En dicha providencia se llegó a la conclusión de que la consecuencia jurídica consistente en entender no presentada la solicitud de conciliación, cuando ésta no cumple los requisitos legales contribuía a "darle seriedad en el acceso a este mecanismo [el de conciliación] y permite tanto a la parte convocada como al conciliador tener elementos suficientes para determinar si la parte que cita realmente le asiste una pretensión legítima a partir de la cual se puedan proponer formulas de arreglo que permitan arribar a una conciliación que haga innecesaria la activación de la justicia formal."

Ahora bien como quiera que ello ya fue estudiado por la Corte y a partir de ello se resolvió declarar exequible la disposición en cuestión, se ha configurado entonces cosa juzga también sobre el parágrafo 3, por lo que corresponde estarse a lo resuelto en la sentencia C-598 de 2011.

3. Intervención de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre.

En escrito de intervención la Facultad de Derecho de la Universidad Libre solicita que se declare estarse a lo resuelto en la sentencia C-598 de 2011.

De manera escueta el interviniente plantea que en general el demandante actual cuestiona la proporcionalidad de las medidas contenidas en las normas acusadas en relación con el principio constitucional de acceso a la justicia (art 228 CN). Y, como quiera que el mismo asunto fue el objeto de análisis de sentencia C-598 de 2011, debe declararse la configuración de Cosa Juzgada y en consecuencia resolver estarse a lo resuelto en la mencionada

providencia.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

De conformidad con los artículos 242-2 y 278-5 de la Constitución, el Procurador General de la Nación rinde concepto de constitucionalidad número 5211 en el proceso de la referencia. La vista Fiscal solicita que la Corte Constitucional se esté a lo resuelto en la sentencia C-598 de 2011.

Al igual que los demás intervinientes, el Ministerio Público encuentra que no sólo el cuestionamiento general relativo a la falta de proporcionalidad de las consecuencias jurídicas derivadas de los contenidos demandados, sino además las razones puntuales en que se apoya la presunta desproporción, resultan las mismas tanto en el caso que terminó con la sentencia C-598 de 2011 aludida, como en el que es objeto del presente pronunciamiento.

Así pues, la vulneración del principio de acceso a la justicia, en relación con la garantía de eficacia y respeto del principio del debido proceso en su ejercicio, por vía de disponer que en los procesos civiles y de familia no son admisibles las pruebas que previamente no se hayan presentado en el trámite conciliatorio, fue reconocida por la Corte y la declaró inexequible. Lo que configura la misma idea de inconstitucionalidad que se plantea por parte del demandante de este proceso. Por lo cual no hay lugar sino a declarar que existe cosa juzgada, y se debe estar a lo resuelto en el estudio de constitucionalidad anterior; cuyo sentido además le dio la razón a la perspectiva de análisis del demandante actual.

De otro lado, la posibilidad de que por incumplimiento de los requisitos formales el procurador judicial pueda en últimas rechazar la solicitud de conciliación, y así impulsar la consecuencia jurídica de ello, cual es que se entenderá no presentada la solicitud en mención, y con ello incumplido el requisito de su agotamiento para acceder al proceso judicial; fue objeto de un riguroso test de proporcionalidad. En dicho test se concluyó que consecuencia jurídica acusada de inconstitucional no solo no era desproporcionada sino que cumplía el cometido que la misma legislación relativa a la conciliación se había trazado. En suma, resolvió el asunto que ahora se plantea a la Corte, por lo cual no hay lugar a un nuevo pronunciamiento, y sobre ello debe también esta sentencia estarse a lo resuelto en la C-598 de 2011.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1.- La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda en virtud del artículo 241 numeral 4 de la Carta.

Planteamiento del caso.

2.- El demandante acusa los parágrafos 2 y 3 del artículo 52 de la Ley 1395 de 2010. El parágrafo 2 dispone que en materia civil y de familia la solicitud de conciliación debe ir acompañada de la presentación de las pruebas documentales o anticipadas que el solicitante pretenda hacer valer en el eventual proceso judicial; so pena de que ante el fracaso de la conciliación, no se admitirán en el subsiguiente proceso judicial las pruebas omitidas en la mencionada solicitud de conciliación.

La acusación radica en que la consecuencia jurídica consistente en que de fracasar la conciliación no se admitirán en el subsiguiente proceso judicial las pruebas no presentadas en la solicitud de conciliación, resulta contraria a los principios de razonabilidad en el acceso a la administración de justicia (art 228 CN). Esto en tanto, en la práctica se genera la imposibilidad de ejercer el derecho de contradicción en un proceso judicial, con lo cual también se vulnera el principio al debido proceso (art 29 CN). Luego el acceso al sistema judicial es ineficaz y desprovisto de las garantías del derecho al debido proceso. Además, en opinión del actor, no solo es desproporcionado que las partes en el trámite de conciliación deban contar al inicio de dicho trámite con todas las pruebas que pretendan hacer valer en el eventual proceso judicial, sino que también es improbable que anticipen todos los posibles elementos probatorios que se requerirán a lo largo del pleito judicial. Cuando la lógica del derecho probatorio es justamente la contraria, y las regulaciones de la presentación de pruebas en los procesos judiciales admiten el aporte de elementos de juicio nuevos, si es que éstos aparecen después de extinguidos los periodos probatorios.

De otro lado, como se ha dicho el demandante acusa también el parágrafo 3 del artículo 52 de la Ley 1395 de 2010. Este dispone que en asuntos contencioso administrativos el procurador judicial verificará el cumplimiento de los requisitos legales para la presentación de la solicitud de conciliación, y le otorga la potestad de inadmitirla, demandar su corrección y en últimas rechazarla si no se subsanan las deficiencias, frente a lo cual se deberá entender como no presentada; y, consecuentemente se tendrá como no cumplido el requisito

de agotamiento del trámite conciliatorio para acceder a la posibilidad de demanda judicial.

El planteamiento del actor se concentra en que la consecuencia jurídica de la medida del parágrafo 3 es desproporcionada a la luz del principio de acceso a la administración de justicia (art. 228 CN), en tanto supone que por razones formales los solicitantes de la audiencia de conciliación podrían quedar sin la garantía de acudir a los jueces. Agrega que la desproporción del requisito y su consecuencia jurídica se evidencia además en el hecho de que algunos de los requisitos formales de la solicitud de conciliación tales como indicación de las direcciones y lo relativo a la notificación, son saneables incluso en desarrollo de los procesos judiciales. Ello supone que en un trámite de conciliación su incumplimiento no puede tener una consecuencia gravosa, que no tiene en el propio proceso ante jueces.

3.- Por su lado los intervinientes, sin excepción e incluido el Ministerio Público, solicitan a la Corte que declare la configuración de cosa juzgada y en consecuencia se esté a lo resuelto en la sentencia C-598 de 2008.

Sobre la acusación dirigida contra el parágrafo 2, indican que la desproporción alegada por el actor, relativa al hecho de que no se admitirán las pruebas en el proceso judicial civil o de familia que no se hayan presentado previamente en el trámite de conciliación, fue analizada por la Corte Constitucional en la sentencia C-598 de 2011 referida y se declaró inexequible. Por lo cual, se ha configurado el fenómeno de cosa juzgada y corresponde entonces estarse a lo resuelto en la sentencia mencionada.

Sobre el contenido normativo relativo a la posibilidad del procurador judicial de inadmitir y a la postre rechazar la solicitud de conciliación, caso en el cual se debe entender no presentada la solicitud de conciliación, y así, no cumplido el requisito de su agotamiento; el interviniente explica que su proporcionalidad ya fue examinada por la Corte en la misma sentencia C-598 de 2011. Y, se llegó a la conclusión de que la consecuencia jurídica consistente en entender no presentada la solicitud de conciliación, cuando ésta no cumple los requisitos legales contribuía a “darle seriedad en el acceso a este mecanismo [el de conciliación] y permite tanto a la parte convocada como al conciliador tener elementos suficientes para determinar si la parte que cita realmente le asiste una pretensión legítima a partir de la cual se puedan proponer formulas de arreglo que permitan arribar a una conciliación que haga innecesaria la activación de la justicia formal.”

Así, la conclusión fue que la consecuencia jurídica acusada de inconstitucional no sólo no era desproporcionada sino que cumplía el cometido que la misma legislación relativa a los trámites conciliatorios se había trazado. En suma, el asunto que ahora se plantea a la Corte ya fue resuelto, por lo cual no hay lugar a un nuevo pronunciamiento, y sobre ello debe también esta sentencia estarse a lo resuelto en la C-598 de 2011.

Problema jurídico y alcance de los cargos

4.- En este orden corresponde a la Corte en primer término determinar si se ha configurado cosa juzgada respecto de lo decidido en la sentencia C-598 de 2011. Para ello se deberá primero determinar el alcance de los cargos planteados por el actual demandante, para luego compararlos con el problema jurídico resuelto en la mencionada C-598 de 2011.

5.- En primer lugar la propuesta del actual demandante sobre el parágrafo 2 de la Ley 1395 de 20101, como se explicó, consiste en que la consecuencia jurídica según la cual de fracasar la conciliación no se admitirán en el subsiguiente proceso judicial las pruebas no presentadas en la solicitud de conciliación, resulta contraria a los principios de razonabilidad y eficacia en el acceso a la administración de justicia (art 228). Esto indica que para el actor la reparación de la inconstitucionalidad propuesta radica en que se excluya del ordenamiento el aparte de la disposición demandada que contempla dicha consecuencia. Es decir que pese a que se demandó la totalidad del parágrafo, la lógica argumentativa del cargo no supone que su exclusión total del ordenamiento sea requerida para conjurar la inconstitucionalidad planteada, sino únicamente el aparte que describe la consecuencia que se presenta como desproporcionada, es decir la última frase del parágrafo 2. Y este es justamente el alcance real del cargo y configura el primer problema jurídico planteado en el presente caso.

6.- De otro lado la acusación contra el parágrafo 3 de la Ley 1395 de 20102, se concentra en que la consecuencia jurídica de la potestad del procurador judicial de inadmitir la solicitud de conciliación es desproporcionada a la luz del principio de acceso a la administración de justicia (art. 228 CN), en tanto supone en últimas que por razones formales los solicitantes de la audiencia de conciliación podrían quedar sin la garantía de acudir a los jueces. Esto en tanto de no subsanarse las razones de la inadmisión se deberá entender como no presentada la solicitud, y a su vez se tendrá como no cumplido el requisito de agotamiento del trámite conciliatorio para acceder a la posibilidad de la demanda judicial. Entonces la desproporción

planteada por el actual demandante se refiere a la posibilidad misma de que se inadmitan las solicitudes conciliatorias y que de ello se pueda concluir presunción de que la solicitud no se presentó. Esto configura el alcance de este cargo y el segundo problema jurídico planteado en el presente caso.

7.- Por último, como se aclaró en los antecedentes de esta providencia si bien el actor refiere en su análisis de los dos parágrafos demandados, que se vulnera el principio de igualdad también (art 13 CN), en la medida en que la consecuencia jurídica de los contenidos normativos aludidos, se aplica al solicitante de la audiencia de conciliación (futuro demandante) y no al convocado (futuro demandado); no es menos cierto que no desarrolla dicho cargo de igualdad y no justifica la afirmación en este sentido. Solamente, mediante la fundamentación de la demanda estructura el cargo de falta de proporcionalidad de las consecuencias jurídicas de las normas en atención al principio constitucional de acceso a la administración de justicia. Y, las alusiones a la presunta vulneración del principio de igualdad no representan otro cargo sino un complemento a la falta de proporcionalidad que sustenta en el escrito de la demanda. Por ello la Corte solo se pronunciará sobre los cargos de falta de proporcionalidad de las medidas a la luz del principio de acceso a la administración de justicia y su respectiva incidencia en el derecho al debido proceso.

Antes de comparar los dos cargos planteados en la presente demanda, con los problemas resueltos en la sentencia C-598 de 2011, se hará referencia a continuación a la noción de cosa juzgada en materia de control de constitucionalidad. Y luego de ello se determinara entonces si respecto de la actual propuesta hecha a la Corte, se ha configurado o no el fenómeno de la cosa juzgada.

Cosa Juzgada en materia de control de constitucionalidad

8.- En términos generales ha dicho la Corte Constitucional que existe Cosa Juzgada "… cuando existe una decisión previa del juez constitucional en relación con la misma norma que es llevada posteriormente a estudio…"3. Frente a lo que al Juez constitucional no se le permite volver a estudiar la norma. Sin embargo, la Corte ha insistido también en que si en la declaratoria de exequibilidad se expresa la limitación de su pronunciamiento a los cargos estudiados, entonces la norma pueda ser considerada nuevamente en aquellos aspectos que no hicieron parte de los cargos del primer estudio4.

De este modo, según la jurisprudencia de la Corte, el fenómeno de Cosa juzgada se configura bajo dos requisitos: (i) que se proponga estudiar el mismo contenido normativo de la misma proposición normativa, ya estudiada en una sentencia anterior; y (ii) que se proponga dicho estudio por las mismas razones (esto incluye el referente constitucional o norma presuntamente vulnerada), ya estudiadas en una sentencia anterior. Esto es, sólo en presencia de estas dos condiciones se genera a su vez una obligación, cual es la de estarse a lo resuelto en la sentencia anterior.

9.- De otro lado, a lo largo del estudio del fenómeno de Cosa Juzgada en materia de control de constitucionalidad en la jurisprudencia de la Corte, se ha avanzado en el sentido de entender que al margen de la clasificación de la figura, la noción de la Cosa Juzgada en la práctica resulta sencilla y referida únicamente a la prohibición de volverse a pronunciar sobre un asunto ya decidido. En este orden aquello que ha analizado la Corte a este respecto, se refiere a distintos supuestos alrededor del cumplimiento de los dos requisitos mencionados. Por ejemplo, cuando la sentencia anterior ha declarado una exequibilidad, si se cumple (i) y no (ii), quiere decir que no hay cosa juzgada, y se presenta la situación que la Corte ha llamado en ocasiones cosa juzgada relativa. Pero, la designación anterior (cosa juzgada relativa) podría resultar contradictoria porque se afirma que no hay cosa juzgada, y a la vez que sí hay, pero relativa. Otras nociones como “cosa juzgada absoluta” y “cosa juzgada material”, tienden a confundir su efecto práctico, consistente en que la cosa juzgada en sí misma genera la prohibición de volver a estudiar una determinada disposición normativa, y la consecuente obligación de estarse a lo resuelto. Esto quiere decir que no hay distintos grados para la aplicación de esta prohibición y obligación. Se aplica o no se aplica5.

Configuración de Cosa Juzgada en el caso objeto de estudio.

Primer cargo

10.- Como se dijo, el primer cargo propone la declaratoria de inexequibilidad de la consecuencia jurídica según la cual de fracasar la conciliación no se admitirán en el subsiguiente proceso judicial las pruebas no presentadas en la solicitud de conciliación, resulta contraria a los principios de razonabilidad en el acceso a la administración de justicia (art 228). Dicha consecuencia está descrita en la última frase del parágrafo 2 que dice, “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".

Ahora bien, el anterior texto, contenido en el parágrafo demandado ya fue declarado inexequible mediante la sentencia C-598 de 2011, como se demuestra a continuación:

PRIMERO.- Declarar EXEQUIBLE el parágrafo 2 del artículo 52 de la Ley 1395 de 2010, salvo la siguiente expresión que se declara INEXEQUIBLE "De fracasar la conciliación, en el proceso que se promueva no serán admitidas las pruebas que las partes hayan omitido aportar en el trámite de la conciliación, estando en su poder", por las razones expuestas en la parte motiva de este fallo."6

11.- De este modo se concluye que la Corte ya resolvió el asunto planteado por el actual demandante en el sentido de darle la razón a los argumentos que presentó contra el parágrafo 2 del artículo 52 de la Ley 1395 de 2010. Por ello sobre este cargo opera la prohibición de la cosa juzgada de pronunciarse nuevamente sobre la disposición demandada, y la Corte habrá de estarse a lo resuelto en la citada C-598 de 2011.

La Sala encuentra pertinente señalar que en el caso particular del primer cargo, en atención a la noción presentada de cosa juzgada, no hace falta determinar si las razones de la decisión adoptada en el caso ya fallado (C-598 de 2011) coinciden con las razones propuestas en el presente caso. Esto, en tanto el efecto de la decisión del caso ya fallado (C-598 de 2011) consiste en la exclusión del ordenamiento de la norma declarada inexequible, por lo cual incluso si las razones del cargo actual fueran distintas, tampoco procedería un nuevo estudio sobre la misma disposición pues ésta ya no se encuentra vigente.

Segundo cargo

12.- El segundo cargo según el cual el parágrafo 3 de la Ley 1395 de 20107, supone que la posibilidad misma de que se inadmitan las solicitudes conciliatorias por parte del procurador judicial y que de ello se siga la presunción de que la solicitud no se presentó, implica una vulneración del principio de acceso a la justicia (art 228 CN). Esto porque de esta consecuencia jurídica se deriva el hecho de que por razones formales los solicitantes de la audiencia de conciliación podrían quedar sin la garantía de acudir a los jueces. De este modo, tal como se advirtió, siempre que se proponga estudiar el mismo contenido normativo de la

misma proposición normativa declarada exequible en una sentencia anterior, y se proponga dicho estudio por las mismas razones respecto del mismo referente constitucional, resulta prohibido para el juez constitucional realizar un nuevo pronunciamiento de constitucionalidad.

En este orden, para el caso del segundo cargo la sentencia C-598 de 2011 se encargó de resolver el siguiente problema referido al contenido normativo del parágrafo 3 de la Ley 1395 de 2010:

"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."8

13.- De este modo, la Corte responde a los cuestionamientos de si se vulneraría el principio de acceso a la administración de justicia (art 228 CN) con la medida consistente en la posibilidad de que por incumplimiento de los requisitos legales se inadmitan las solicitudes conciliatorias por parte del procurador judicial y que de ello se siga la presunción de que la solicitud no se presentó, mediante la elaboración de un test de proporcionalidad al cabo de cual concluyó, tal como lo atisbó el Ministerio Público, que la medida no solo no es desproporcionada sino que cumple el cometido que la misma legislación relativa a la conciliación se había trazado. Dicho cometido se manifiesta en la razón que se adujo para la reforma de los procedimientos conciliatorios, como lo es la Ley 1395 de 2010, y 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."9 Hecho por el cual "… se establecen mayores requisitos de seriedad para acceder a la conciliación extrajudicial, como requisito de procedibilidad en materia contencioso administrativa"10 [C-598 de 2011]

14.- Afirmó pues la Corte en concreto sobre la proporcionalidad de la medida del parágrafo 3

de la Ley 1395 de 2010, lo siguiente:

“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.

(…)

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 parágrafo 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 arbítrales 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 200211, 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 solicitudes12 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 administrado13.

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

(…)

[Sobre la necesidad de la medida] 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 formal14.

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.

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 corrido15.

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 legitima 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.16

(…) 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”17

En ese sentido, debe concluir la Sala que el parágrafo en cuestión no desconoce el derecho de acceso a la administración de justicia.”[C-598 de 2011]

15.- En suma, en la sentencia C-598 de 2011 la Corte responde de manera rigurosa al cuestionamiento del actual demandante sobre la falta de proporcionalidad de la medida contenida en el parágrafo 3 de la Ley 1395 de 2010. Y se destacan principalmente en las siguientes conclusiones, las razones alusivas a por qué no sólo no es contrario al principio de acceso a la administración sino consecuente con el ordenamiento constitucional, el hecho de la posibilidad misma de que se inadmitan las solicitudes conciliatorias por parte del procurador judicial y que de ello se pueda concluir la presunción de que la solicitud no se presentó.

“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 parágrafo 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 parágrafo 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 artículo 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." [C-598 de 2011] [Subrayas fuera de texto]

16.- Lo anterior indica que respecto del segundo cargo se ha configurado también la prohibición del juez de control de constitucionalidad de volverse a pronunciar sobre la constitucionalidad del parágrafo 3 de la Ley 1395 de 2010, por las razones que se han presentado en la demanda actual, y que coinciden con aquellas de las que dio cuenta esta misma Corporación en la sentencia C-598 de 2011. Por ello respecto de este cargo también habrá la Corte de estarse a lo resuelto en la mencionada C-598 de 2011.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE

ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-598 de 2011, que declaró EXEQUIBLE el parágrafo 2 del artículo 52 de la Ley 1395 de 2010, salvo la siguiente expresión que se declaró 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"; y que declaró EXEQUIBLE el parágrafo 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

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrado

Con aclaración de voto

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

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

ACLARACIÓN DE VOTO DE LA MAGISTRADA

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

A LA SENTENCIA C-031/12

SENTENCIA DE CONSTITUCIONALIDAD-Obiter dicta sobre cosa juzgada relativa

COSA JUZGADA RELATIVA Y COSA JUZGADA ABSOLUTA-Distinción

Resulta oportuno resaltar una distinción realizada por esta Corporación a propósito [del alcance de la cosa juzgada constitucional], la cual llama la atención sobre una precisión jurisprudencial que se ha realizado con el objetivo de detallar los efectos de la figura. Se trata de la diferenciación entre (i) cosa juzgada absoluta y (ii) cosa juzgada relativa. En el primer evento el pronunciamiento de constitucionalidad realizado por la Corte no se encuentra limitado por la propia sentencia, razón por la cual se entiende que la norma ha sido declarada exequible o inexequible, según sea el caso, como consecuencia de un examen dentro del cual la norma censurada ha sido confrontada con la totalidad del texto constitucional. […] Por su parte, la cosa juzgada relativa se presenta cuando quiera que la determinación de la constitucionalidad de una disposición particular no ha sido clausurada de manera definitiva debido a que en el fallo de exequibilidad la Corte se ha limitado a realizar tal valoración mediante la confrontación de la norma censurada con algún aparte puntual del texto constitucional, con lo cual se encuentra vigente la posibilidad de iniciar un nuevo examen siempre que el reproche de inexequibilidad encuentre sustento en un cargo diferente al planteado en precedencia. En estos términos, para efectos de resolver la acción promovida por los Ciudadanos es menester determinar de manera preliminar si respecto de la acusación de inconstitucionalidad planteada se presenta el aludido fenómeno. En tal sentido, es preciso examinar tanto el contenido de la providencia indicada por los intervinientes que han solicitado a la Corte la emisión de un fallo inhibitorio, como el sentido de la acusación desarrollada en la acción pública promovida en dicha oportunidad.

COSA JUZGADA RELATIVA Y COSA JUZGADA ABSOLUTA-Efectos jurídicos

SENTENCIA DE CONSTITUCIONALIDAD-Criterios para determinar la existencia de cosa juzgada absoluta o relativa

CONCEPTO DE COSA JUZGADA RELATIVA-No es contradictorio/CONCEPTO DE COSA JUZGADA RELATIVA-Tiene un uso razonable dentro de la jurisprudencia y la doctrina constitucional

MEDIDAS SOBRE CONCILIACION EXTRAJUDICIAL-Reiteración salvamento parcial de voto en sentencia C-598/11

Referencia: Expediente D-8606

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 52, parcial, de la Ley 1395 de 2010 “Por la cual se adoptan medidas de descongestión judicial”

Actor: Juan David Gómez Pérez

Magistrado Ponente:

HUMBERTO ANTONIO SIERRA

PORTO

En la presente sentencia,18 la Sala Plena de la Corte Constitucional resolvió estarse a lo resuelto en la sentencia C-598 de 2011, por cuanto se trata de una demanda que versa sobre el mismo cargo, dirigido en contra de la misma disposición legal. En tal medida, comparto la decisión mayoritaria de considerar que ya existe cosa juzgada sobre la materia, y que por tanto corresponde a la Sala atenerse a lo decidido y resuelto en aquella oportunidad. No obstante, hay dos puntos que merecen una aclaración de mi parte. La primera, referente a un dicho de paso que se hace en las consideraciones de la sentencia y la segunda con relación de fondo a la decisión constitucional previa a la cual se ha de atener la Sala Plena en este caso.

1. Aunque la distinción de los conceptos de cosa juzgada constitucional no es una cuestión importante para la comprensión ni la resolución del problema jurídico que plantea la demanda de la referencia, la sentencia C-031 de 2012 hace una alusión de paso a tal cuestión, la cual no comparto. En la media que no se trata de una consideración de la cual dependa la decisión adoptada, no me obliga a salvar mi voto, ni siquiera parcialmente. Pero en tanto se trata de una afirmación que considero que no refleja la posición jurisprudencial que la Corte Constitucional ha reiterado en repetidas ocasiones, es preciso que aclare el punto en cuestión.

Según la sentencia C-031 de 2012, el concepto de cosa juzgada relativa es contradictorio y confuso en sí mismo. Como paso a mostrar a continuación, el uso que hace la jurisprudencia constitucional de la expresión ‘cosa juzgada relativa’ (que no es algunas veces, que sugiere la sentencia, sino de forma reiterada y consistente) no es ambiguo ni vago; es un concepto

claro y preciso, que si bien puede generar dudas en su aplicación en ocasiones, como cualquier otro concepto, no es una fuente de incertidumbre.

1.1. El obiter dicta sobre la cosa juzgada relativa al cual me refiero es el siguiente,

"[…] cuando la sentencia anterior ha declarado una exequibilidad, si se cumple (i) [que se había estudiado ya la misma norma] y no (ii) [por las mismas razones], quiere decir que no hay cosa juzgada, y se presenta la situación que la Corte ha llamado en ocasiones cosa juzgada relativa. Pero, la designación anterior (cosa juzgada relativa) podría resultar contradictoria porque se afirma que no hay cosa juzgada, y a la vez que sí hay, pero relativa. Otras nociones como 'cosa juzgada absoluta' y 'cosa juzgada material', tienden a confundir su efecto práctico, consistente en que la cosa juzgada en sí misma genera la prohibición de volver a estudiar una determinada disposición normativa, y la consecuente obligación de estarse a lo resuelto. Esto quiere decir que no hay distintos grados para la aplicación de esta prohibición y obligación. Se aplica o no se aplica."19

1.2. La sentencia sugiere, que el concepto de cosa juzgada relativa 'podría resultar contradictorio' porque parece afirmar que 'no hay cosa juzgada, y a la vez que sí hay, pero relativa'. De alguna manera, señala la sentencia frente a la cual presento mi aclaración, el concepto de cosa juzgada relativa estaría entrando en una contradicción en tanto a que se dice que algo es y no es a la vez. A continuación, paso a indicar por qué el uso que la jurisprudencia y la doctrina hacen del concepto en cuestión no es contradictorio.

1.3. Como bien lo ha señalado la jurisprudencia, el concepto de cosa juzgada relativa se comprende por oposición a cosa juzgada absoluta. El segundo, la cosa juzgada absoluta, hace referencia a que la decisión adoptada previamente por la Corte Constitucional abarca la comparación de la norma legal acusada con cualquier referente constitucional posible. El primero, por su parte, la cosa juzgada relativa, hace referencia a que la decisión de constitucionalidad fue parcial, sólo hace referencia a la comparación de la norma legal acusada con ciertos referentes constitucionales, no con todos.

1.3.1. En otras palabras, la distinción sirve para indicar cuando la constitucionalidad de una norma legal es un asunto clausurado totalmente, o cuando el debate sigue abierto parcialmente, frente a algunos argumentos de constitucionalidad no previstos ni analizados por la Corte Constitucional. En palabras de una decisión del año 2008, que sigue la

jurisprudencia aplicable al respecto, puede decirse que se trata de una distinción conceptual de carácter analítico que ayuda a comprender los diferentes efectos que la institución de la cosa juzgada puede tener. Dijo la Corte Constitucional en aquella oportunidad,

"[…] resulta oportuno resaltar una distinción realizada por esta Corporación a propósito [del alcance de la cosa juzgada constitucional], la cual llama la atención sobre una precisión jurisprudencial que se ha realizado con el objetivo de detallar los efectos de la figura. Se trata de la diferenciación entre (i) cosa juzgada absoluta y (ii) cosa juzgada relativa.

En el primer evento el pronunciamiento de constitucionalidad realizado por la Corte no se encuentra limitado por la propia sentencia, razón por la cual se entiende que la norma ha sido declarada exequible o inexequible, según sea el caso, como consecuencia de un examen dentro del cual la norma censurada ha sido confrontada con la totalidad del texto constitucional. […]

Por su parte, la cosa juzgada relativa se presenta cuando quiera que la determinación de la constitucionalidad de una disposición particular no ha sido clausurada de manera definitiva debido a que en el fallo de exequibilidad la Corte se ha limitado a realizar tal valoración mediante la confrontación de la norma censurada con algún aparte puntual del texto constitucional, con lo cual se encuentra vigente la posibilidad de iniciar un nuevo examen siempre que el reproche de inexequibilidad encuentre sustento en un cargo diferente al planteado en precedencia.

En estos términos, para efectos de resolver la acción promovida por los Ciudadanos es menester determinar de manera preliminar si respecto de la acusación de inconstitucionalidad planteada se presenta el aludido fenómeno. En tal sentido, es preciso examinar tanto el contenido de la providencia indicada por los intervinientes que han solicitado a la Corte la emisión de un fallo inhibitorio, como el sentido de la acusación desarrollada en la acción pública promovida en dicha oportunidad."20 (acento fuera del texto original).

1.3.2. Por tanto, si existe cosa juzgada absoluta, quiere decir que la Corte resolvió la constitucionalidad de una norma legal de manera definitiva, frente a cualquier cargo posible. Por otra parte, si es relativa, quiere decir que la Corte resolvió la constitucionalidad de la norma legal de manera definitiva, pero sólo con relación a algunos de los cargos y referentes

constitucionales, pero no a todos.

No se trata entonces de un concepto contradictorio. Lo sería, por ejemplo, si a partir del concepto se pudiera concluir que existe cosa juzgada constitucional con relación a un determinado cargo y, a la vez, que no existe cosa juzgada con relación a ese determinado cargo. Ahí sí se estaría diciendo que algo es y no es, al mismo tiempo y en el mismo sentido, es decir, una contradicción. Pero como se dijo, ello no es así. Si la jurisprudencia concluye que la constitucionalidad de una norma fue estudiada, pero únicamente con relación al principio de igualdad, quiere decir que existe cosa juzgada constitucional, no absoluta sino relativa al principio de igualdad, es decir, no relativa a cualquier otro referente constitucional distinto a tal principio.

1.3.3. ¿Cuál es la utilidad de la distinción? Establecer cuándo la discusión acerca de la constitucionalidad de una norma legal se ha cerrado de manera definitiva y cuándo no. En el primer caso, cuando se ha establecido que existe cosa juzgada absoluta, tanto el juez constitucional como los ciudadanos, saben que el debate está cerrado y que por tanto, éstos no lo pueden plantear nuevamente y aquel no puede entrar a considerarlo nuevamente. El deber del ciudadano es abstenerse de controvertir nuevamente tales normas, y de hacerlo, corresponde al juez constitucional rechazar la demanda o, de no haber tomado tal decisión, inhibirse de hacer pronunciamiento de fondo alguno.

En el segundo caso, cuando se ha establecido que existe cosa juzgada relativa, tanto el juez constitucional como los ciudadanos saben que el debate no está cerrado frente a todos los cargos de inconstitucionalidad posibles, si no únicamente con relación a algunos cargos específicos. Por tanto, saben que puede plantearse nuevamente demandas en contra de la norma legal ya estudiada por la Corte, pero con base en cargos y argumentos diferentes a los ya estudiados. El ciudadano sabe que tiene derecho a controvertir nuevamente tales normas por nuevos cargos, y de decidir hacerlo así, el juez constitucional sólo puede rechazar la demanda o inhibirse para pronunciarse de fondo sobre ella, si demostró que el cargo que ella contempla no es el mismo

1.4. La sentencia frente a la cual aclaro mi voto, considera que no tiene utilidad jurídica saber si una decisión de cosa juzgada es relativa o absoluta, por cuanto lo que interesa desde el punto de vista constitucional, se dice, es únicamente establecer si existe o no cosa juzgada

constitucional. En otras palabras, si la acción de inconstitucionalidad de que se trate puede ser o no conocida por la Corte Constitucional. Si no puede hacerlo, deberá, por tanto, estarse a lo resuelto en aquella decisión previa que ya tomó una decisión constitucional en torno a la cuestión que se pretende plantear nuevamente a la Corte.

1.5. Debido al importante efecto que tiene en términos de derechos políticos el que se declare que frente a una norma legal determinada existe cosa juzgada absoluta o relativa, la Corte Constitucional no sólo se ha preocupado de establecer (i) la diferencia entre uno y otro concepto, y (ii) los diferentes efectos jurídicos de cada uno, sino también (iii) los criterios para establecer si con relación a un determinado caso existe cosa juzgada absoluta o relativa.

1.5.1. En efecto, el primer criterio es la manifestación expresa de la Corte Constitucional en la parte resolutiva. Si se declara exequible la norma, sin limitarse a los argumentos estudiados en la demanda, se presumirá que la decisión sobre el texto legal hizo constituye una cosa juzgada absoluta. En cambio, si se establece que la decisión se limita a los cargos analizados, se sabrá que no existe cosa juzgada absoluta sino relativa. El segundo criterio es la manifestación expresa de la Corte Constitucional en la parte considerativa. En caso de que se presuma absoluta la cosa juzgada, por lo dicho en la parte resolutiva de la sentencia, se podrá desvirtuar tal presunción, si se demuestra que el texto de las consideraciones de la sentencia en cuestión sí advierte expresamente que su análisis se limita a los cargos presentados por el accionante. La jurisprudencia se ha referido a esta diferencia como cosa juzgada relativa explícita, cuando se indica tal limitación de los efectos de la decisión en la parte resolutiva de la sentencia, e implícita, cuando se indica tal limitación de los efectos en la parte motiva.21

1.5.2. En el precedente citado (C-698 de 2008), se retoma la cuestión jurisprudencial en los siguientes términos,

“[…] en sentencia C-584 de 2002 la Sala Plena señaló que “en principio debe entenderse que toda sentencia de constitucionalidad hace tránsito a cosa juzgada absoluta, salvo que la propia Corporación, bien de manera explicita en la parte resolutiva, o bien de manera implícita en la parte motiva, restrinja el alcance de su decisión a los cargos analizados en la sentencia”.22 De acuerdo a lo anterior, la configuración del fenómeno de la cosa juzgada

absoluta no sólo depende de una manifestación expresa realizada dentro de la parte resolutiva de una sentencia de constitucionalidad, pues adicionalmente, es posible esclarecer dicho asunto a partir de un examen del contenido sustancial de la providencia".23

1.5.3. En resumen, las decisiones de constitucionalidad son cosa juzgada absoluta, salvo que en la parte resolutiva o considerativa de la sentencia, la Corte circunscriba los efectos de su decisión, expresa o tácitamente, a ciertos cargos específicos, en cuyo caso se tratará de una cosa juzgada relativa.

1.5.4. Ahora bien, hay casos en los que a priori, la decisión de constitucionalidad de una norma legal se presume que es cosa juzgada relativa. Se trata de situaciones excepcionales en las que, la excepción es la posibilidad de que la Corte Constitucional entre a cuestionar otros asuntos. Tal es, por ejemplo lo que ocurre con la revisión de constitucionalidad de las objeciones gubernamentales. Aunque en un inicio la jurisprudencia consideró que la decisión de constitucionalidad siempre debía ser relativa a los cargos contemplados por las objeciones presentadas por el Gobierno Nacional, evolucionó e indicó que se puede contemplar asuntos no indicados por las objeciones, excepcionalmente. Recientemente, al reiterar la jurisprudencia constitucional sobre cosa juzgada relativa, se dijo lo siguiente,

"En este orden de ideas, la insistencia del Congreso sobre la constitucionalidad del proyecto de ley objetado, evidencia la existencia de una discrepancia entre el Ejecutivo y el Legislativo, en relación con la conformidad o no de un determinado proyecto de ley, o de la regularidad del trámite del mismo, con la Constitución, divergencia que debe ser solucionada por el máximo tribunal de la jurisdicción constitucional, como lo es la Corte Constitucional, con efectos de cosa juzgada relativa. […]

5.3. El control del juez constitucional.

El artículo 241.8 Superior establece que la Corte Constitucional es competente para decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley que hayan sido objetados por el Gobierno como inconstitucionales, y de los proyectos de leyes estatutarias, "tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación".

En tal sentido, hasta la sentencia C-1404 de 2000, esta Corporación había considerado, en forma reiterada, que su actividad se circunscribía estrictamente al estudio y decisión de las

objeciones presidenciales, tal y como ellas hubiesen sido formuladas, sin abarcar aspectos no señalados por el Gobierno; es decir, que en lo tocante a los proyectos objetados, “no se puede dar aplicación al principio del control constitucional integral”24. La anterior posición jurisprudencial se apoyaba en el argumento según el cual en la medida en que la decisión sobre la constitucionalidad de las razones que respaldan las objeciones, debía estar enmarcada exclusivamente en la dinámica de los controles interorgánicos, no pudiendo afectar la posibilidad de que, con posterioridad, los ciudadanos ejercieran la acción pública de inconstitucionalidad contra las normas objetadas, ni tampoco podía reemplazar el procedimiento que para ese efecto establece la Constitución.

En la sentencia C-1404 de 2000 expresamente la Corte modificó su jurisprudencia en relación con el contenido y alcance del control de constitucionalidad en materia de objeciones presidenciales, con el objetivo de garantizar un estudio con un mayor grado exhaustividad de las objeciones propuestas por el Gobierno a cualquier proyecto de ley, pues, se consideró, que existen motivos de orden lógico y de derecho que obligan al juez constitucional a analizar temas que están por fuera de los propuestos por el Ejecutivo. Específicamente, señaló: “en ciertas ocasiones se hace necesario que esta Corporación se pronuncie sobre aspectos que no fueron planteados explícitamente por el Gobierno, pero cuyo análisis resulta ser un presupuesto indispensable para el estudio de las razones de inconstitucionalidad formuladas en las objeciones mismas. Los motivos que justifican esta extensión excepcional de la competencia de la Corte, son de doble naturaleza: lógica y constitucional. Lo primero, porque las reglas de derecho que se han de aplicar al estudio de las objeciones, se derivan, en no pocos casos, de otras reglas o principios más generales, no mencionados en las objeciones, pero que resultan insoslayables para fundamentar cualquier decisión. Lo segundo, porque dado que el mandato del artículo 241-8 Superior califica las decisiones de la Corte en estos casos como definitivas, si no se efectúa en ellas el análisis de constitucionalidad de los mencionados temas conexos, éstos quedarán cobijados por el efecto de cosa juzgada constitucional que se deriva de la decisión final sobre la objeción como tal y, en consecuencia, ningún ciudadano podrá controvertirlos en el futuro. En otros términos, al pronunciarse sobre tales asuntos conexos, esta Corporación no está coartando el derecho de los ciudadanos de ejercer la acción pública de inconstitucionalidad, ni sustituyendo el trámite que en esos casos se haya de surtir, por la sencilla razón de que una vez la Corte emita su fallo, la mencionada acción no será procedente respecto de los temas que se relacionan directamente con el objeto central de la providencia”, posición que ha sido

reiterada en diversos fallos.25

Cabe asimismo señalar que la Corte ha considerado, de manera reiterada, que el ejercicio de su control se extiende no sólo al control material de las objeciones presentadas por el Gobierno, sino también al procedimiento impartido a las mismas26, es decir, su competencia comprende el examen de la sujeción de los órganos que intervienen en las objeciones a los términos que para tal fin establecen la Constitución y la ley27. De igual manera, esta Corporación considera necesario precisar que, en los términos del artículo 167 constitucional, carece de competencia para establecer condicionamiento alguno al texto sometido a su control.

En definitiva, se trata de un control de constitucionalidad previo a la sanción de la ley, interorgánico, participativo, material y formal, que produce efectos de cosa juzgada relativa."28

1.6. Es claro entonces, que el concepto de cosa juzgada relativa no es contradictorio y que sí tiene un uso razonable dentro de la jurisprudencia y la doctrina constitucional.

1.7. Es probable que el concepto de 'cosa juzgada absoluta' entre en desuso, por dejar de ser aceptable la ficción según la cual el juez constitucional tiene la capacidad de contrastar a la vez y en el mismo proceso una norma legal con todos los referentes y cargos constitucionales posibles. Esta posibilidad de contrastar una norma legal de manera total y holística del orden constitucional vigente parece ser más una tarea del juez Hércules.

Quizá esa es la razón por la cual la Corte Constitucional cada vez más circunscribe el ámbito de su decisión de constitucionalidad a los cargos analizados en el proceso. De ser ésta la regla general, común y aceptada, es probable que siempre la cosa juzgada sea relativa y, en tal caso, ya no existan decisiones de constitucionalidad absoluta.

Así pues, puede ser que al no haber cosas juzgadas absolutas porque, por ejemplo, siempre se límite el efecto de la decisión a los cargos analizados, la noción de absoluta entre en desuso y, por tanto, la de relativa.

1.8. Pero mientras la jurisprudencia constitucional sea la vigente, las nociones sí tienen uso, sentido, y consecuencias jurídicas. Actualmente, mientras que es razonable rechazar sin

mayor análisis una acción de constitucionalidad simplemente por tratarse de una norma frente a la cual la Corte decidió claramente que existe cosa juzgada absoluta, tal decisión sería irrazonable si se ha declarado que hay cosa juzgada relativa. Esta es pues, la primera aclaración que hago a la sentencia C-031 de 2012.

2. La segunda aclaración que haré es referente al contenido de la decisión a la cual se atiene la Corte Constitucional en la presente ocasión. En la medida en que salvé el voto parcialmente a la decisión adoptada por la mayoría de la Sala Plena en la sentencia C-598 de 2011 que ahora se reitera, considero preciso advertir que ello fue así. Recordar las razones que en aquella ocasión sostuve e indicar, finalmente, que si bien no compartí la decisión adoptada en aquella oportunidad, es mi deber, como la de cualquier otra persona acatarla y respetarla salvo que existan motivos suficientes y necesarios para considerar que se puede dar un cambio de jurisprudencia, los cuales, a mi juicio, no se verifican en la presente oportunidad.

Las razones por las cuales me aparté de la sentencia C-598 de 2011 las expuse en los siguientes términos,

"Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la mayoría, me aparto parcialmente de la decisión adoptada por la Sala Plena.

Comparto la decisión de declarar la exequibilidad del aparte del tercer parágrafo del artículo 52 de la Ley 1395 de 2010 "por la cual se adoptan medidas de descongestión judicial", con base en las razones expresadas por la sentencia C-598 de 2011,29 pero me aparto de la decisión de declarar contrario al orden constitucional vigente el mandato legal según el cual, '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 conciliación, estando en su poder', contenido en el parágrafo segundo del mismo artículo 52 de la Ley 1395 de 2010.30 Considero, en oposición a lo que sostiene la mayoría, que no vulnera los derechos de acceso a la justicia, igualdad y debido proceso, la consecuencia jurídica que se deriva del fracaso de la conciliación, en los términos del parágrafo 2º.

1. La conciliación a que se refiere la norma ha sido establecida como un requisito prejudicial, esto es, como un paso previo y necesario a la iniciación de un proceso judicial. Se pretende evitar un camino costoso, complejo y demorado para resolver un conflicto que se puede

zanjar de manera más expedita; con menos costos para las personas en particular y para la sociedad en general. Por tanto, como mecanismo obligatorio debe estar rodeado de condiciones que garanticen su seriedad y eficacia, para evitar así que las partes tengan que acudir a la vía judicial.

2. De acuerdo con el parágrafo segundo del artículo acusado, tal cual como había sido concebido por el legislador, en los asuntos civiles y de familia el interesado debía solicitar la audiencia de conciliación, junto con una copia de las pruebas documentales o anticipadas 'que tenga en su poder y que pretenda hacer valer en el eventual proceso'. Por eso, la consecuencia jurídica establecida por la norma declarada parcialmente inexequible –a saber, la imposibilidad de presentar durante el proceso aquellas pruebas que la parte 'tenía en su poder'–, debía entenderse como un medio elegido por el legislador para alcanzar la finalidad buscada: evitar el camino judicial, como forma de garantizar y asegurar mejor los derechos de las partes.

3. Considero que la Sala Plena de la Corte Constitucional carecía de razones suficientes y necesarias para concluir que el medio elegido por el legislador era desproporcionado y contrario al orden constitucional vigente. Paso a sustentar esta afirmación.

3.1. Tal como lo señala la sentencia C-598 de 2011 en el párrafo final del apartado (5.2.) de las consideraciones, la intensidad del juicio de razonabilidad al cual se han de someter las normas es intermedio. Fundamentalmente: el amplio margen de libertad de configuración en materia de regulación de procedimientos judiciales otorgado por el constituyente de 1991 al legislador, por una parte, y el grado de afectación que la medida pueda suponer el goce efectivo del derecho a la justicia y el derecho a la defensa, al tratarse de una prohibición de presentar pruebas dentro de un proceso judicial.

3.2. De la misma manera, coincido con los análisis de los apartados (5.2.1) y (5.2.2.) en los cuales, respectivamente, se concluye que el fin por el cual propende la norma es imperioso y que no constituye un medio prohibido. En otras palabras, también estoy de acuerdo con que la norma legal acusada propendía por un fin relevante para la Constitución, mediante un medio que no está prohibido.

3.3. Finalmente, en el apartado (5.2.3.) se abordan dos últimas cuestiones, la relación entre el medio y el fin elegidos por el legislador, por un lado, y la proporcionalidad en sentido

estricto. La primera consecuencia, de la cual no me aparto, es que "[…] la medida escogida por el legislador para hacerla efectiva resulta idónea para alcanzar dicho fin […]". La segunda consecuencia de esta última parte del análisis, de la cual sí me aparto, consiste en sostener que si bien la norma legal acusada es razonable constitucionalmente en cuanto al fin que busca, al medio que emplea y a la relación entre el uno y el otro, no lo es por cuanto "[…] 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 […] pruebas documentales 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 […]".

3.4. Como lo advierte la mayoría de la Sala Plena de la Corte Constitucional, la medida legislativa de prohibir la presentación de ciertas pruebas, 'puede' impedir que se presenten pruebas (i) que 'resulten fundamentales' para la resolución del caso y (ii) que en el momento de la conciliación la parte respectiva pudo 'no considerar de trascendencia' o simplemente 'no saber que contaban con ellas'.

En otras palabras, la propia sentencia reconoce que la consecuencia negativa de la norma que se pretende aplicar no se sigue necesariamente de ella. Esto es, se reconoce que tal situación fáctica podría ocurrir y que, en tal caso, sería desproporcionada la consecuencia normativa según la cual se impediría a una parte presentar pruebas (i) 'fundamentales' para la resolución del caso y (ii) que en el momento de la conciliación no se consideraron 'de trascendencia' o no se sabía que se 'contaba con ellas'.

Por tanto, la inconstitucionalidad que encontró la Corte Constitucional no proviene del hecho de que el legislador hubiese establecido la consecuencia de no presentación de pruebas en el proceso, cuando se tenían al momento de celebrar un conciliación fracasada. Es decir, la consecuencia cuestionada no proviene del contendido de la norma misma, sino que proviene de la aplicación que de ella haga un juez de la República al impedir que se presente pruebas en un proceso determinado, a pesar de que sea (i) 'fundamentales' para la resolución del caso y (ii) que en el momento de la conciliación no se consideraron 'de trascendencia' o no se sabía que se 'contaba con ellas'.

3.5. Así, la Sala Plena de la Corte Constitucional sustenta por qué considera que en aquellos

casos extremos, la norma podía generar una consecuencia desproporcionada, pero no justifica por qué se considera inconstitucional la norma en aquellos casos en los cuales la norma no implique tan dramática consecuencia. En la medida en que la norma no sólo cobija los casos extremos eventuales contemplados por la Corte, sino también todos los demás, la declaratoria de inconstitucionalidad ha debido justificar en mayor medida por qué es inconstitucional que la norma subsistiera, sobre todo si la Sala Plena ya había concluido que (1) busca una finalidad importante, constitucionalmente hablando; (2) por un medio que no está prohibido y (3) que es efectivamente conducente para alcanzar dicho fin.

¿Si la Corte Constitucional concluyó que la norma era razonable constitucionalmente, en todos aquellos casos en que una parte no pudiera presentar una prueba (i) 'fundamental' para la resolución del caso y (ii) que en el momento de la conciliación no se consideró 'de trascendencia' o no se sabía que se 'contaba con ella', por qué la declaró contraria al ordenamiento constitucional en aquellos casos?

Al avanzar en su argumentación, la Sala revela el porqué de la severidad de su decisión en los siguientes términos:

"[…] 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."

Se trata de un análisis que cambia el nivel de análisis empleado hasta el momento. En efecto, aunque se había establecido que era intermedio y que por tanto, se demandaría que el medio fuera 'eficazmente conducente' para alcanzar el fin, sorpresivamente se introducen los criterios propios de un juicio estricto y se exige ahora que el medio sea 'necesario' para alcanzar al fin. Por ello se afirma que la medida "no resulta necesaria para lograr el fin", por cuanto puede elegirse otro camino. Por eso, a continuación la sentencia plantea unas objeciones, más propias de un debate legislativo acerca de la conveniencia o no del medio

elegido que de un debate constitucional.

3.6. Las aplicaciones de la norma legal acusada declarada inexequible, que ‘podían’ llegar a ser desproporcionadas constitucionalmente, como dije, se derivan de una inadecuada aplicación de la norma, no de su correcta y cabal aplicación. Por tanto, podrían haber sido casos en los cuales las personas, de darse la situación, hubiesen podido recurrir a una acción de tutela. En todo caso, de considerar insuficiente tal solución, la Sala hubiese podido optar por una declaratoria de exequibilidad condicionada.

El camino elegido de declarar la inconstitucionalidad del aparte del parágrafo segundo en cuestión, representa una protección en los casos extremos, previstos por la Corte Constitucional, pero conlleva un desconocimiento de los derechos de las personas que accederían más fácilmente a gozarlos efectivamente, si no tienen que reclamarlos en un proceso judicial, precisamente porque los mecanismos legales conciliatorios, reconocidos como eficazmente conducentes por la Corte Constitucional, habrían funcionado. Pero lo que es más grave aún: la decisión de la Corte desconoce la amplia libertad de configuración legislativa del Congreso, estableciendo un análisis estricto en un ámbito de regulación en el que la propia Corte considera que se ha de juzgar de forma intermedia, no estricta.

Tales fueron los términos en los que salvé mi voto en la sentencia C-598 de 2011. No obstante, como lo dije, comparto la decisión de la Corte que al tratarse de una norma ya estudiada constitucionalmente con base en el mismo cargo, le correspondía a la Sala estarse a lo decidido en aquella oportunidad. Por lo tanto, en la presente ocasión aclaro mi voto en tal sentido.

Fecha ut supra,

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

1 Cuyo contenido dispone que en materia civil y de familia la solicitud de conciliación debe ir acompañada de la presentación de las pruebas documentales o anticipadas que el solicitante pretenda hacer valer en el eventual proceso judicial; so pena de que ante el fracaso de la conciliación, no se admitirán en el subsiguiente proceso judicial las pruebas omitidas en la

mencionada solicitud de conciliación.

2 Este dispone que en asuntos contencioso administrativos el procurador judicial verificará el cumplimiento de los requisitos legales para la presentación de la solicitud de conciliación, y le otorga la potestad de inadmitirla, demandar su corrección y en últimas rechazarla si no se subsanan las deficiencias, frente a lo cual se deberá entender como no presentada.

3 Sentencia C – 774/01.

4 Sentencia C- 478/98.

5 C-228 de 2008. Además, en dicha providencia se aclaró que otra situación, distinta a la definición de cosa juzgada, ha sido abordada por la Corte cuando ha querido hacer énfasis en que los pronunciamientos de inexequibilidad sugieren un análisis distinto de la Cosa Juzgada, a aquel exigido para los pronunciamientos de exequibilidad (Ver por ejemplo el auto A-086/08). En efecto, la declaratoria de inexequibilidad a partir de la que se configura Cosa Juzgada implica que basta con el cumplimiento de (i), y resulta indiferente el requisito (ii). Mientras que la Cosa Juzgada a partir de una exequibilidad implica que el cumplimiento de (i) no es suficiente, sino que debe verificarse de manera estricta el cumplimiento de (ii).

De otro lado esta perspectiva desde la que se analiza actualmente el fenómeno de la cosa juzgada en materia de control de constitucionalidad, ha seguido evolucionando en punto de explicar la posibilidad excepcional de volver a estudiar por los mismos cargos disposiciones jurídicas cuyos contenidos normativos han sido declarados exequibles. Esta posibilidad tiene como referente la ocurrencia de hechos relevantes que justifican un nuevo examen de las disposiciones ya estudiadas, en consideración a que el paso del tiempo puede sugerir la aparición de nuevas condiciones fácticas que sugieran la necesidad de que el juez de constitucionalidad revalúe los juicios que inicialmente utilizó para declarar la exequibilidad. Esto implica reconocer que en algunos juicios de control de constitucionalidad la evaluación de premisas fácticas ha sido relevante y en esa medida deberían tomarse en consideración los eventuales cambios que incidan en los efectos de las normas.

6 Parte resolutiva sentencia C-598 de 2011.

7 Este dispone que en asuntos contencioso administrativos el procurador judicial verificará el

cumplimiento de los requisitos legales para la presentación de la solicitud de conciliación, y le otorga la potestad de inadmitirla, demandar su corrección y en últimas rechazarla si no se subsanan las deficiencias, frente a lo cual se deberá entender como no presentada.

8 [Cita del aparte transcrito] C-598 de 2011.

9 [Cita del aparte transcrito]Gaceta del Congreso No. 262 de 2010, Pág. 34.

10 [Cita del aparte transcrito]Gaceta del Congreso No. 319 de 2010, Pág. 5.

11 [Cita del aparte transcrito] M.P. Eduardo Montealegre Lynett

12 [Cita del aparte transcrito] Según datos de la Procuraduría Delegada para la Conciliación para el año 2008 se presentaron 7.586 solicitudes de conciliación, en 2009 60.925; en 2010 59.480 y en el primer semestre de 2011, 22.193 solicitudes.

13 [Cita del aparte transcrito] Información de la Procuraduría Delegada para la Conciliación, en materia de ahorro para el Estado por razón de las conciliación logradas, muestran los siguientes resultados:

Año	Ahorro	Cuantía de la Pretensión	Cuantía del Acuerdo
2008	$ 82.715.097.019	$442.757.332.100	$341.757.332.100
2009	$ 200.049.178.774	$360.909.387.802	$160.860.209.028
2010	$ 393.205.601.083	$710.185.957.330	$316.980.356.247
2011	$ 29.398.733.72813	$ 41.113.950.893	$ 11.715.217.165

14 [Cita del aparte transcrito] El siguiente cuadro muestra el número de conciliaciones

inadmitidas en el período 2010 y 2011.

	2010	2011
Nro. Total de solicitudes	59.480	22.193
Inadmitidas con pronunciamiento especial	1.531	1.004
Inadmitidas subsanables	5.996	3.678
No corregidas	Sin registro	564

15 [Cita del aparte transcrito] Los artículo 20 y 21 de la Ley 640 de 2001 consagra estos términos de la siguiente manera ARTÍCULO 20. AUDIENCIA DE CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL EN DERECHO. Si de conformidad con la ley el asunto es conciliable, la audiencia de conciliación extrajudicial en derecho deberá intentarse en el menor tiempo posible y, en todo caso, tendrá que surtirse dentro de los tres (3) meses siguientes a la presentación de la solicitud. Las partes por mutuo acuerdo podrán prolongar este término.

La citación a la audiencia deberá comunicarse a las partes por el medio que el conciliador considere más expedito y eficaz, indicando sucintamente el objeto de la conciliación e incluyendo la mención a las consecuencias jurídicas de la no comparecencia.

ARTICULO 21. SUSPENSION DE LA PRESCRIPCION O DE LA CADUCIDAD. La presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial en derecho ante el conciliador suspende el término de prescripción o de caducidad, según el caso, hasta que se logre el acuerdo conciliatorio o hasta que el acta de conciliación se haya registrado en los casos en que este trámite sea exigido por la ley o hasta que se expidan las constancias a que se refiere el artículo 2. de la presente ley o hasta que se venza el término de tres (3) meses a que se refiere el artículo anterior, lo que ocurra primero. Esta suspensión operará por una sola vez y será improrrogable.

16 [Cita del aparte transcrito] Cfr. Corte Constitucional sentencia C-166 de 1993. M.P Carlos Gaviria Díaz

17 [Cita del aparte transcrito] Corte Suprema de Justicia -Sala Plena- Sentencia 143 de

diciembre 12 de 1991, M.P. Dr. Pedro Escobar Trujillo, p.29.

18 Corte Constitucional, sentencia C-031 de 2012 (MP. Humberto Antonio Sierra Porto; AV. María Victoria Calle Correa).

19 Corte Constitucional, sentencia C-031 de 2012.

20 Corte Constitucional, sentencia C-698 de 2008 (CP Humberto Antonio Sierra); en este caso la Corte decidió que se había constatado la "[…] configuración de la cosa juzgada formal absoluta respecto de la exequibilidad del artículo 355 del Código Sustantivo del Trabajo […]", por lo que resolvió estarse a lo resuelto en la sentencia C-797 de 2000. Si bien la sentencia indicó como argumento adicional que, en cualquier caso, el cargo planteado por la demanda había sido analizado explícitamente por la Corte Constitucional en la sentencia que ahora se reiteraba, aclaró que bastaba constatar el fenómeno de cosa juzgada absoluta, para declararse inhibida. No era necesario, por tanto, verificar si específicamente el cargo presentado en la nueva acción había sido conocido ya previamente. Dijo al respecto la sentencia C-698 de 2008: "A la luz del examen realizado hasta ahora, la Corte estima que en el caso concreto se presenta el fenómeno de la cosa juzgada formal absoluta; circunstancia que impide la realización de un nuevo juicio de constitucionalidad del artículo 355 del Código Sustantivo del Trabajo. || La Sala arriba a la anterior conclusión por las razones que a continuación se exponen: En primer lugar, la parte resolutiva de la sentencia C-797 de 2000 no deja asomo de duda en cuanto al alcance de la decisión adoptada respecto de la exequibilidad de la disposición demandada. En tal sentido, resulta evidente que el fallo de constitucionalidad no fue supeditado al reproche de inexequibilidad formulado en la demanda promovida en dicha ocasión, pues, al contrario, la Sala Plena declaró la constitucionalidad del artículo 355 del Código sin condicionamientos de alguna índole; lo cual da pie a la aplicación de la consideración desarrollada en sentencia C-584 de 2002, anteriormente reseñada, según la cual en estos eventos ha de aplicarse el principio general que establece que toda sentencia de constitucionalidad hace tránsito a cosa juzgada absoluta, a menos que el mismo Tribunal indique, bien de manera explícita o implícita, una restricción en cuanto al alcance de la decisión respecto de los cargos examinados en la providencia. || La conclusión anterior resulta suficiente para que la Corte desestime la acción de inconstitucionalidad promovida por los Ciudadanos contra el artículo 355 del estatuto del trabajo. Empero, existen razones adicionales que confirman la decisión de

estarse a lo resuelto en sentencia C-797 de 2000. […]”

21 Corte Constitucional, sentencia C-151 de 2009 (MP Humberto Antonio Sierra Porto); en esta ocasión se dijo al respecto: “[…] la Corte ha considerado que cuando en un determinado fallo no se otorga a la decisión efectos de cosa juzgada relativa a los cargos analizados en la sentencia, ni ‘ésta puede deducirse claramente de la parte motiva de la misma’, en virtud de la presunción de control integral, y salvo la existencia de cosa juzgada aparente por carencia de análisis o motivación del fallo, se considera que la decisión tiene carácter de cosa juzgada absoluta. Por el contrario, bien puede acaecer que la Corte al declarar la exequibilidad de una norma haya limitado su decisión a un aspecto constitucional en particular o a su confrontación con determinados preceptos de la Carta Política, situación en la cual la cosa juzgada opera solamente en relación con lo analizado y decidido en la respectiva sentencia, caso en el cual la cosa juzgada tiene carácter relativo, pudiendo ser usual que tal alcance limitado de la decisión se haga expresamente en la parte resolutiva de la sentencia, circunscribiéndola al preciso ámbito de lo formal o a los cargos o disposiciones superiores que fueron analizados en la sentencia, como también puede suceder que la delimitación de los efectos de la sentencia no se haya hecho en la parte resolutiva sino que el alcance se restringe en la parte motiva, dando lugar a lo que la jurisprudencia ha denominado ‘cosa juzgada relativa implícita’.”

22 Corte Constitucional, sentencia C-584 de 2002 (MP Manuel José Cepeda Espinosa).

23 Corte Constitucional, sentencia C-698 de 2008.

24 Corte Constitucional, Sentencia C- 1404 de 2000.

25 Corte Constitucional, Sentencias C- 482 de 2002, C- 531 de 2005 y C- 072 de 2006.

26 Corte Constitucional, Sentencias C- 874 de 2005; C- 849 de 2005.

27 Corte Constitucional, Sentencia C- 1146 de 2003.

28 Corte Constitucional, sentencia C-821 de 2011 (MP Humberto Antonio Sierra Porto).

29 Corte Constitucional, sentencia C-598 de 2011 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; AV Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; SPV María Victoria Calle Correa).

30 Ley 1395 de 2011, artículo 52.- “Parágrafo 2º. En los asuntos civiles y de familia, con la solicitud de conciliación el interesado deberá acompañar copia informal de las pruebas documentales o anticipadas que tenga en su poder y que pretenda hacer valer en el eventual proceso, el mismo deber tendrá el convocado a la audiencia de conciliación. De fracasar la conciliación, en el proceso que se promueva no serán admitidas las pruebas que las partes hayan omitido aportar en el trámite de conciliación, estando en su poder.” [se subraya el aparte declarado inexequible por la sentencia C-598 de 2011].