Sentencia C-1257/01

CONCILIACION-Clases

Existen dos clases de conciliación, judicial, si se realiza dentro de un proceso judicial, o extrajudicial, si se realiza antes o por fuera de un proceso judicial.

CONCILIACION EN MATERIA PENAL-Regulación especial

El legislador ha optado por regular en norma especial la conciliación en materia penal. La naturaleza de la acción penal, el tipo de conflictos que dan lugar a la investigación penal, las consecuencias frente al derecho a la libertad personal que conlleva este tipo de responsabilidad y el interés público en ella involucrado, entre otros factores, justifican razonadamente la distinción efectuada para el proceso penal.

CONCILIADOR-Exclusión de jueces de inspección, vigilancia y control/CONCILIADOR-Inspección, vigilancia y control del Ministerio de Justicia

Cuando el artículo 18 de la Ley 640 cita a los jueces para excluirlos de los conciliadores que están sujetos a la inspección, vigilancia y control del Ministerio de Justicia, se refiere a los jueces que administran justicia en los ámbitos jurídicos regulados por la ley, ámbitos de los que no hace parte la justicia penal. Por lo tanto, la expresión jueces utilizada en la norma demandada se refiere sólo a los jueces que conocen de la conciliación en materia civil, laboral, de familia y contencioso administrativo. Se concluye que en aplicación de los principios de Estado democrático y de Derecho y del postulado de la separación de poderes, la inspección, vigilancia y control asignada al Ministerio de Justicia y del Derecho, no se ejerce sobre los jueces civiles, laborales, de familia ni de lo contencioso administrativo, por disposición taxativa de la propia norma, ni sobre los fiscales ni jueces penales, por pertenecer a un campo de regulación legislativa especial.

CONCILIADOR-Fiscales no sujetos a inspección, vigilancia y control

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Cargos inexistentes

Referencia: expediente D-3567

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 18 de la Ley 640 de 2001.

Actor: Carlos Guillermo Castro Guevara

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Bogotá D.C., veintinueve (29) de noviembre de dos mil uno (2001).

SENTENCIA

en relación con la demanda de inconstitucionalidad que presentó el ciudadano Carlos Guillermo Castro Guevara contra el artículo 18 de la Ley 640 de 2001.

I. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

A continuación se transcribe el texto de la norma objeto de proceso:

“LEY 640 DE 2001

(enero 5)

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

El Congreso de Colombia

DECRETA:

(…)

Artículo 18.- CONTROL, INSPECCIÓN Y VIGILANCIA. El Ministerio de Justicia y del Derecho tendrá funciones de control, inspección y vigilancia sobre los conciliadores, con excepción de los jueces, y sobre los centros de conciliación y/o arbitraje. Para ello podrá instruir sobre la manera como deben cumplirse las disposiciones que regulen su actividad, fijar los criterios técnicos y jurídicos que faciliten el cumplimiento de tales normas y señalar los procedimientos para su cabal aplicación. Adicionalmente, el Ministerio de Justicia y del Derecho podrá imponer las sanciones a que se refiere el artículo 94 de la Ley 446 de 1998.1

II. LA DEMANDA

El actor acusa el artículo 18 de la Ley 640 de 2001 por considerarlo violatorio de los artículos 113, 228, 249 y 250 de la Constitución Política. En respaldo de su apreciación presenta los siguientes argumentos:

El Ministerio de Justicia y del Derecho forma parte de la Rama Ejecutiva y, como tal, no tiene injerencia alguna en las funciones que corresponden a la Rama Judicial.

La Fiscalía forma parte de la Rama Judicial y, como tal, funciona en forma independiente de la Rama Ejecutiva de la cual hace parte el Ministerio de Justicia y del Derecho.

Del artículo 18 de la Ley 640 se deduce que los únicos funcionarios judiciales que ejercen la función de conciliación con absoluta autonomía son los jueces, ya que la norma extiende la excepción sólo para ellos.

Esta norma no tuvo en cuenta que los fiscales también son conciliadores, según lo señalaba el artículo 38 del Decreto 2700/91 y lo consagra ahora el artículo 41 de la Ley 600/00. En consecuencia, el Ministerio de Justicia y del Derecho en ningún caso puede ejercer funciones de control, inspección y vigilancia sobre la Fiscalía General de la Nación.

Por lo anterior, al permitir la norma demandada que el Ministerio de Justicia y del Derecho ejerza funciones de inspección, vigilancia y control sobre los fiscales, vulnera la autonomía e independencia de la Fiscalía, además de desconocer el principio de separación de poderes.

III. INTERVENCIONES

El doctor José Camilo Guzmán Santos, en representación del Ministerio de Justicia y del Derecho, considera que la norma demandada es constitucional, en consideración a los siguientes argumentos:

La Constitución de 1991 introduce herramientas e institutos alternos de administración de justicia, pero bajo el control y la égida del Estado, lo cual, de ninguna manera, debilita el monopolio estatal de la justicia.

El artículo 116 constitucional permite que los particulares administren justicia en la condición de conciliadores o de árbitros. El mandato constitucional también permite que el legislador haga uso de una cláusula general de competencia amplia, en la medida en que lo faculta para definir los términos y las reglas sobre los cuales los particulares pueden conciliar o actuar como árbitros.

Si la propuesta constitucional buscaba fortalecer el aparato de justicia, el legislador ha de rodearla con instrumentos y controles tendientes a garantizar la consecución del objetivo trazado y la presencia permanente del Estado, pues éste no pierde el poder de control y de vigilancia.

Concentrar dicho poder de control y vigilancia en el Ministerio de Justicia y del Derecho no resulta contrario a la Carta, al recaer el poder de policía sobre los particulares y servidores públicos facultades para conciliar, con excepción de los jueces, quienes no pierden su calidad y seguirán ostentando su autonomía e independencia funcional.

Además, la excepción anotada ha de ser extensiva también a los funcionarios de la Fiscalía cuando en el curso de un proceso criminal actúan como conciliadores, por la misma razón aplicada para excluir a los jueces. En efecto, se trata de funcionarios judiciales pertenecientes a una rama independiente y autónoma y cuyo principio medular es la autonomía funcional.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación solicita a la Corte declarar la exequibilidad de la norma demandada, para lo cual presenta las siguientes consideraciones:

La Ley 640 de 2001 no se refiere a los fiscales como conciliadores susceptibles de ser controlados por el Ministerio de Justicia y del Derecho, pues cuando la ley se refiere a los conciliadores, en manera alguna cobija a los fiscales, que cumplen funciones conciliatorias dentro del proceso penal. La precitada ley tiene como única finalidad mejorar la normatividad de la Ley 446 de 1998, que en ninguno de sus artículos se refiere a las atribuciones conciliatorias de los fiscales, y mal podría hacerlo, ya que estas funciones las cumplen los fiscales dentro del proceso penal, tal como se desprende de lo preceptuado en el artículo 41 del nuevo Código de Procedimiento Penal.

En el texto de la Ley 640 se utiliza el término “conciliador” para referirse a las personas facultadas para cumplir funciones conciliatorias, término que corresponde a los conciliadores de centros de conciliación, a los servidores públicos que tienen facultad para conciliar,

incluidos los jueces, y a los notarios.

Ahora bien, la norma acusada exceptúa a los jueces de la vigilancia y control que ejerce el Ministerio de Justicia y del Derecho sobre conciliadores, debido a que éstos son los únicos servidores públicos que hacen parte de la rama judicial a los que se refiere la Ley 640 de 2001.

Así las cosas, como la norma acusada al utilizar la expresión "conciliadores", sólo se está refiriendo a los particulares y a los servidores públicos, excluidos los jueces, que cumplen funciones conciliatorias de conformidad con la Ley 640 de 2001, y en manera alguna puede cobijar a los fiscales, la independencia de la rama judicial no se ve afectada con lo dispuesto en el precepto demandado, puesto que la Ley 640 no modifica ni deroga las normas del procedimiento penal.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Problemas jurídicos

1. Los problemas jurídicos a resolver son los siguientes: ¿El artículo 18 de la Ley 640 de 2001 permite al Ministerio de Justicia y del Derecho ejercer funciones de inspección, vigilancia y control sobre los fiscales, cuando éstos actúen como conciliadores dentro de un proceso penal? En caso afirmativo, ¿Es constitucional esta facultad o vulnera los principios de separación de poderes y de autonomía e independencia de la administración de justicia?

Contenido y alcances de la norma demandada.

2. El artículo demandado asigna al Ministerio de Justicia y del Derecho las funciones de inspección, vigilancia y control sobre los conciliadores, con excepción de los jueces, y sobre los centros de conciliación y/o arbitraje. Pero, ¿a qué conciliadores se refiere este artículo? ¿Cuáles son los jueces a los cuales alude la norma acusada?

3. En esta materia es preciso indicar que existen dos clases de conciliación, judicial, si se realiza dentro de un proceso judicial, o extrajudicial, si se realiza antes o por fuera de un proceso judicial. Se dispone además de dos conjuntos de leyes que desarrollan el artículo 116 de la Constitución Política, en relación con la figura de la conciliación. De una parte, está la legislación sobre la conciliación judicial y extrajudicial en las controversias de carácter civil, laboral, de familia y contencioso administrativo, compuesta esencialmente por las leyes 23 de 1991, 446 de 1998 y 640 de 2001.2 De otra parte, está la legislación sobre la conciliación en los procesos penales, desarrollada en el Código de Procedimiento Penal.

De esta manera, en atención al principio de la libertad de configuración legislativa y en desarrollo de la facultad otorgada por el artículo 116 de la Carta Política, el legislador ha optado por regular en norma especial la conciliación en materia penal. La naturaleza de la acción penal, el tipo de conflictos que dan lugar a la investigación penal, las consecuencias frente al derecho a la libertad personal que conlleva este tipo de responsabilidad y el interés público en ella involucrado, entre otros factores, justifican razonadamente la distinción efectuada para el proceso penal.3

5. Se concluye entonces que, en aplicación de los principios de Estado democrático y de

Derecho y del postulado de la separación de poderes, la inspección, vigilancia y control asignada al Ministerio de Justicia y del Derecho, no se ejerce sobre los jueces civiles, laborales, de familia ni de lo contencioso administrativo, por disposición taxativa de la propia norma demandada, ni sobre los fiscales ni jueces penales, por pertenecer a un campo de regulación legislativa especial (C.P.P.).

Es más, los alcances de la norma acusada y el fundamento constitucional en que se basó el legislador para excluir a los jueces de la órbita de la inspección, vigilancia y control que lleve a cabo el Ministerio de Justicia y del Derecho sobre los conciliadores, se hicieron explícitos durante la discusión y aprobación de le Ley 640:

Es apenas natural que la entidad rectora en materia de mecanismos alternativos de solución de conflictos, esto es el Ministerio de Justicia y del derecho, cuente con las facultades necesarias para lograr la cabal aplicación de la actividad conciliatoria. Sin embargo, toda vez que los jueces pueden actuar como conciliadores y que constitucionalmente estos gozan de autonomía para el ejercicio de sus funciones, se excluyen estos funcionarios del control, la inspección y la vigilancia que el Ministerio de Justicia podrá ejercer sobre los conciliadores.4

6. A partir de las anteriores consideraciones, se advierte que el cargo formulado no se dirige contra la regla de derecho consagrada en la norma acusada sino que representa una interpretación, por demás equivocada, que de esa regla ha realizado el actor. Por lo tanto, no puede deducirse que la norma demandada, al no haberse referido expresamente a los fiscales, incurrió en una inconstitucionalidad por omisión pues la lectura contextual de la Ley de la cual hace parte la disposición acusada permite afirmar que ni los fiscales ni los jueces, incluidos los penales, cuando cumplan funciones como conciliadores, están sometidos a la inspección, vigilancia y control del Ministerio de Justicia.

Entonces, como el actor no cuestiona la exequibilidad de la regla de derecho prevista por el legislador, sino la exequibilidad de la regla de derecho que él infiere de la norma, el cargo es inexistente, razón por la cual la Corte deberá inhibirse para emitir un pronunciamiento de fondo.5 Téngase en cuenta que la acción de constitucionalidad es un juicio técnico de confrontación entre la ley y la Carta Política y no entre la particular interpretación que de la ley haga el actor y el Texto Fundamental.6

En consecuencia, esta Corporación se inhibirá para pronunciarse de fondo en relación con el cargo formulado contra el artículo 18 de la Ley 640 de 2001.

DECISION

Con fundamento en las precedentes motivaciones, la Sala Plena de la Corte Constitucional administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Inhibirse para emitir pronunciamiento de fondo sobre la constitucionalidad del artículo 18 de la Ley 640 de 2001.

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

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

RODRIGO UPRIMNY YEPES

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Diario Oficial No. 44.303 del 24 de enero de 2001.

2 La finalidad de la Ley 640 de 2001 es la de fortalecer la conciliación como mecanismo de resolución alternativa de conflictos, para facilitar el desempeño de la administración de justicia por vías no procesales. Estas circunstancias estuvieron presentes durante la discusión y aprobación del proyecto de ley, cuando se expresó lo siguiente: "La parte III de la Ley 446 de 1998, le dedicó cinco capítulos a los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos, los cuales recogen legislaciones anteriores, algunas de carácter transitorio, otras de orden procesal, pero todas ellas dirigidas a fortalecer la justicia alternativa y a facilitar cada vez más a los colombianos de bien la posibilidad de prestar el servicio público de Administrar Justicia". Gaceta del Congreso No. 400 del 29 de octubre de 1999, pág. 7.

3 La conciliación en materia penal no hace parte del ámbito de regulación de las leyes 23/91, 446/98 y 640/01 sino de legislación especial. El artículo 38 del anterior Código de Procedimiento Penal, Decreto Ley 2700/91, modificado por el artículo 6º de la Ley 81/93, señalaba los presupuestos de la conciliación durante la etapa de la investigación previa o del proceso. El actual Código, Ley 600 de 2000, prescribe que la acción penal se extingue, entre otras causales, por conciliación en aquellos delitos que admitan desistimiento o indemnización integral (arts. 38 y 41). Dispone también el artículo 41, entre otras normas acerca de la conciliación dentro del proceso penal, que "Obtenida la conciliación, el Fiscal General de la Nación o su delegado o el juez podrá suspender la actuación hasta por un término máximo de sesenta (60) días para el cumplimiento de lo acordado".

4 Gaceta del Congreso No. 490 del 6 de diciembre de 2000, pág. 12.

5 La jurisprudencia de esta Corporación ha indicado que el control de constitucionalidad es improcedente, en principio, sobre interpretación de normas (sentencias C-044/98, C-087/00 y C-488/00) y que procede la sentencia inhibitoria cuando la formulación de los cargos de inconstitucionalidad se basa en interpretaciones del actor (sentencia C-650/97).

6 En la sentencia C-645 de 2000, M.P. Alejandro Martínez Caballero, se señaló que "no le sirven al proceso constitucional aquellos entendimientos derivados única y exclusivamente del criterio subjetivo del operador jurídico". En el mismo sentido ver también la sentencia C-805 de 2000, M.P. Carlos Gaviria Díaz.