

Sentencia C-214/21

ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Exigencias que condicionan su ejercicio

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Competencia de la Corte para conocer cargos sobre interpretación y aplicación de normas

En este sentido, el control de constitucionalidad recae sobre la norma jurídica o contenido normativo, y no sobre el ejercicio intelectual que realizó el juez para llegar a esa regla o mandato que se deriva de la disposición. Lo anterior, por cuanto el escenario de análisis de la conducta judicial es propio del control concreto de constitucionalidad a través de la acción de tutela contra sentencias por interpretación irrazonable (defecto sustantivo) y no del juicio abstracto de constitucionalidad, en el cual solo se realiza una confrontación entre la norma con fuerza de ley acusada (en este caso la regla judicial derivada a partir de una norma con fuerza de ley) y las disposiciones constitucionales invocadas.

DERECHO VIVIENTE EN LA JURISPRUDENCIA-Requisito sine qua non para la conformación

PRECEDENTE CONSTITUCIONAL-Vigencia de principios de seguridad jurídica, confianza legítima e igualdad

ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Cumplimiento de carga argumentativa

CONCILIACION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA-Naturaleza y marco normativo

CONCILIACION EXTRAJUDICIAL EN ASUNTOS DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO- Intervención del Ministerio Público y aprobación de las actas por el juez competente

(...) la conciliación extrajudicial en materia contenciosa administrativa, en la cual interviene al menos una entidad pública y que se tramita inicialmente ante un agente del Ministerio Público, es un mecanismo de solución de controversias en el que las partes formulan un acuerdo para terminar el conflicto y que deben someter luego a la aprobación del juez administrativo. La conciliación procede sobre asuntos conciliables y la diligencia de conciliación ante el Ministerio Público se exige, si no hay acuerdo conciliatorio, como un requisito de procedibilidad, previo a la admisión de la demanda. Entonces, se caracteriza porque los agentes del Ministerio Público son los únicos competentes para servir de conciliadores y, en caso de llegar a un acuerdo, lo pactado sólo será fuente de obligaciones y hará tránsito a cosa juzgada en el evento de ser aprobado por el juez contencioso administrativo competente.

CONCILIACION JUDICIAL EN MATERIA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO-Trámite

CONCILIACION EXTRAJUDICIAL OBLIGATORIA EN MATERIA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA- Jurisprudencia del Consejo de Estado

PRINCIPIO DE AUTONOMIA DE LA VOLUNTAD PRIVADA-Límites

La autonomía de la voluntad privada debe entenderse como un principio que puede ser objeto de limitación por causa del interés general y del respeto a los derechos fundamentales, por lo que “lejos de entrañar un poder absoluto e ilimitado de regulación de

los intereses de los particulares, como era lo propio del liberalismo individualista, se encuentra sometido a la realización de la función social de la propiedad privada y de las necesidades básicas de la economía de mercado”.

ACUERDO CONCILIATORIO-Hace tránsito a cosa juzgada y es obligatorio para las partes

(...) el legislador ha establecido que para que tenga efecto jurídico el acuerdo conciliatorio al que llegan las partes en materia de lo contencioso administrativo, el acuerdo conciliatorio debe ser aprobado por el juez o tribunal respectivo, y una vez homologado hace tránsito a cosa juzgada y presta mérito ejecutivo. Y en esa tarea de aprobación del acuerdo que tiene a su cargo el juez, debe velar porque se cumplan los requisitos establecidos en la Ley, específicamente que lo conciliado sea el resultado de la valoración del acervo probatorio debidamente decretado y practicado conforme a la ley, no sea violatorio del orden jurídico, ni lesivo al patrimonio del Estado.

CONCILIACION EXTRAJUDICIAL OBLIGATORIA EN ASUNTOS DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO-Requisito de procedibilidad

(...) en relación con la diligencia de conciliación extrajudicial que constituye un requisito de procedibilidad para acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, frente a la improbación del acuerdo conciliatorio, las partes tienen la posibilidad de acudir ante la jurisdicción para reclamar los derechos que no lograron conciliar en debida forma, e iniciar allí el litigio respectivo, o intentar una nueva conciliación ajustándose a las limitaciones advertidas por el juez, siempre, manteniendo el control para no dejar operar la caducidad de la acción o el medio de control sobre la respectiva pretensión. Ello en razón a que, para acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, lo que se exige respecto de las

controversias sometidas a este requisito, es haber agotado previamente la diligencia de la conciliación prejudicial, mas no haber llegado a un acuerdo conciliatorio.

Expediente: D-14.049

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 24 (parcial) de la Ley 640 de 2001 “Por la cual se modifican normas relativas a la conciliación y se dictan otras disposiciones”

Magistrado Ponente:

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Bogotá D. C., ocho (8) de julio de dos mil veintiuno (2021).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, en especial de la prevista por el artículo 241 de la Constitución Política, profiere la siguiente

I. I. ANTECEDENTES

1. 1. En ejercicio de la acción pública prevista en los artículos 40.6, 241.4 y 242.1 de la Constitución Política, el 17 de noviembre de 2020, el ciudadano Javier Domínguez Betancur presentó demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 24 (parcial) de la Ley 640 de 2001, en consideración a la interpretación unificada que realizó la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado en el auto de unificación del 24 de noviembre de 2014, dentro de un proceso de reparación directa. En concreto señaló que se configuraba una violación de los artículos 13, 14, 16, 121 y 230 de la Constitución.

2. Mediante auto del 7 de diciembre de 2020, el magistrado sustanciador (i) admitió la demanda de la referencia y ordenó (ii) fijar en lista el asunto por el término de 10 días para dar la oportunidad a los ciudadanos de impugnarla o defenderla; (iii) comunicar el inicio del proceso a la Presidencia de la República, la Presidencia del Congreso de Colombia, el Ministerio de Justicia y del Derecho, al Consejo Nacional de Conciliación y Acceso a la Justicia y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado; (iv) invitó a la Defensoría del Pueblo, a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, al Centro de Arbitraje y Conciliación de la Cámara de Comercio de Bogotá, así como a las Facultades de Derecho de varias universidades del país; y, (v) ordenó correr traslado a la Procuraduría General de la Nación para rendir concepto.

3. Cumplidos los trámites constitucionales y legales, previo concepto emitido por la Procuradora General de la Nación, procede la Corte a decidir la demanda de la referencia.

A. A. Texto de la norma acusada

4. A continuación, se transcribe el texto de la norma cuya interpretación jurisprudencial ha

sido demandada:

“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:

(...)

CAPÍTULO V

De la conciliación Contencioso Administrativa

(...)

Artículo 24. Aprobación judicial de conciliaciones extrajudiciales en materia de lo contencioso administrativo. Las actas que contengan conciliaciones extrajudiciales en materia de lo contencioso administrativo se remitirán a más tardar dentro de los tres (3) días siguientes al

de su celebración, al juez o corporación que fuere competente para conocer de la acción judicial respectiva, a efecto de que imparta su aprobación o improbación. El auto aprobatorio no será consultable” (negrillas y subrayas del accionante).

La interpretación del citado artículo, efectuada por el Consejo de Estado en el auto de unificación con radicado 37.747 del 24 de noviembre de 2014, es la siguiente:

“CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN TERCERA

Consejero Ponente: ENRIQUE GIL BOTERO

Radicación: 07001233100020080009001 (37.747)

(...)

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala Plena de la Sección Tercera,

RESUELVE

PRIMERO: UNIFICAR la jurisprudencia en relación respecto a (sic): i) inexistencia de porcentajes vinculantes en los acuerdos conciliatorios y prevalencia de la autonomía de la voluntad dentro de los límites a que se refiere la parte motiva ii) la capacidad de las partes para conciliar, y iii) el ejercicio de la patria potestad en el trámite de la conciliación y; iv) la posibilidad de aprobar parcialmente los acuerdos conciliatorios” (negrillas y subrayas del accionante).

B. La demanda

5. El actor señaló que el artículo 24 (parcial) de la Ley 640 de 2001, bajo la interpretación efectuada por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, en auto de unificación del 24 de noviembre de 2014, vulnera los artículos 13, 14, 16, 121 y 230 de la Constitución Política. Específicamente su reproche se dirige a la frase del precepto demandado que dispone “imparta su aprobación o improbación”, en el sentido de que el Consejo de Estado hubiese permitido al juez administrativo aprobar parcialmente los acuerdos conciliatorios.

6. Como cuestión previa, el actor señaló que la Corte Constitucional, a través de la doctrina del derecho viviente, ha considerado que es posible realizar el control de constitucionalidad sobre interpretaciones de las normas realizadas por los órganos de cierre de la jurisdicción ordinaria y contencioso administrativa. Para que sea procedente, de acuerdo con la Sentencia C-557 de 2001, resalta que se deben acreditar unos requisitos especiales como lo es demostrar que la interpretación objeto de reproche es consistente, consolidada y relevante. En concreto, expuso que cada uno de tales supuestos se acreditan de la siguiente manera.

7. En primer lugar, la interpretación es consistente porque fue adoptada por medio de una providencia de unificación que impuso “una directriz clara a los operadores jurídicos de la jurisdicción de lo contencioso administrativo para interpretar el artículo 24 de la Ley 640 de 2001, en el sentido de aceptar a aprobación parcial del acuerdo conciliatorio.” A juicio del demandante, la consistencia también se deriva de que el Consejo de Estado no ha variado esta interpretación luego de haberla fijado. En este marco, advirtió que con el fallo del 24 de noviembre de 2014 cambió la postura que hasta ese momento había tenido dicho órgano de cierre relativa a la imposibilidad de aprobar de manera parcial los acuerdos.

8. En segundo lugar, agregó que la interpretación es consolidada en el entendido que ella unificó la jurisprudencia, varió la interpretación que sobre la aprobación de los acuerdos conciliatorios estaba vigente hasta ese momento y se constituyó en un criterio dominante de interpretación en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

9. Finalmente, justificó el carácter relevante en que es una decisión que fija el alcance de una norma, el cual supone un ámbito de aplicación mayor al que se desprende del texto de la norma. De igual forma, reiteró que al ser una providencia de unificación tiene un alto impacto en la interpretación que realizan todos los jueces de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

10. A juicio del demandante, esta argumentación fundamenta la procedencia del ejercicio del control de constitucionalidad frente a la interpretación del Consejo de Estado respecto del artículo 24 de la Ley 640 de 2001, la cual considera que es inexecutable por los argumentos que pasan a exponerse.

Cargo Primero. Violación del principio de autonomía de la voluntad

11. El actor aseguró que la interpretación efectuada por el Consejo de Estado, Sala de lo

Contencioso Administrativo, Sección Tercera, en sede de unificación, respecto de la posibilidad de que el juez contencioso administrativo imparta aprobación parcial a un acuerdo conciliatorio, quebranta la autonomía de la voluntad prevista en los artículos 13, 14 y 16 de la Constitución Política.

12. Señaló que la jurisprudencia constitucional ha entendido que, a partir de los citados artículos, se estructura el principio de la autonomía de la voluntad con origen constitucional y, por lo tanto, como parámetro válido de control a cargo de esta Corte.

13. Citó la jurisprudencia constitucional respecto de la autonomía privada en el ámbito contractual, en la cual se reconoce que está conformada por cuatro expresiones: (i) libertad de selección; (ii) libertad de negociación; (iii) libertad de configuración; y, (iv) libertad de conclusión o decisión. Sobre el particular, el actor sostuvo que la libertad de negociación es la que se ve afectada por el fallo unificado del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, que interpreta el artículo 24 (parcial) de la Ley 640 de 2001, pues al atribuir al juez la potestad de aprobar o improbar parcialmente los acuerdos conciliatorios se vulneró la autonomía de la voluntad que impera en la conciliación, en tanto no se respetó como mecanismo de resolución de conflictos a través del cual, dos o más personas gestionan voluntariamente, por sí mismas, la solución de sus diferencias con la ayuda de un tercero neutral.

14. El demandante también afirmó que la restricción a la autonomía de la voluntad tiene reserva legal, es decir que sus limitaciones deben estar expresamente señaladas por la ley. Por ello, a través de la interpretación, no se puede afectar el núcleo esencial de la autonomía de la voluntad conforme lo ha señalado la Corte Constitucional.

15. Sostuvo que en la Ley 640 de 2001, el legislador dispuso que el juez está limitado a aprobar o improbar el acuerdo, pues en su momento se tuvo en cuenta que en la conciliación

imperla el principio de autonomía de la voluntad y que permitirle al juez aprobar parcialmente el acuerdo conciliatorio era igual que consentir la realización de modificaciones al mismo, afectando de forma grave a las partes, criterio que mantuvo por muchos años el Consejo de Estado hasta cuando en el año 2014 profirió el auto de unificación objeto de examen. Decisión que quebranta la autonomía de la voluntad de las partes que conciliaron sus diferencias, porque tal proceder tiene como efecto dar validez únicamente a ciertos puntos del acuerdo, en tanto que otros quedan improbados, por lo que, en criterio del actor, se desnaturaliza lo acordado, se desplaza la voluntad de las partes y se impone la voluntad del juez.

16. Para complementar su acusación, el accionante señaló que el Consejo de Estado se ha pronunciado frente a la transacción, que también es un mecanismo alternativo de solución de conflictos de naturaleza autocompositiva y ha dicho que en ella impera la autonomía de la voluntad de las partes, siendo inviable la aprobación parcial porque una decisión en tal sentido implicaría la modificación manifiesta del acuerdo al que llegaron las partes.

17. Señaló que en los términos del artículo 24 de la Ley 640 de 2001, si en el trámite de la aprobación o improbación de la conciliación, el juez considera que uno de los puntos del acuerdo conciliatorio incumple los requisitos impuestos por la ley para su aprobación, inexorablemente todo el acuerdo tiene que ser improbadado, lo cual no implicaría ningún reproche constitucional, porque con esa medida se respeta la autonomía de la voluntad de las partes, al dejar intacto el acuerdo logrado, a la vez que se acoge el ordenamiento legal al no darle eficacia jurídica a una conciliación que adolece de algún vicio de ilegalidad.

18. Advirtió que la improbación del acuerdo conciliatorio no conlleva una denegación del acceso a la administración de justicia porque las partes pueden volver a conciliar sus diferencias o acudir a la vía judicial para resolver la controversia, teniendo en cuenta que mientras dure el trámite conciliatorio, la caducidad de la acción se encuentra suspendida.

19. Adujo, además, que el juez en el trámite de aprobación de conciliaciones no tiene las amplias competencias del juez natural de la controversia, sino que obra con limitadas facultades expresamente señaladas en la ley, y no está habilitado legalmente para aprobar parcialmente un acuerdo conciliatorio.

20. Manifestó que si bien, en la conciliación administrativa se requiere la intervención judicial, ello no significa que el juez pueda alterar el acuerdo logrado, dado que carece de competencia, pues la alteración de lo conciliado tiene lugar si el juez introduce modificaciones, y también, cuando aprueba sólo una parte del acuerdo e imprueba otra. El demandante concluyó:

“Así pues, con base en el principio constitucional de la autonomía de la voluntad y en los pronunciamientos citados se extraen las siguientes razones jurídicas que evidencian la inconstitucionalidad del artículo 24 de la Ley 640 de 2001, bajo la interpretación del Consejo de Estado:

- a. El juez, en el trámite de aprobación de conciliaciones, no tiene las amplias competencias del juez natural de la controversia, sino que obra como un juez con muy limitadas facultades expresamente señaladas en la ley.
- b. El juez, en el trámite de aprobación de conciliaciones, no está habilitado legalmente para aprobar parcialmente un acuerdo conciliatorio.
- c. El hecho de que en la conciliación se requiera intervención judicial no implica que el juez pueda alterar el acuerdo logrado, por carecer de competencia para ello.

d. La alteración del acuerdo no solo tiene lugar cuando el juez introduce modificaciones al acuerdo, sino también cuando el juez solo aprueba una parte del acuerdo e imprueba otra parte.”

21. Finalmente, observó que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha determinado, con anterioridad a la providencia que se cuestiona, que el hecho de aprobar parcialmente un acuerdo conciliatorio implica alterar la voluntad de las partes que llegaron a dicho acuerdo.

Cargo segundo. Violación del principio de legalidad

22. El actor sostuvo que la aprobación parcial de un acuerdo conciliatorio, por parte del juez quebranta el principio de legalidad previsto en los artículos 6, 121, 122 y 230 de la Constitución Política.

23. Adujo que el principio de legalidad limita las actuaciones del Estado y de sus funcionarios, como lo disponen los mandatos constitucionales, pues, a diferencia de los particulares, la vinculación de las autoridades y de sus funcionarios es positiva, lo que quiere decir que el Estado y sus autoridades solo pueden hacer aquello para lo que la ley los ha facultado previamente.

24. Para el caso de los jueces, precisó que, por expreso mandato del artículo 230 constitucional, están sometidos en sus decisiones al imperio de la ley. Por lo tanto, si el artículo 24 de la Ley 640 de 2001 estableció dos posibilidades de actuación, a saber: aprobar o improbar el acuerdo conciliatorio, no puede interpretarse la norma para permitir la aprobación parcial de una conciliación. Dicha alternativa no está prevista por la ley, ni

amparada por la Constitución. A su juicio, esta es la lectura de la norma que se adecúa a los principios de legalidad y autonomía de la voluntad, de conformidad con lo dispuesto en la Sentencia SU-1185 de 2001.

25. En su criterio, el acuerdo conciliatorio es un universo único, en tanto existe interrelación entre todos los puntos conciliados y, en ocasiones, al tratarse de una negociación única, ni siquiera se puede distinguir entre ellos, en cuyo caso, al efectuar aprobaciones parciales al acuerdo se altera la voluntad de las partes.

26. En síntesis, el demandante solicitó que esta Corte declare la inexequibilidad parcial del artículo 24 de la Ley 640 de 2001, con base en la violación de los principios de autonomía de la voluntad y legalidad vulnerados por la interpretación judicial que hizo la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado. Dicha interpretación judicial se impugnó con apoyo en la figura de derecho viviente.

C. Intervenciones

27. Durante el trámite del presente proceso se recibieron dos escritos de intervención, los cuales se resumen a continuación.

Ministerio de Justicia y del Derecho

28. El Ministerio de Justicia y del Derecho solicitó que se declare la exequibilidad del artículo el artículo 24 del de la Ley 640 de 2001 en relación con la aprobación o improbación de los acuerdos conciliatorios, en tanto que la interpretación que el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Tercera, realiza en la providencia de unificación con radicado 37.747 del 24 de noviembre de 2014 se ajusta a derecho y no contradice normas de

carácter constitucional.

29. En primer lugar, expuso que bajo la defensa de la autonomía de la voluntad de las partes no se puede pretender desconocer el rol de la autoridad judicial en la aprobación o improbación del acuerdo conciliatorio, particularmente en lo que se refiere a la guarda del ordenamiento jurídico y a la protección del patrimonio público, los cuales revisten una especial importancia para el conglomerado, y por ende, implica la materialización de la prevalencia del interés general. Agregó que no se encuentra una justificación razonable y objetiva que sustente que la interpretación que hizo el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Tercera, respecto de la posibilidad de aprobar parcialmente un acuerdo conciliatorio, contradiga principios o reglas de rango constitucional.

30. En segundo lugar, señaló que la decisión por parte de la autoridad judicial de aprobar o improbar un acuerdo conciliatorio en materia de lo contencioso administrativo, en nada vulnera el principio de legalidad; por el contrario, dijo, se configura en una muestra fehaciente de la aplicación del mismo porque el juez al valorar las pruebas, la normatividad aplicable y el respeto del patrimonio público en el acuerdo suscrito, está dando aplicación a su rol como “garante del ordenamiento jurídico”.

31. Sostuvo que es claro que la labor principal del juez consiste en aplicar la ley al caso concreto, pero también definir su alcance a través de una gestión interpretativa, para lo cual cuenta con distintos métodos de interpretación, como el gramatical, sistémico, histórico y teleológico. En aplicación del método gramatical, el juez administrativo está facultado para aprobar o improbar el acuerdo conciliatorio, en tanto que la norma legal no diferencia entre la aprobación total o parcial del acuerdo, ni circunscribe la labor del juez solo a una de ellas, por lo que es posible proceder en cualquiera de los dos sentidos.

32. Concluyó que los cargos incoados por el actor en la presente acción de

inconstitucionalidad no deben estar llamados a prosperar, por cuanto la aprobación parcial del acuerdo que se somete a control por parte de la autoridad judicial administrativa responde al principio de legalidad, además de constituirse en garante de la moral administrativa y de la protección del patrimonio público.

Universidad La Gran Colombia

33. Este ente universitario solicitó en la parte inicial de su escrito que se declare la exequibilidad condicionada de la norma, aunque advirtió algunas razones sobre la posible ineptitud sustancial de la demanda.

34. En primer lugar, la Universidad se refirió a la jurisprudencia constitucional sobre la libertad de configuración legislativa y concluyó que, la conciliación prevista en el artículo 24 de la Ley 640 de 2001 tiene operancia en los procesos en que se discute la responsabilidad por la detención preventiva, -como lo era aquel caso en el que se profirió el auto de unificación del Consejo de Estado objeto de acción de tutela-.

35. En segundo lugar, se refirió a la ineptitud sustantiva de la demanda y consideró que el demandante no dio razones suficientes demostrativas de la oposición objetiva entre la expresión acusada y las disposiciones constitucionales; no expuso una argumentación indicativa de la pertinencia del reproche constitucional; advirtió insuficiencia en las razones expuestas respecto de los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad y señaló que las explicaciones no logran convencer respecto de la vulneración de la Constitución.

36. En tercer lugar, resaltó que el artículo 24 de la Ley 640 de 2001 es exequible por cuanto

la revisión posterior que hace el juez contencioso, es una garantía de que lo consignado en el acta de conciliación es resultado de un acuerdo que no sobrepasa la competencia legal de las autoridades públicas y, por lo tanto, resulta acorde con el equilibrio de los poderes constitucionales. Preciso que, si bien la conciliación es un mecanismo que permite la discrecionalidad de la voluntad de quienes intervienen, en el ámbito de lo público la manifestación de la voluntad se encuentra limitada, siempre guiada por el principio de sostenibilidad fiscal y el principio de legalidad. Concluyó que, atacar la constitucionalidad de la norma referida es dejar sin instrumentos de control a la Rama Judicial sobre las actuaciones de las entidades que pertenecen a la Rama Ejecutiva. En últimas, sugirió que la exequibilidad debe condicionarse a estos argumentos.

D. Concepto de la Procuradora General de la Nación

37. Mediante memorial radicado el 19 de febrero de 2021, el Ministerio Público solicitó declarar la exequibilidad del artículo 24 de la Ley 640 de 2001, así como de la interpretación judicial de la misma por parte de la Sección Tercera del Consejo de Estado, bajo los argumentos que se explican a continuación.

38. Frente a la afectación de la autonomía de la voluntad de las partes, manifestó que la aprobación judicial parcial de un acuerdo conciliatorio no tiene la potestad de afectarla, si se tiene en cuenta que la labor del juez contencioso administrativo se limita a dotar de efectos jurídicos a los puntos del acuerdo que sí cumplen con los requisitos de legalidad y no lesividad, en relación con los intereses patrimoniales del Estado, sin que tenga permitido hacer modificaciones sobre lo acordado, ni sustituir la voluntad de las partes, porque ello sí resultaría lesivo de dicho principio constitucional.

39. Observó que, si las partes logran un acuerdo sobre la totalidad de las pretensiones indemnizatorias, frente a ello es posible que el juez encuentre acreditado el daño moral en el proceso, pero no el perjuicio material, en cuyo caso es viable y no reprochable aprobar el

acuerdo respecto a lo primero y no frente a lo segundo. Enfatizó en que, si al juez contencioso administrativo le está permitido aprobar totalmente el acuerdo conciliatorio, con mayor razón está autorizado para realizar aprobaciones parciales del mismo.

40. La Procuradora señaló que impedir la aprobación parcial de los acuerdos conciliatorios puede atentar contra los propios fines de este mecanismo autocompositivo, y afectar con ello la resolución del conflicto y la descongestión judicial en el país.

41. Respecto del principio de legalidad sostuvo que es claro que la labor principal del juez consiste en aplicar la ley al caso concreto, pero también definir su alcance a través de una labor interpretativa, para lo cual cuenta con distintos métodos de interpretación, como el gramatical, sistémico, histórico y teleológico. En aplicación del método gramatical, el juez administrativo está facultado para aprobar o improbar el acuerdo conciliatorio, en tanto que la norma no diferencia entre la aprobación total o parcial del acuerdo, ni circunscribe la labor del juez solo a una de ellas, por lo que es posible proceder en cualquiera de los dos sentidos.

42. Sostuvo que, en todo caso, los métodos tradicionales de interpretación deben ser armonizados con los derechos, principios y valores constitucionales. Frente al método gramatical, este no puede ser aplicado en forma aislada porque forma parte de un conjunto de reglas de interpretación que se complementan y armonizan para desentrañar el contenido de un texto legal.

. CONSIDERACIONES

Competencia

43. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4 de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir definitivamente sobre la

demanda de inconstitucionalidad de la referencia. En primer lugar, la expresión acusada por la interpretación efectuada por el Consejo de Estado en auto unificado del año 2014, hace parte de una ley de la República, esto es, el artículo 24 de la Ley 640 de 2001. En segundo lugar, en el presente caso se plantea un asunto de relevancia constitucional de cara a la interpretación judicial del texto legal en mención.

B. Cuestiones previas

44. De acuerdo con la solicitud de inhibición realizada por la Universidad La Gran Colombia como interviniente, corresponde a esta Sala determinar la aptitud de la demanda en el proceso D-14.049.

Requisitos de aptitud de la demanda en la acción pública de inconstitucionalidad

45. La Corte Constitucional ha enfatizado que la acción pública de inconstitucionalidad es una expresión del derecho de participación dentro de una democracia, y que constituye un instrumento de control sobre el poder de configuración normativa que radica, de manera principal, en el Congreso de la República.

46. El ejercicio de dicho mecanismo, sin embargo, no está desprovisto de exigencias que, si bien no pueden constituirse en barreras para el ejercicio del derecho, están orientadas a dar cuenta (i) de la presunción de corrección de las leyes, con mayor precisión e intensidad de aquellas proferidas por el Congreso de la República, que deriva del carácter epistemológico del proceso democrático, y de la pretensión de estabilidad del ordenamiento jurídico en beneficio de la seguridad que debe brindar a sus destinatarios; y, (ii) del ejercicio ponderado de la competencia del juez constitucional, que, por un lado, no debe asumir por sí mismo la

carga de formular acusaciones contra las normas que luego debe estudiar con imparcialidad; y, por el otro, debe garantizar un escenario en el que el escrito de la demanda permita orientar la participación y el debate ciudadano.

47. Bajo tal premisa, y partiendo del contenido del artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, la jurisprudencia ha precisado que, para que exista demanda en forma, el demandante, en el respectivo escrito de acusación debe (i) señalar las normas que se acusan como inconstitucionales, (ii) las disposiciones superiores que estima infringidas, y (iii) exponer las razones o motivos por los cuales la norma acusada viola la Constitución, lo que se traduce, a su vez, en la formulación de por lo menos un cargo concreto de inconstitucionalidad. El accionante, por supuesto, también debe explicar la razón por la cual estima que la Corte Constitucional es competente para conocer del asunto.

48. En relación con el tercero de los anteriores requisitos, la exigencia se traduce en que la acusación presentada se apoye en razones (i) claras, esto es, cuando la acusación formulada es comprensible y de fácil entendimiento; (ii) ciertas, cuando la acusación recae directamente sobre el contenido de la disposición demandada y no sobre una proposición jurídica inferida o deducida por el actor e incluso sobre otras normas vigentes que, en todo caso, no son el objeto concreto de la demanda; (iii) específicas, en cuanto se defina o se muestre en forma diáfana la manera como la norma vulnera la Constitución Política; (iv) pertinentes, cuando se utilizan argumentos de naturaleza estrictamente constitucional y no razones de orden legal, personal, doctrinal o de simple conveniencia; y (v) suficientes, en la medida en que la acusación contenga todos los elementos fácticos y probatorios que devienen necesarios para adelantar el juicio de inconstitucionalidad, de forma que suscite por lo menos una sospecha o duda mínima sobre la constitucionalidad del precepto impugnado.

49. Cuando se satisfacen los requisitos atrás señalados, la Corte se encuentra en condiciones de adelantar el proceso judicial con el objetivo de establecer si lo acusado “se somete o no al

ordenamiento supralegal que se dice desconocido”. De lo contrario, al juez constitucional le será imposible “entrar en el examen material de los preceptos atacados con miras a establecer si se avienen o no a la Constitución” y, en tales circunstancias, no habrá lugar a un fallo de mérito.

50. En algunos escenarios concretos, por las particularidades de los asuntos que son objeto de control, esta Corporación ha exigido cargas de argumentación especiales. En este supuesto se encuentra cuando la acción pública de inconstitucionalidad se dirige en contra de una interpretación judicial dominante que fija el sentido o alcance de una norma cuyo control es competencia de la Corte Constitucional. En razón a que la demanda se orienta en contra de la interpretación judicial que realizó la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado en providencia del 24 de noviembre de 2014, procede la Sala a precisar el alcance de tales requisitos específicos.

La procedencia de la acción pública de inconstitucionalidad de frente a cargos relativos a la interpretación y aplicación de normas jurídicas

51. En reiterada jurisprudencia, la Corte ha establecido que el control abstracto de constitucionalidad podrá ejercerse no solo respecto del contenido literal de una norma legal, sino, incluso, del sentido o alcance que se le hubiese otorgado por parte de la autoridad judicial competente. En otras palabras, podrán ser objeto de análisis las interpretaciones que realicen los órganos de cierre respecto de normas, siempre que se logre acreditar una eventual violación directa de la Constitución Política.

52. Esta posibilidad surge por la aplicación del concepto de derecho viviente, el cual le exige al juez constitucional entender que por las dinámicas sociales los órganos de cierre autorizados podrán variar las interpretaciones de las normas jurídicas y fijar un nuevo sentido o alcance. En este marco, tiene relevancia la distinción entre disposición y norma jurídica. La

disposición es el texto que puede contener un precepto normativo, pero la norma jurídica es el mandato que se deriva del texto. De ahí que, para lograr una norma jurídica, es necesario un ejercicio hermenéutico a partir del contenido semántico de la disposición.

53. En este sentido, el control de constitucionalidad recae sobre la norma jurídica o contenido normativo, y no sobre el ejercicio intelectual que realizó el juez para llegar a esa regla o mandato que se deriva de la disposición. Lo anterior, por cuanto el escenario de análisis de la conducta judicial es propio del control concreto de constitucionalidad a través de la acción de tutela contra sentencias por interpretación irrazonable (defecto sustantivo) y no del juicio abstracto de constitucionalidad, en el cual solo se realiza una confrontación entre la norma con fuerza de ley acusada (en este caso la regla judicial derivada a partir de una norma con fuerza de ley) y las disposiciones constitucionales invocadas.

54. Esta Corporación ha enfatizado en que “[a]delantar el juicio de inconstitucionalidad de aquellas normas que generan conflictos en torno a su verdadero significado y alcance, no implica, entonces, una intromisión o desplazamiento de la competencia asignada a los jueces para aplicar la ley en cada caso en concreto, pues, en realidad, el proceso de control abstracto -en estos casos- se lleva a cabo sobre uno de los contenidos de la norma sometida a examen: el que surge de la interpretación que en sentido general hace la autoridad judicial competente, y al cual se le han reconocido todos los efectos jurídicos como consecuencia de constituir la orientación jurisprudencial dominante o el criterio judicial obligatorio para quienes son destinatarios de la ley.”

55. Se trata entonces de una posibilidad excepcional de control de constitucionalidad, que supone la identificación de derecho viviente en la jurisprudencia acusada, y que no se trate de un acto de aplicación legal en ejercicio de la competencia que para tal efecto tienen los jueces. Para ello, desde la Sentencia C-557 de 2001, esta Corte fijó algunos requisitos sine qua non para que pueda adelantar el control de constitucionalidad sobre una interpretación jurisprudencial que se hubiese realizado por el órgano de cierre competente sobre una norma

respecto de la cual recaiga la competencia de esta Corporación, a saber:

“(1.) la interpretación judicial debe ser consistente, así no sea idéntica y uniforme (si existen contradicciones o divergencias significativas, no puede hablarse de un sentido normativo generalmente acogido sino de controversias jurisprudenciales); (2.) en segundo lugar, la interpretación judicial debe estar consolidada: un solo fallo, salvo circunstancias especiales, resultaría insuficiente para apreciar si una interpretación determinada se ha extendido dentro de la correspondiente jurisdicción; y, (3.) la interpretación judicial debe ser relevante para fijar el significado de la norma objeto de control o para determinar los alcances y efectos de la parte demandada de una norma.” (Subrayado no corresponde al texto original)

57. En cuanto al requisito de claridad, el ciudadano no sólo debe señalar cuál es la disposición acusada como inconstitucional, sino que, en demandas contra interpretaciones judiciales, es necesario indicar con absoluta precisión cuál es el contenido normativo, “norma” o regla interpretativa derivada de la disposición acusada, que resulta inconstitucional.

58. En relación con el requisito de certeza, las demandas contra interpretaciones judiciales comprenden al menos tres dimensiones, a saber: (i) debe tratarse de una interpretación que realmente fije un contenido normativo derivado de la disposición impugnada. Esto significa que la interpretación debe derivarse directamente de la disposición demandada. (ii) No puede considerarse satisfecho el requisito de certeza cuando el reproche de inconstitucionalidad se sustenta en simples “hipótesis hermenéuticas” que no hallan sustento en una real y cierta interpretación judicial, o donde la interpretación no conduce a las implicaciones reprochadas, sino que responde a una proposición jurídica inferida por el actor o que recaiga sobre disposiciones que no han sido acusadas. Cobra relevancia la doctrina del derecho viviente, pues el control constitucional sobre interpretaciones judiciales

recae sobre el derecho realmente vivido por los ciudadanos, y no sobre contenidos hipotéticos, que podrían eventualmente inferirse del texto acusado, pero que no han tenido ninguna aplicación práctica. Finalmente, (iii) no se cumple el requisito de certeza cuando la interpretación no se deriva de normas con fuerza material de ley, sino de otro tipo de disposiciones como actos administrativos, contratos estatales o cualquier otra fuente de derecho.

59. En cuanto al requisito de especificidad se exige que las razones de inconstitucionalidad sean puntuales y recaigan sobre el contenido normativo cuyo alcance específico ha sido fijado por la interpretación acusada, pero no sobre la base de argumentos “vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales”.

60. En relación con el requisito de pertinencia es necesario que el demandante señale cómo y en qué medida la interpretación judicial impugnada plantea al menos un problema de relevancia constitucional, y no razones de orden legal, personal, doctrinal o de simple conveniencia. La jurisprudencia de esta Corporación ha sido particularmente cuidadosa al examinar el requisito de pertinencia en demandas contra interpretaciones judiciales. De manera insistente ha señalado que el control por esta vía no es procedente si se involucran controversias hermenéuticas o discusiones puramente legales, por cuanto no le corresponde al juez constitucional resolver aquellos debates suscitados en torno al proceso de aplicación o interpretación de la ley, a menos que la controversia trascienda el ámbito estrictamente legal y adquiera relevancia constitucional. En la misma dirección ha explicado que no compete a la Corte determinar la manera como deben interpretarse los textos legales, ni adelantar una suerte de “corrección hermenéutica” de las decisiones judiciales que fijan el sentido de las leyes, a menos que la decisión involucre una problemática de orden constitucional.

61. Por último, la suficiencia exige aportar los elementos fácticos y argumentativos para señalar que la interpretación no sólo existe, sino que plantea una verdadera problemática constitucional.

Análisis de la aptitud de la demanda en el caso concreto

62. Agotado el anterior fundamento jurídico, pasa la Sala a determinar si en la demanda de la referencia se acreditan, en primer lugar, los requisitos específicos de procedencia decantados por la jurisprudencia constitucional para analizar como objeto del control constitucional las interpretaciones jurisprudenciales realizadas por un órgano de cierre competente sobre una norma. Cabe recordar, como se puso de presente en el acápite de antecedentes, que el demandante se aproximó a algunas razones por las cuales se acreditan estos criterios para demostrar la posibilidad de que la Corte ejerza el control abstracto de constitucionalidad en esta oportunidad.

63. Consistencia. Primero, la interpretación resulta consistente en tanto que fue proferida por medio de una providencia de unificación que, en línea con el demandante, determinó una directriz a los jueces de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el ejercicio de su función legal de aprobar o improbar los acuerdos de conciliación.

64. De acuerdo con lo previsto en el artículo 10 de la Ley 1437 de 2011 se introdujo en el ordenamiento jurídico el deber que tienen las autoridades de considerar en sus actuaciones las sentencias de unificación proferidas por el Consejo de Estado. Por esta vía, el legislador otorgó la calidad de fuente de derecho vinculante a dichas providencias.

65. El artículo 270 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 78 de la Ley 2080 de 2021, dispone que “se tendrán como sentencias de unificación jurisprudencial las que profiera o haya proferido el Consejo de Estado por importancia jurídica o trascendencia económica o social o por necesidad de unificar o sentar jurisprudencia precisar su alcance o resolver las divergencias en su interpretación y aplicación; también las proferidas al decidir los recursos extraordinarios y las relativas mecanismo eventual de revisión del artículo 36 A

de la Ley 270 de 1996, adicionado por el artículo 11 de la Ley 1285 de 2009.”

66. En el mismo sentido, el artículo 271 siguiente, modificado por el artículo 79 de la Ley 2080 de 2021, señala, entre otras cosas, que las secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado podrán dictar sentencias y autos de unificación cuando se trate de decisiones de “importancia jurídica, trascendencia económica o social o necesidad de sentar o unificar jurisprudencia o precisar su alcance o resolver las divergencias en su interpretación y aplicación que ameriten la expedición de una sentencia o auto de unificación”, en relación con los asuntos que provengan de las subsecciones, de los despachos de los magistrados que las integran, o de los tribunales, según el caso.

67. Sobre el particular, resalta la Sala que el deber de tener en cuenta las sentencias de unificación y el precedente jurisprudencial, responde a un fin similar, en el sentido que buscan garantizar el principio de igualdad de trato establecido en la Constitución Política, con fundamento en la aplicación de la jurisprudencia proferida por las altas Cortes, la cual, en todo caso debe dictarse en respeto de la Constitución. También, se observa que uno de los fines del legislador para establecer el deber de aplicación preferente de las decisiones de unificación ha sido descongestionar la administración de justicia, logrando que los derechos de las personas sean reconocidos de manera más pronta, garantizando principios de orden constitucional y legal, tales como la igualdad, celeridad, eficacia, economía y legalidad.

68. En relación con este punto, la Corte Constitucional ha establecido que la jurisprudencia proferida por los órganos de cierre de cada jurisdicción tiene fuerza vinculante para todos los jueces, en la medida en que es emitida en ejercicio de la función constitucional de unificación, con la finalidad de darle coherencia y seguridad al ordenamiento. Al respecto, esta Corte en la Sentencia C-816 de 2011, expuso que:

“[L]a fuerza vinculante de las decisiones de las denominadas altas cortes surge de su

definición constitucional como órganos jurisdiccionales de cierre, condición que les impone el deber de unificación jurisprudencial en sus respectivas jurisdicciones. El mandato de unificación jurisprudencial, únicamente dirigido a las cortes jurisdiccionales de cierre, se erige en una orden específica del Constituyente para brindar cierta uniformidad a la interpretación y aplicación judicial del derecho en desarrollo del deber de igualdad de trato debido a las personas, mediante la fuerza vinculante de sus decisiones judiciales superiores”.

69. También ha dicho la Corte que la vinculatoriedad de los funcionarios judiciales al precedente de las altas cortes en cada una de las jurisdicciones significa una garantía del derecho a la igualdad frente a la ley:

“[r]econocerle fuerza vinculante a la jurisprudencia sentada por la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado [...] redundará en una mayor coherencia del sistema jurídico colombiano, lo cual no se contradice con imperativos de adaptación a los cambios sociales y económicos. De igual manera, la vinculatoriedad del precedente garantiza de mejor manera la vigencia del derecho a la igualdad ante la ley de los ciudadanos, por cuanto casos semejantes son fallados de igual manera. Así mismo, la sumisión de los jueces ordinarios a los precedentes sentados por las Altas Cortes asegura una mayor seguridad jurídica para el tráfico jurídico entre los particulares”.

70. Por lo tanto, la obligatoriedad del precedente de las altas Cortes es una exigencia orientada a que las decisiones judiciales estén guiadas por un parámetro de igualdad, lo que, a su vez, confiere seguridad jurídica a la aplicación del derecho y permite que los usuarios de la administración de justicia puedan tener confianza legítima sobre las normas que regulan sus relaciones jurídicas.

71. En suma, la Sala considera que la decisión adoptada por la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado el 24 de noviembre de 2014 demuestra una fortaleza

suficiente por el tipo de providencia que fue proferida, justificada en las disposiciones normativas del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

72. Adicionalmente, la Sala estima que la consistencia en esta interpretación se predica de la providencia que cambió la postura que hasta este momento había sido adoptada por el Consejo de Estado. En particular, aquella que ante una interpretación literal de la norma, no era posible una aprobación parcial de los acuerdos, ya que ello suponía una injerencia indebida en la autonomía de la voluntad de las partes al reemplazarla por la del juez.

73. Entonces, por el tipo de providencia que fue proferida, esta decisión resulta vinculante para todas las autoridades en la aplicación de la norma jurídica derivada del artículo 24 de la Ley 640 de 2001.

74. Consolidación. La Sala advierte que, hasta la presente, la providencia del 24 de noviembre de 2014 es la decisión de unificación vigente en materia de conciliación o acuerdo conciliatorio. Así puede verificarse en la página web del Consejo de Estado. De igual forma, por ejemplo, la Corte pudo verificar que posterior a la fecha de unificación, las subsecciones de la Sección Tercera han reconocido esta posibilidad de aprobación parcial del acuerdo conciliatorio.

75. Al respecto, puede consultarse, por ejemplo, el auto del 14 de marzo de 2016 en el que la Subsección C de la Sección Tercera destacó que con fallo del 24 de noviembre de 2014 se había modificado la posición establecida en el auto del 28 de abril de 2014 (rad. 41824). Adicionalmente, el auto del 30 de marzo de 2017 proferido por la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado en el que advierte que “la Sección ya precisó que resulta factible aprobar los acuerdos conciliatorios parcialmente, siempre que lo conciliado y lo dejado de conciliar no guarde entre si unidad.”

77. De lo anterior, la Sala encuentra que hay mérito suficiente para considerar que lo decidido en auto del 24 de noviembre de 2014 es una orientación jurisprudencial dominante, bien establecida, en los términos de la jurisprudencia constitucional.

78. Relevancia. En línea con lo advertido por el demandante, la interpretación judicial tiene un carácter relevante por cuanto fija el alcance de una disposición, dándole un ámbito de aplicación mayor al mandato que se desprendía a partir de la lectura literal que había estado haciendo la jurisprudencia del Consejo de Estado hasta noviembre del 2014. Sobre todo, bajo el supuesto de que se trata de una providencia de unificación, que es vinculante para todas las autoridades, como se resaltó previamente. Como lo ha destacado esta Corporación en la Sentencia C-588 de 2012, hace parte de la naturaleza de estas sentencias la generación de un alto grado de seguridad y certeza. Eso explica que esta función haya sido atribuida por la Constitución en el artículo 237 al máximo tribunal de lo contencioso administrativo y órgano de cierre del mismo.

79. A lo expuesto cabe agregar que, como lo expone el accionante, el mandato de aplicación que se deriva de la interpretación que realizó la Sala Plena de la Sección Tercera en el auto acusado, podría suponer una afectación al principio constitucional de la autonomía de la voluntad privada, así como al principio de legalidad, en tanto que se habilita al juez a escindir algunos puntos del acuerdo y remitiéndolos a la continuidad del proceso judicial.

80. En consecuencia, la Sala entiende que se acreditan los supuestos especiales que permiten a esta Corporación realizar un eventual estudio de constitucionalidad sobre el contenido normativo del artículo 24 de la Ley 640 de 2001 derivado de la interpretación que realizó la la Sala Plena de la Sección Tercera en el auto del 24 de noviembre de 2014.

81. Así las cosas, corresponde ahora verificar si se acreditan los requisitos generales de carga argumentativa fijados por la jurisprudencia constitucional para considerar la aptitud de la demanda para un pronunciamiento de fondo, esto es, las exigencias de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia en los términos en que se ha precisado por esta Corporación para este tipo de escenarios.

Verificación de las cargas generales de argumentación frente al primer cargo

82. Frente al primer cargo enfocado en la posible violación de la autonomía de la voluntad por la interpretación que el Consejo de Estado derivó del artículo 24 (parcial) de la Ley 640 de 2001, considera esta Sala que se cumplen los requisitos de aptitud como se analiza en los siguientes fundamentos.

83. Los argumentos son claros, en tanto siguen un curso de exposición comprensible, pues aduce el demandante que la norma del artículo 24 de la Ley 640 de 2001, interpretada en la providencia de unificación, posibilitó al juez contencioso administrativo para aprobar parcialmente el acuerdo conciliatorio, al irrumpir sobre el universo único que han definido las partes, en violación del principio de la autonomía de la voluntad, en tanto si han llegado a un acuerdo total, el juez no puede escindirlos, puesto que tal potestad resulta inconstitucional, por vulnerar la autonomía de la voluntad consagrada en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política, como derecho fundamental.

84. Son ciertos en el entendido que ponen de presente la norma jurídica que se derivó de la interpretación judicial realizada por la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado a través del auto del 24 de noviembre de 2014, así como señala de manera coherente cual es esa interpretación del enunciado demandado que se desprende directamente de su tenor literal, en virtud del cual, las actas que contengan conciliaciones se remiten al juez o a la

corporación competente para que imparta su aprobación o improbación.

85. En relación con el requisito de certeza, se observa que de lo indicado por el accionante es posible determinar el contenido normativo que se deriva del artículo 24 de la Ley 640 de 2001 y que es acusado en esta oportunidad, en tanto que su aprobación parcial podría derivar en una afectación de los principios constitucionales a la legalidad y a la autonomía de la voluntad. Así pues, la exposición de la demanda no se refiere a unas hipótesis hermenéuticas que hayan proferido jueces de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en aplicación la norma en cuestión, sino al mandato vinculante de aplicación derivada de una providencia de unificación que cambia en entendimiento y lectura que solo esa disposición había estado realizando el Consejo de Estado, como órgano de cierre de la jurisdicción. Escenario del cual se advierte la doctrina del derecho viviente. Esto además recae sobre una norma con fuerza material de ley, como lo es la Ley 640 de 2001.

86. Los argumentos de la demanda son específicos, por cuanto la Sala considera que de la exposición de la demanda se pueden abstraer entonces cargos directos y no vagos ni indeterminados, que le brindan elementos a la Corte para poder adelantar el juicio de constitucionalidad correspondiente. En efecto, el cargo se fundamenta en que la intervención del juez al dividir o escindir el acuerdo conciliatorio, supone introducir la voluntad de esta autoridad en un asunto del que solo estarían legitimados para determinar la solución al conflicto las partes.

87. Los planteamientos son pertinentes, en tanto trazan un argumento de constitucionalidad, según el cual, al aprobar parcialmente el acuerdo conciliatorio, previamente negociado por los interesados, se está dando validez únicamente a ciertas partes del acuerdo quedando otras improbadas, por lo que el demandante asegura que se vulnera la Constitución Política, en cuanto al principio de autonomía de la voluntad que es de carácter fundamental.

88. Son suficientes, ya que los argumentos generan una duda inicial sobre la constitucionalidad del artículo 24 (parcial) de la Ley 640 de 2001, bajo la interpretación que le ha dado la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado, al enfrentar la interpretación judicial a la autonomía de la voluntad que es un principio amparado por la Constitución Política, reconocido como fundamental y distinto de los derechos patrimoniales. Tal como se expuso en párrafos anteriores, este mandato que se deriva de la norma acusada es consistente, consolidada y relevante.

89. En consecuencia, la Sala considera que se cumplen con todos los supuestos exigidos para proceder a realizar este tipo de control abstracto de constitucionalidad que es de carácter excepcional.

Verificación de las cargas generales de argumentación frente al segundo cargo

90. Frente al segundo cargo por violación del principio de legalidad, encuentra la Sala que la demanda cumple con los requisitos formales establecidos en el Decreto 2067 de 1991, según se detalla en los fundamentos siguientes.

91. Los argumentos en que se funda el cargo son claros, en tanto siguen un curso de exposición comprensible al señalar, en consonancia con el principio de legalidad, que las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley previamente les faculta, como lo disponen expresamente los artículos 121 y 230 de la Constitución Política y que, con la interpretación efectuada en la providencia de unificación jurisprudencial del 24 de noviembre de 2014, se vulneraría el principio de legalidad al dotar al juez de una potestad que le permitiría obrar por encima de la ley o más de lo que ella dispone, al proferir aprobaciones parciales de los acuerdos conciliatorios.

92. Son ciertos ya que ofrecen una interpretación del enunciado demandado que se desprende directamente de su tenor literal, acerca de la facultad que se otorga al juez de aprobar parcialmente las actas de los acuerdos conciliatorios, conforme lo autoriza el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Tercera, pese a que la ley no lo dispone y el juez no podría obrar fuera de su imperio por disposición constitucional, lo que ciertamente cuestiona si se transgrede el precepto del artículo 230 de la Constitución Política.

93. Son específicos pues el demandante advierte que la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado varió su postura y fijó una línea jurisprudencial unificada en contravía del artículo 230 Superior, en tanto la norma legal solo habilita al juez para aprobar o improbar el acuerdo conciliatorio, más no para efectuar aprobaciones parciales del mismo.

94. Los planteamientos son pertinentes, pues esbozan un argumento de inconstitucionalidad encaminado a demostrar que se afectó el principio constitucional de acuerdo con el cual los jueces en sus providencias sólo están sometidos al imperio de la ley, conforme lo dispone el artículo 230 de la Constitución. En particular, el actor advierte que la interpretación del artículo 24 de la Ley 640 de 2001, al posibilitar aprobaciones parciales de los acuerdos conciliatorios desconoce el tenor literal de la disposición y deriva en una afectación de dicho principio de legalidad. Adujo que, aunque el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Tercera – Sala Plena, argumentó el cambio jurisprudencial en torno a la búsqueda de la justicia material y la descongestión judicial, las actas del acuerdo conciliatorio al que se refiere la Ley 640 de 2001 contienen un universo único que no puede verse modificado por el juez al realizar una aprobación de manera parcial.

95. Por último, son suficientes, ya que generan una duda inicial sobre la constitucionalidad del artículo 24 (parcial) de la Ley 640 de 2001 de cara a la interpretación efectuada por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Tercera, teniendo en cuenta lo dicho por la Corte Constitucional acerca de que al juez le corresponde fijar el

alcance de la norma que aplica, pero no puede hacerlo en oposición a los valores, principios y derechos constitucionales, sino que debe seleccionar aquel entendimiento que se ajusta a la Carta Política, pues la potestad reconocida a las autoridades judiciales para interpretar y aplicar los textos jurídicos no puede desconocer los derechos fundamentales de las personas.

96. En torno a la suficiencia del cargo por violación del principio de legalidad, la Sala advierte que son igualmente aplicables las consideraciones expuestas en el cargo primero, sobre el carácter de las providencias de unificación que emite el Consejo de Estado, que tienen fuerza vinculante y en tal calidad, sirven de elemento fundante para las decisiones de los jueces, de manera que si la providencia del 24 de noviembre de 2014, dota a los jueces de una atribución que excede los límites de la ley o desconoce el contenido legal de esas actas que se otorgan ante los funcionarios públicos, existen razones suficientes para considerar de mérito la vulneración del principio de legalidad que se enmarca en los artículos 121 y 230 de la Constitución Política.

98. Conforme a lo anterior, y contrario a lo señalado por uno de los intervinientes, se evidencia que el accionante si expuso razones de inconstitucionalidad con claridad, certeza, pertinencia, especificidad y suficiencia y aportó elementos de juicio que permiten a la Corte iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto cuestionado. Se advierte que algunos argumentos de la demanda comprenden a un juicio de legalidad, sin embargo, como se ha expuesto, el actor también se refirió a la labor de interpretación del Consejo de Estado y a la violación constitucional en que habría incurrido esa Corporación, con lo cual, en virtud del principio pro actione, se considera es válido concluir que lo que expresó el demandante cumple con los requisitos mínimos para plantear un juicio de constitucionalidad sobre el principio de legalidad.

99. Por último, debe advertirse que, aunque el demandante citó el artículo 13 de la

Constitución Política dentro de los preceptos vulnerados, no expuso concepto de violación alguno frente a ese parámetro de constitucionalidad. Por lo tanto, en relación con el citado artículo no hay lugar a considerar el cargo ni realizar pronunciamiento sobre su aptitud.

C. Presentación del caso, problema jurídico y esquema de decisión

100. La Corte estudia la demanda presentada por el ciudadano Javier Domínguez Betancur contra la interpretación judicial que del artículo 24 (parcial) de la Ley 640 de 2001 realizó el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Tercera – Sala Plena, en auto de unificación del 24 de noviembre de 2014.

101. En la demanda el actor señala que dicha interpretación es contraria a la Constitución Política, por desconocer la autonomía de la voluntad y el principio de legalidad, toda vez que al permitir la aprobación parcial de unos puntos del acuerdo conciliatorio y la improbación de otros, deriva en una irrupción del juez en el universo único del acuerdo en contra de la voluntad de las partes y por virtud de la providencia de unificación, se le permite obrar contra el imperio del artículo 24 de la Ley 640 de 2001. Esto quiere decir que será necesario establecer si el acuerdo conciliatorio que se somete a homologación es escindible, a la luz del principio de la autonomía de la voluntad de las partes. Adicionalmente, el demandante agrega que la autorización que emana de la providencia de unificación acusada excede las competencias de los jueces al permitirles aprobar o improbar de modo parcial dichos acuerdos de conciliación.

102. Como se deduce de la demanda y de las distintas intervenciones, en el presente juicio le corresponde a la Corte resolver si el alcance normativo reconocido por el auto del 24 de noviembre de 2014 proferido por la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado que interpreta el alcance del artículo 24 (parcial) de la Ley 640 de 2001 y, en esa medida, posibilitó la aprobación parcial de los acuerdos conciliatorios por parte del juez, se ajusta a

los principios constitucionales de la autonomía de la voluntad privada consagrado en los artículos 14 y 16 de la Constitución, y al de legalidad consagrado en los artículos 121 y 230 de la Constitución.

103. Para tal efecto, la Corte seguirá el siguiente orden de razonamiento: (i) naturaleza y marco normativo de la conciliación extrajudicial en materia de lo contencioso administrativo y la judicial que se tramita ante esa misma jurisdicción; (ii) contenido y alcance del artículo 24 de la Ley 640 de 2001 y de la proposición jurídica fruto de la interpretación unificada que realizó la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado, en la providencia del 24 de noviembre de 2014; (iii) autonomía de la voluntad en la conciliación contencioso administrativa; (iv) principio de legalidad en la homologación de los acuerdos conciliatorios; y, finalmente, (v) se resolverá la controversia planteada.

Naturaleza y marco normativo de la conciliación contencioso-administrativa

66. 66. Con anterioridad a la expedición de la Constitución Política de 1991, en vigencia del Decreto 2279 de 1989, en Colombia se implementaron sistemas de solución de conflictos, entre ellos la conciliación administrativa. Así, de modo general en el artículo 49 de dicho Decreto se estableció que “Las controversias susceptibles de transacción, que surjan entre personas capaces de transigir, podrán ser sometidas a conciliación o amigable composición” y en el artículo 53 se dispuso que “El documento que contenga la correspondiente transacción, cuando éste sea resultado de conciliación, deberá ser reconocido ante notario.”

67. La Ley 23 sancionada el 21 de marzo de 1991, en sus artículos 59 a 65 reguló la conciliación contencioso administrativa tanto en la etapa prejudicial como en la judicial, para lo cual autorizó a las personas jurídicas de derecho público, a través de sus representantes legales, conciliar total o parcialmente sobre conflictos de carácter particular y contenido patrimonial que ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se ventilarían mediante

las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del entonces vigente Código Contencioso Administrativo contenido en el Decreto Ley 01 de 1983.

68. Posteriormente, el artículo 116 de la Constitución Política promulgada el 7 de julio de 1991, estableció que el acceso a la administración de justicia no sólo comporta la posibilidad de que cualquier persona solicite la protección de sus derechos ante los jueces competentes, sino también de resolver sus disputas mediante mecanismos alternativos de solución de conflictos, siendo uno de ellos la conciliación, aunque a través de ella, en estricto sentido no se administra justicia.

69. La Ley 23 de 1991 fue posteriormente modificada sustancialmente y varias de sus normas derogadas por la Ley 446 de 1998.

70. En la Sentencia C-111 de 1999, a propósito de los acuerdos de conciliación prejudiciales en materia administrativa, la Corte reiteró el control de legalidad que sobre los mismos debe ejercer el juez competente, así:

“Es decir, una vez sometida el acta de conciliación prejudicial al control judicial, para que pueda ser aprobada o improbadada por el juez administrativo competente, si el agente del Ministerio Público está inconforme con el arreglo que ante él como conciliador, llegaron las partes, tiene el deber constitucional de promover ante el juez administrativo, todos los recursos pertinentes, encaminados a explicar las razones por las que el acuerdo prejudicial no debe ser aprobado. Podrá, pues recurrir el auto proferido por el juez, que apruebe o impruebe la conciliación. De esta manera estará defendiendo el orden jurídico, el patrimonio público o los derechos y garantías fundamentales (art. 277, numeral 7, C.P.)”

71. A su vez, en la Sentencia C-114 de 1999, la Corte definió la conciliación como:

“[U]na institución en virtud de la cual se persigue un interés público, mediante la solución negociada de un conflicto jurídico entre partes, con la intervención de un funcionario estatal, perteneciente a la rama judicial o a la administración, y excepcionalmente de particulares. Como caracteres esenciales que informan la conciliación se destacan los siguientes: a) Es un instrumento de autocomposición de un conflicto, por la voluntad concertada o el consenso de las partes. b) La conciliación constituye una actividad preventiva, en la medida en que busca la solución del conflicto antes de acudir a la vía procesal o durante el trámite del proceso, en cuyo caso no se llega al resultado final normal de aquél, que es la sentencia. En este último evento, se constituye en una causal de terminación anormal del proceso. c) La conciliación no tiene en estricto sentido el carácter de actividad judicial ni da lugar a un proceso jurisdiccional, porque el conciliador, autoridad administrativa o judicial, o particular, no intervienen para imponer a las partes la solución del conflicto en virtud de una decisión autónoma e innovadora. d) La conciliación es un mecanismo útil para la solución de los conflictos. e) La conciliación tiene un ámbito que se extiende a todos aquellos conflictos susceptibles, en principio, de ser negociados, o en relación con personas cuya capacidad de transacción no se encuentre limitada por el ordenamiento jurídico. f) La conciliación es el resultado de una actuación que se encuentra reglada por el legislador.”

72. La Ley 640 de 2001, introdujo de nuevo varias sustanciales reformas a la conciliación y en los artículos 23 a 26 reguló la conciliación en materia de lo contencioso administrativo, la cual se previó que sólo puede adelantarse ante los Agentes del Ministerio Público asignados a esta jurisdicción. La Ley había autorizado adelantarla también ante los conciliadores de los centros de conciliación autorizados para conciliar en esta materia, pero esta posibilidad prevista en la segunda parte del artículo 23 de la Ley 640 de 2001, fue declarada inexecutable por la Corte mediante la Sentencia C-893 de 2001.

73. En lo relativo a la aprobación judicial de conciliaciones extrajudiciales en materia de lo contencioso administrativo, la citada Ley 640 de 2001 determinó que las actas que las contengan se deben remitir a más tardar dentro de los tres (3) días siguientes al de su

celebración, al Juez o Corporación que fuere competente para conocer de la acción judicial respectiva, a efecto de que imparta su aprobación o improbación, al tiempo que señaló que el auto aprobatorio no será consultable (Artículo 24).

74. En la Sentencia C-033 de 2005, la Corte señaló que la conciliación extrajudicial, a diferencia de la tramitada sobre otras materias, exige el cumplimiento de requisitos particulares como la aprobación judicial del acuerdo y la necesidad de que se adelante en forma exclusiva frente a agentes del Ministerio Público.”

75. Sobre dichos requisitos la Sala resalta lo siguiente:

(i) La conciliación contenciosa administrativa sólo puede adelantarse ante los agentes del Ministerio Público asignados a la jurisdicción de lo contencioso administrativo (artículo 23), ello implica mayor intervención de la Procuraduría General de la Nación, a través de sus delegados, como agente conciliador con el fin de acompañar el procedimiento conciliatorio y proteger el interés general, la legalidad del proceso y los derechos fundamentales.

(ii) Todo acuerdo conciliatorio en cuya celebración participe una entidad pública debe estar sustentado en las pruebas necesarias para demostrar que no es lesivo para los intereses patrimoniales del Estado, ni vulnera una norma constitucional o legal (artículo 25). Por lo tanto, el conciliador puede solicitar pruebas adicionales a las presentadas por las partes para la debida sustentación del acuerdo conciliatorio y, si tales pruebas no son aportadas, levantar el acta con constancia de que no se logró el acuerdo.

(iii) Se impone a las partes la obligación de concurrir a la audiencia de conciliación y en caso de no hacerlo, el deber de justificar su inasistencia dentro de los tres días siguientes.

(iv) La conciliación en materia contencioso administrativa debe ser aprobada judicialmente con el fin de proteger tanto el orden jurídico como el patrimonio público. Así pues, para que el acuerdo sea vinculante para las partes y haga tránsito a cosa juzgada, el juez contencioso administrativo debe homologarlo; a contrario sensu, el auto mediante el cual se imprueba el acuerdo de conciliación no hace tránsito a cosa juzgada. En ese sentido, el juez contencioso administrativo debe velar porque el acuerdo conciliatorio respete el orden jurídico y no resulte lesiva para el patrimonio público. Por lo tanto, hasta que no se lleve a cabo la aprobación judicial, la conciliación no produce ningún efecto.

(v) Tal como lo dispone la ley y lo ha señalado la jurisprudencia, para que el juez de lo contencioso administrativo apruebe el acuerdo conciliatorio es necesario que verifique el cumplimiento de los siguientes requisitos: (a) que la acción no haya caducado (artículo 61 de la Ley 23 de 1991, modificado por el artículo 81 de la Ley 446 de 1998); (b) que el acuerdo verse sobre derechos económicos disponibles por las partes (artículos 59 de la Ley 23 de 1991, 70 de la Ley 446 de 1998); (c) que las partes estén debidamente representadas, tengan capacidad para conciliar y acrediten su legitimación para actuar; (d) que no resulte lesivo y contrario a los derechos legales de las partes y, (e) que el acuerdo cuente con las pruebas necesarias, no sea violatorio del orden jurídico, ni resulte lesivo para el patrimonio público (artículo 65 de la Ley 23 de 1991, artículo 73 de la Ley 446 de 1998 y artículo 25 de la Ley 640 de 2001).

76. En síntesis, la conciliación extrajudicial en materia contenciosa administrativa, en la cual interviene al menos una entidad pública y que se tramita inicialmente ante un agente del Ministerio Público, es un mecanismo de solución de controversias en el que las partes formulan un acuerdo para terminar el conflicto y que deben someter luego a la aprobación del juez administrativo. La conciliación procede sobre asuntos conciliables y la diligencia de conciliación ante el Ministerio Público se exige, si no hay acuerdo conciliatorio, como un requisito de procedibilidad, previo a la admisión de la demanda. Entonces, se caracteriza porque los agentes del Ministerio Público son los únicos competentes para servir de

conciliadores y, en caso de llegar a un acuerdo, lo pactado sólo será fuente de obligaciones y hará tránsito a cosa juzgada en el evento de ser aprobado por el juez contencioso administrativo competente.

77. Por su parte, además de la conciliación extrajudicial en materia contencioso administrativa regulada por la Ley 640 de 2001, existe la conciliación judicial que se tramita en el proceso contencioso administrativo en los términos y condiciones previstos en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en la cual el juez singular o colegiado surte la audiencia de conciliación y si de ella surge un acuerdo conciliatorio, total o parcial, lo revisa para impartirle o negar su aprobación mediante decisión judicial.

78. En el anterior análisis no sobra advertir que la conciliación judicial que se tramita en el proceso arbitral se halla prevista en la Ley 1563 de 2012. Con fundamento en el artículo 116 de la Constitución Política, en el arbitraje no se requiere de la conciliación como requisito de procedibilidad, pero en el caso del proceso arbitral en el que interviene una entidad pública, la ley prevé la realización de manera obligatoria de una audiencia de conciliación antes de la primera audiencia de trámite, al tiempo que las partes o el Ministerio Público pueden solicitar de los tribunales de arbitramento, en cualquier tiempo antes del Laudo, promover y realizar audiencias de conciliación. Si las partes llegaren a un acuerdo, el tribunal decide si lo aprueba o imprueba; en caso afirmativo, mediante auto que hace tránsito a cosa juzgada y, en caso de contener una obligación expresa, clara y exigible, prestará mérito ejecutivo.

() Contenido y alcance del artículo 24 de la Ley 640 de 2001 y de la proposición jurídica fruto de la interpretación unificada

79. El artículo 24 de la Ley 640 de 2001, se enmarca en el ámbito de la conciliación de lo contencioso administrativo. En relación con dicha norma, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, se pronunció mediante auto de unificación proferida el 24 de noviembre de 2014, dentro de un proceso de reparación directa por privación injusta de la libertad, en la que por importancia jurídica decidió unificar la jurisprudencia en relación con los siguientes temas: i) inexistencia de porcentajes vinculantes en los acuerdos conciliatorios y prevalencia de la autonomía de la voluntad; ii) capacidad de las partes para conciliar; iii) ejercicio de la patria potestad en el trámite de la conciliación; y, iv) la posibilidad que tiene el juez de aprobar parcialmente un acuerdo conciliatorio.

80. En el mencionado auto, el Consejo de Estado analizó el acuerdo conciliatorio formulado el 25 de septiembre de 2014, entre la Fiscalía General de la Nación y un grupo familiar demandante, el cual versaba sobre el fallo de primera instancia que condenó a dicha entidad a pagar los daños y perjuicios causados. En el acuerdo conciliatorio presentado al Consejo de Estado como juez de segunda instancia, en el curso del proceso de reparación directa que había sido fallado en contra de la Fiscalía en primera instancia, se acordó que la esa entidad pagaría el 70% de la condena impuesta en la providencia de primera instancia a favor de la parte demandante, debidamente indexada y calculada con base en el salario mínimo legal vigente, previa deducción de un 25% por concepto de los gastos que se estimaron por la manutención propia a cargo de la víctima directa y, por otra parte, en dicho acuerdo se incluyó un ítem por concepto de daños a la vida de relación.

81. La Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado, asumió competencia para pronunciarse sobre el asunto y advirtió que, aunque el monto conciliado era inferior al 70% del total de la condena, lo que daría a que el acuerdo fuera improbadado de plano por el juez, por no respetar los límites establecidos en la jurisprudencia vigente, dicho acuerdo no se consideraba lesivo para la parte demandada, pues su decisión de conciliar por ese porcentaje fue libre de todo vicio en el consentimiento, por lo que sería procedente su aprobación. No obstante, en razón a que en la fórmula de conciliación se incluyó un monto a pagar por concepto de daño a la vida de relación que no había sido solicitado por la parte actora en la

demanda, ni contaba con pruebas específicas, el Consejo de Estado, atendiendo la intervención del Ministerio Público, consideró que ese punto podía ser lesivo al patrimonio público y que no existía fundamento para incluir su pago mediante un acuerdo conciliatorio de esa controversia judicial, por lo que adoptó decisión de aprobar el acuerdo parcialmente, esto es, salvo en lo referente al reconocimiento y pago de perjuicios a la vida en relación, punto éste último que continuó sub judice.

82. En la providencia en cita, el Consejo de Estado refirió como fundamentos jurídicos el auto de unificación proferido por la Sección Tercera del Consejo de Estado el 28 de abril de 2014, dentro del expediente 41.834, mediante el cual se había unificado la jurisprudencia en relación con los parámetros que debían observar las entidades estatales para el ejercicio de su libertad dispositiva en materia de conciliación extrajudicial y judicial, en el sentido de establecer unas condiciones, además de las legales, sin las cuales no era posible aprobar los acuerdos fruto de las conciliaciones judiciales y prejudiciales ante dicha jurisdicción. Expuso que en su momento se formularon algunas medidas que servirían de guía en las negociaciones respecto de conciliaciones y en especial en aquellos eventos en los cuales la entidad pública, en ejercicio de una posición dominante pudiera imponer las condiciones del acuerdo, tales como:

“i) Cuando exista sentencia condenatoria de primera instancia y el acuerdo tenga como objeto un porcentaje de esa indemnización, la conciliación podrá convenirse entre el 70% y el 100% de esa condena; y, “ii) Cuando la sentencia de primera instancia no hubiere sido estimatoria de las pretensiones o ésta aún no se hubiere proferido, el monto del acuerdo conciliatorio podría acordarse entre el 70% y el 100% de las sumas que esta Corporación, también de forma indicativa, ha señalado como plausibles para el reconocimiento de las indemnizaciones a que puede haber lugar según el perjuicio de que se trate en razón de la situación fáctica y la intensidad y prolongación del daño –entre otros factores-, según corresponda.”

83. Sobre el particular, continuó relatando que dicha restricción impuesta por la Sala en el

sentido de aprobar los acuerdos sólo si se conciliaba entre el 70% y 100% de la condena de primera instancia, constituía una afectación a la autonomía de la voluntad privada y la capacidad negocial de las partes; textualmente señaló que “(...) si ambos interesados se ponen de acuerdo en una cifra inferior, esta decisión obedecerá a la voluntad libre y espontánea del ciudadano y de la entidad estatal, quienes -por lógica- habrán actuado de acuerdo a la persecución de sus intereses y su bienestar, teniendo en cuenta que si lo aprobaron, es porque previamente existió negociación en el sentido de definir el monto de la obligación, la forma de pago, el plazo, etc. Y que ambas partes conservaron hasta el final la facultad de conciliar o no”. Por tal razón, señaló, fue necesario modificar y unificar la jurisprudencia porque fijar límites objetivos a los acuerdos conciliatorios excedía las facultades del Consejo de Estado, así que, en aras de respetar y hacer prevalecer la autonomía de la voluntad privada se decidió suprimir los toques que habían sido establecidos en el auto de unificación del 28 de abril de 2014, como requisito para aprobar la conciliación.

84. Se refirió además, a la línea que venía siendo adoptada por la jurisprudencia en la que se había reducido la facultad del juez, tan sólo a aprobar totalmente o improbar totalmente el acuerdo conciliatorio, basando su tesis en dos consideraciones, a saber: una de tipo legal, al aplicarse una interpretación gramatical o literal de la norma, pues la ley al definir dicho trámite judicial solo dotaba al juez de esas dos posibilidades (artículo 24 de la Ley 640 de 2001); la otra, por considerar que dicha situación supondría intervenir de manera ilegal e injustificada en el acuerdo de voluntades de las partes interesadas en la conciliación, entendida ésta como un mecanismo autocompositivo de solución de conflictos y considerada como un universo único.

85. En otras palabras, en su momento el órgano de cierre descartó la posibilidad de que el juez administrativo pudiera aprobar parcialmente un acuerdo conciliatorio, pues se limitaba la competencia únicamente a realizar un análisis de legalidad del acuerdo, sumado al estudio de su posible lesividad en relación con los intereses patrimoniales del Estado, sin que le fuera permitido al juez modificarlo, fraccionarlo, sustituirlo o, en general, invadir la órbita del acuerdo de voluntades alcanzado por las partes.

86. Relató que en dicha Corporación se evidenció que la negativa a aprobar parcialmente los acuerdos conciliatorios estaba limitando el fin mismo de la conciliación, en tanto que los jueces en los despachos venían enfrentándose a una realidad que no había sido prevista cuando se fijó la jurisprudencia en tal sentido, y es que se presentaban casos en que era inminente el ánimo de conciliar, se lograba llegar a un acuerdo, pero en algunos aspectos del mismo no se cumplía a cabalidad con los requisitos legales, mientras que otra parte sí los cumplía; teniendo el operador judicial que sacrificar la parte del acuerdo que no estaba viciada, aun conociendo que la misma había sido fruto de un proceso arduo en el que se había invertido tiempo, dedicación y esfuerzo, y que podía significar el inicio de la resolución del conflicto a través del diálogo entre las partes, porque el juez no tenía la posibilidad de otorgarle efectos jurídicos a pesar de merecerlos, en razón a la limitación que previamente había establecido la jurisprudencia. Siendo entonces, lamentable que un solo punto del acuerdo que no cumpliera con los requisitos contagiara de invalidez el resto del acuerdo y, por ende, se desconociera la magnitud de lo que significaba haber logrado una solución anticipada al conflicto.

87. Amparada en los anteriores argumentos, la Sección Tercera del Consejo de Estado en el auto de unificación jurisprudencial del 24 de noviembre de 2014, varió la línea y expuso que si el juez aprueba parcialmente el acuerdo conciliatorio, con ello no se atenta contra la autonomía de la voluntad comoquiera que no está cambiando el sentido de una decisión por otro; tampoco está imponiendo su voluntad sobre la de las partes, simplemente le otorga efectos jurídicos a algunas de las decisiones adoptadas durante el acuerdo, y respecto de aquéllas que no cumplen los requisitos, se continúa el trámite del proceso, pues sobre ellas no se ha tomado una decisión de fondo y nada obsta para que las partes intenten nuevamente una conciliación respecto a los puntos que no fueron aprobados.

88. En dicho auto de unificación, el Consejo de Estado expresamente señaló lo siguiente:

“Por consiguiente, si se atiende a la finalidad del artículo 24 de la Ley 640 de 2001, es claro

que lo que la expresión trae implícito es el ejercicio que debe hacer el juez de verificar la legalidad y la materialización de los fines del Estado en cada acuerdo conciliatorio, y que de ello se desprenderá su decisión de otorgar efectos jurídicos o no, los cuales pueden ser parciales en tanto esto no contraría el sentido de la normativa.

En conclusión, es evidente la necesidad de realizar un cambio jurisprudencial, en tanto se está desconociendo la importancia de los acuerdos válidos que logran las partes, subordinándolos al devenir de los acuerdos que no cumplieron con los requisitos para su aprobación. Entonces, como la aprobación parcial no significa una injerencia en la esfera privada de los administrados, en tanto no se está resolviendo el sentido de los temas improbados, puesto que queda abierta la posibilidad que tienen las partes de volver a conciliar sobre estos o permitir su trámite vía jurisdiccional, nada obsta para que se permita aprobar parcialmente los acuerdos conciliatorios, en aras de realizar los fines de los mecanismos alternativos de solución de conflictos y contribuir con la descongestión judicial”.

Finalmente, resolvió:

“PRIMERO: UNIFICAR la jurisprudencia en relación respecto (sic) a: i) inexistencia de porcentajes vinculantes en los acuerdos conciliatorios y prevalencia de la autonomía de la voluntad dentro de los límites a que se refiere la parte motiva ii) la capacidad de las partes para conciliar, y iii) el ejercicio de la patria potestad en el trámite de la conciliación y; iv) la posibilidad de aprobar parcialmente los acuerdos conciliatorios”.

89. En suma, resulta claro que el artículo 24 de la Ley 640 de 2001 exige que las actas que contengan conciliaciones extrajudiciales en materia de lo contencioso administrativo sean remitidas al juez competente para su aprobación o improbación. En tanto que, el auto de la Sección Tercera del Consejo de Estado proferido el 24 de noviembre de 2014, unifica el criterio y abre la posibilidad para que el juez apruebe parcialmente los acuerdos

conciliatorios con el fin de salvaguardar el ánimo conciliatorio de las partes y mantener el control de legalidad y materialización de los fines del Estado. La unificación se refiere a la facultad de aprobación judicial, sin distinguir si se trata de una conciliación extrajudicial o judicial.

() La autonomía de la voluntad en la conciliación contenciosa administrativa

90. La concepción actual de la autonomía de la voluntad privada parte del “poder dispositivo individual” regulado por la intervención del Estado en el deber de garantizar los fines sociales que le han sido encomendados (art. 2 de la C.P.) De forma que la libertad de contratar, la protección y promoción individual y los derechos constituidos deben acompasarse en función del interés público.

91. La autonomía de la voluntad privada debe entenderse como un principio que puede ser objeto de limitación por causa del interés general y del respeto a los derechos fundamentales, por lo que “lejos de entrañar un poder absoluto e ilimitado de regulación de los intereses de los particulares, como era lo propio del liberalismo individualista, se encuentra sometido a la realización de la función social de la propiedad privada y de las necesidades básicas de la economía de mercado”.

92. Desde sus inicios, la Corte Constitucional ha avalado la figura de la conciliación como mecanismo de resolución de conflictos, fundamentando su constitucionalidad en el deber que tienen el Estado y los particulares de contribuir al mantenimiento de la paz social. Se ha puesto de presente que la posibilidad de que las partes en conflicto lleguen a una solución de manera autónoma, sin necesidad de que un tercero les imponga la solución, contribuye enormemente al logro de la paz. Al respecto, la jurisprudencia sostuvo que:

“Es pertinente anotar que 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”.

93. La posibilidad de llegar a una solución a través de una interacción directa entre las partes en conflicto les permite ejercer de manera más amplia su libertad personal y en algunos casos facilita el mantenimiento de buenas relaciones interpersonales. Así mismo, las partes se ven más comprometidas con las soluciones logradas por ellos mismos, que con aquellas impuestas por un tercero. Por tanto, los llamados mecanismos “autocompositivos” de resolución de conflictos le dan sostenibilidad a la paz, y permiten una satisfacción más completa de los intereses de las partes en conflicto. Sin embargo, la Corte ha avalado este tipo de mecanismos también por otras razones, en tanto se ha relacionado el fundamento constitucional de la conciliación, además, con los principios y valores fundamentales establecidos en la Carta, así como con la eficiencia en la administración de justicia.

94. Si bien el artículo 116 de la Constitución Política se refiere a la conciliación en la misma disposición en que enuncia algunos mecanismos propios de la administración de justicia, la conciliación no es una actividad judicial, ni desde el punto de vista orgánico, ni desde el punto de vista material.

95. En una conciliación extrajudicial entre particulares, son las partes, y no el juez, quienes en últimas deciden cómo resolver el conflicto; por tanto, el conciliador no desempeña una actividad judicial sino que funge como un tercero neutral. Tampoco constituye una función

judicial desde un punto de vista material, porque la solución no corresponde a la aplicación de normas jurídicas en casos concretos conforme al artículo 230 de la Constitución Política, sino que está abierta a la libre disposición de las partes. Por supuesto, este tipo de acuerdos está más o menos mediado por las gestiones que lleva a cabo el conciliador. Así, entonces, la labor del conciliador no es la de decidir con autoridad la manera como se debe resolver el conflicto, sino proponer soluciones que resulten aceptables para las partes, y son ellas quienes deciden en últimas si adoptan o no las sugerencias que les hace el conciliador.

96. Ahora, en una conciliación extrajudicial que se tramita ante agentes del Ministerio Público, estos tampoco ejercen función judicial alguna, pero el trámite de aprobación del acuerdo conciliatorio ante el juez, sí constituye el ejercicio de una función judicial que termina con una decisión de esa naturaleza. Lo propio ocurre con la conciliación judicial, en la cual, el juez puede proponer fórmulas conciliatorias que las partes pueden acoger o no, pero la aprobación del acuerdo conciliatorio es una decisión judicial que se adopta luego que se ha celebrado por las partes el acuerdo conciliatorio.

97. Por su parte, si bien, la conciliación es un requisito de procedibilidad para el acceso a la administración de justicia en algunos procesos que se ventilan ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, esta Sala debe precisar que las partes mantienen el control del proceso en cuanto al poder dispositivo de la controversia, en tanto no se haya fallado, dado que pueden buscar la conciliación en cualquier etapa del proceso y por su propia voluntad pueden manifestar su decisión de no conciliar o de conciliar parcialmente sobre las distintas pretensiones y excepciones sometidas a la decisión judicial en el proceso judicial.

98. De lo anterior es forzoso concluir que en la solución que adoptan las partes dentro de una conciliación, la autonomía de la voluntad juega un papel fundamental, entendida como “la facultad reconocida por el ordenamiento positivo a las personas para disponer de sus intereses con efecto vinculante y, por tanto, para crear derechos y obligaciones, con los límites generales del orden público y las buenas costumbres, para el intercambio de bienes y

servicios o el desarrollo de actividades de cooperación.

99. La importancia que adquiere la voluntad de las partes en el diseño y la adopción de soluciones en la conciliación obedece a las disposiciones constitucionales. En todo caso, tal y como se ha sostenido en múltiples oportunidades, aun cuando está sujeto a los principios de razonabilidad, proporcionalidad y necesidad, el legislador cuenta con un amplio margen de configuración legislativa para regular la conciliación.

100. Así entonces, aun teniendo origen en la voluntad de las partes, no puede olvidarse que el acuerdo conciliatorio es el resultado de una actuación que se encuentra reglada por el legislador quien tiene la potestad de regular varios aspectos, tales como: las autoridades o sujetos competentes para intervenir en la actividad de conciliación y las facultades de las cuales disponen; las clases o tipos de conciliación admisibles y los asuntos susceptibles de ser conciliados; las condiciones bajo las cuales se puede presentar la conciliación; los trámites que deben surtir; la audiencia y las actas de conciliación, la formalización del acuerdo total o parcial entre las partes o la ausencia de este, así como la exigencia de la homologación del acuerdo conciliatorio para el caso de la conciliación administrativa.

() Del principio de legalidad en la homologación de los acuerdos conciliatorios

101. La Corte ha sostenido que “[e]l principio de legalidad constituye uno de los pilares básicos dentro de la estructura del Estado de Derecho en cuanto que, por su intermedio, se busca circunscribir el ejercicio del poder público al ordenamiento jurídico que lo rige, de manera que los actos de las autoridades estatales, las decisiones que profieran y las gestiones que realicen, estén en todo momento subordinadas a lo preceptuado y regulado previamente en la Constitución y las leyes”.

102. El principio de legalidad no solo se deriva del artículo 29 de la Constitución, sino que es posible encontrar en otras normas superiores mandatos de legalidad; por ejemplo, en los artículos 6 y 122 de la Constitución los servidores públicos solo pueden hacer lo prescrito, definido o establecido en forma expresa, clara y precisa en el ordenamiento jurídico. De este modo (i) se protege la dignidad humana, al reconocer la capacidad de las personas para ajustar su conducta a las prescripciones de las normas; (ii) se evita la arbitrariedad, tan ajena a la noción de Estado de derecho; (iii) se asegura la igualdad en la aplicación de las normas y, por esta vía, se refuerza la legitimidad del Estado; y, (iv) se fortalece la idea de que en un Estado de derecho el principio general es la libertad.

103. De igual modo, acorde con los artículos 121 y 230 de la Constitución, en sus decisiones, el juez está obligado a atender el principio de legalidad, lo que implica que al momento de aplicar la ley lo haga con sujeción a la Constitución Política, puesto que el proceso hermenéutico de aplicación de los métodos y técnicas de interpretación jurídica hoy por hoy es realizado por los jueces de conformidad con el principio de supremacía de la Constitución, siendo ello imperativo y coherente con el principio de legalidad, por ser la Constitución norma de normas. Entenderlo de manera distinta podría generar una situación particular en la que se tuviese que demandar toda la normativa a fin de reafirmar en cada una de ellas que su interpretación debe hacerse conforme a la Carta Política.

104. De lo anterior se colige que las autoridades están obligadas a ejecutar sus actuaciones con estricto e ineludible apego a las disposiciones legales previamente establecidas para el efecto, y que, por virtud del principio de legalidad, las autoridades judiciales no podrían modificar su contenido por medio de sus decisiones.

105. Ahora bien, el legislador ha establecido que para que tenga efecto jurídico el acuerdo conciliatorio al que llegan las partes en materia de lo contencioso administrativo, el acuerdo conciliatorio debe ser aprobado por el juez o tribunal respectivo, y una vez homologado hace tránsito a cosa juzgada y presta mérito ejecutivo. Y en esa tarea de aprobación del acuerdo

que tiene a su cargo el juez, debe velar porque se cumplan los requisitos establecidos en la Ley, específicamente que lo conciliado sea el resultado de la valoración del acervo probatorio debidamente decretado y practicado conforme a la ley, no sea violatorio del orden jurídico, ni lesivo al patrimonio del Estado.

106. Antes de concluir este acápite es importante llamar la atención sobre las debilidades que puede tener el mecanismo de la conciliación entre partes desiguales, como podría suceder en las reclamaciones de las víctimas frente al Estado, que se ventilan en desarrollo del artículo 90 de la Constitución Política, a título de ejemplo, las que generaron la controversia que dio lugar al proceso de reparación directa en el caso sub-lite.

107. Esas debilidades del mecanismo de conciliación justifican la función asignada al Ministerio Público para adelantar las diligencias y levantar las actas de la conciliación extrajudicial y la potestad del juez para realizar un control de legalidad y aprobar o improbar los acuerdos, de manera alerta y vigilante en la protección constitucional de los derechos de las víctimas. Desde otra perspectiva, la de la protección de los bienes públicos, se justifica también la intervención del juez, como lo dispuso el artículo 24 de la Ley 640 de 2001, para realizar el control de legalidad y no homologar los acuerdos sobre reclamaciones que se alejan de las pruebas, o no se fundan en ellas.

108. En suma, el examen hecho por el juez al acuerdo conciliatorio debe circunscribirse a los requisitos previstos por el legislador para que este sea viable; por consiguiente, el juez no puede oponerse a lo pactado por motivos distintos a los previstos en la ley, pues, de hacerlo, transgrediría el derecho de las partes a acceder a la administración de justicia e, inclusive, al patrimonio público.

109. Teniendo en cuenta el marco conceptual, normativo y jurisprudencial anterior, pasa la Corte a resolver el problema jurídico planteado en esta oportunidad.

() Solución del caso concreto

Sobre la presunta violación al principio de la autonomía privada de la voluntad

110. El demandante planteó este cargo sobre la premisa que existe una vulneración al principio de la autonomía privada de la voluntad de las partes involucradas en el acuerdo conciliatorio en la medida en que la aprobación parcial del acuerdo quebranta la libertad de negociación de la controversia, pues se abre la posibilidad de que el juez realice modificaciones o altere el acuerdo logrado por los interesados.

111. Como atrás quedó expuesto, con el artículo 24 de la Ley 640 de 2001, el legislador estableció la función a cargo de los agentes del Ministerio Público de enviar las actas que contengan el acuerdo conciliatorio extrajudicial en materia de lo contencioso administrativo al juez o corporación competente, a efecto de que imparta su aprobación o improbación. Por su parte, la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado, en auto del 24 de noviembre de 2014 dispuso unificar la jurisprudencia respecto a la posibilidad del juez administrativo de aprobar parcialmente los acuerdos conciliatorios, tanto extrajudiciales como judiciales.

112. Es de la mayor importancia observar que la interpretación jurisprudencial que se impugnó se refiere a un mecanismo de solución de conflictos donde una de las partes de la controversia es una entidad de derecho público que forma parte de la estructura del Estado, el cual no opera por la simple voluntad de dichas partes, puesto que de manera imperativa está sometido a la aprobación judicial. Así, dicha aprobación se acota a las potestades del juez administrativo en la conciliación, definida, para este caso, como un medio de solución de controversias que se presenta en las reclamaciones de i) nulidad de actos administrativos y

restablecimiento del derecho; ii) reparación directa por responsabilidad del Estado y iii) controversias contractuales que están sometidas a la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

113. En todos los casos antedichos la autonomía de la voluntad está sometida al control de legalidad y a la aprobación por parte del juez administrativo, al punto que las partes pueden presentar una fórmula de arreglo acordada entre ellas, pero la conciliación no producirá efectos ni pondrá fin al conflicto, hasta que el juez le imparta su aprobación. La Sala considera que el planteamiento del demandante desconoce que la autonomía de la voluntad privada no es un principio constitucional absoluto y que la propia jurisprudencia constitucional ha establecido la posibilidad de que sea limitado por la ley.

114. Al respecto, se debe reconocer que la interpretación de la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado realizada en el auto del 24 de noviembre de 2014 según la cual es posible aprobar parcialmente el acuerdo conciliatorio, se traduce en una limitación a ese principio, el cual supone necesariamente que este tipo de acuerdos tienen un contenido escindible. De ahí, cabría analizar bajo el juicio de razonabilidad en un nivel intermedio, si el mandato que se deriva del artículo 24 de la Ley 640 de 2001 con ocasión de la interpretación realizada en auto del 24 de noviembre de 2014 por la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado según el cual los jueces pueden aprobar o improbar parcialmente el acuerdo conciliatorio: (i) persigue fines constitucionales importantes, (ii) si es efectivamente conducente para alcanzar esos propósitos y (iii) si es evidentemente desproporcionada o no.

115. El nuevo mandato del artículo 24 de la Ley 640 de 2001 derivado de la interpretación del Consejo de Estado tiene como fin garantizar el fin mismo de la conciliación, porque se estaba evitando llegar, incluso a acuerdos parciales, cuando algunos aspectos de lo conciliado no cumplía con los requisitos legales. Ello derivaba directamente en la improbación de todo el acuerdo. Esto permite realizar los fines de los mecanismos alternativos de solución de conflictos, así como contribuir en la descongestión judicial y el

mejor funcionamiento de la administración de justicia. Esta Corporación ha señalado que la descongestión judicial es precisamente una de las finalidades constitucionales que tiene la conciliación.

116. Tal como lo explica la misma Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado, la posibilidad de aprobar parcialmente los acuerdos conciliatorios es una medida que efectivamente conduce a evitar la congestión judicial. Lo anterior, por cuanto de aprobarse alguno de los aspectos que hubiesen sido acordados entre las partes, permitirá resolver al menos un asunto que después no deberá ser tramitado por medio de un proceso judicial.

117. Como se advertía, esta aprobación parcial supone una eventual limitación del principio a la autonomía de la voluntad privada derivada de los artículos 14 y 16 de la Constitución Política. No obstante, la Corte considera que dicha garantía constitucional no se vulnera por permitir la aprobación o improbación parcial, pues como se anunció, en la conciliación administrativa se requiere de la intervención del juez, quien no es un simple conciliador, sino que tiene la autoridad, por ministerio de la Constitución y de la Ley, para definir si la fórmula se ajusta al acervo probatorio debidamente aportado al proceso, si se somete íntegramente al ordenamiento jurídico y no es lesivo al patrimonio público.

118. Así entonces, respecto del acuerdo conciliatorio extrajudicial, el juez aprobará el acuerdo si encuentra que la acción no ha caducado, que el acuerdo se restringe a las acciones o derechos de naturaleza económica, que las partes están debidamente representadas, que el acuerdo está sustentado en las pruebas, que no sea violatorio del orden jurídico y que no resulte lesivo para el patrimonio público. En caso contrario, lo improbará.

119. En asuntos de competencia de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, aunque las partes hayan exteriorizado su voluntad de llegar al acuerdo, este sólo produce efectos

jurídicos en el momento en que el juez contencioso administrativo lo aprueba mediante un auto que tiene efectos de cosa juzgada y presta mérito ejecutivo. Lo propio sucede si la controversia en la cual es parte una entidad estatal está sometida a la justicia arbitral. En otras palabras, para el caso que regula la interpretación jurisprudencial impugnada, el mero acuerdo de voluntades no es suficiente para que este exista y produzca efectos. Ello significa que para que el acuerdo conciliatorio realmente exista, es necesario que el juez intervenga y en ejercicio de su potestad judicial, sujeta al imperio de la ley, le imparta su aprobación.

120. Ahora, en relación con la diligencia de conciliación extrajudicial que constituye un requisito de procedibilidad para acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, frente a la improbación del acuerdo conciliatorio, las partes tienen la posibilidad de acudir ante la jurisdicción para reclamar los derechos que no lograron conciliar en debida forma, e iniciar allí el litigio respectivo, o intentar una nueva conciliación ajustándose a las limitaciones advertidas por el juez, siempre, manteniendo el control para no dejar operar la caducidad de la acción o el medio de control sobre la respectiva pretensión. Ello en razón a que, para acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, lo que se exige respecto de las controversias sometidas a este requisito, es haber agotado previamente la diligencia de la conciliación prejudicial, mas no haber llegado a un acuerdo conciliatorio.

121. Entonces, la facultad de aprobar parcialmente un acuerdo conciliatorio que se le reconoce al juez competente con ocasión de la interpretación de la ley que se hizo en el auto unificado proferido el 24 de noviembre de 2014 por la Sección Tercera del Consejo de Estado, es proporcionada y, por ende, no vulnera el principio constitucional de la autonomía de la voluntad privada, por las siguientes razones:

122. Primero. La conciliación extrajudicial en materia contenciosa administrativa no se rige de manera absoluta o exclusiva por la voluntad de las partes, ni está sometida a la sola expresión del acuerdo entre las mismas, dado que, la interpretación ajustada a la Constitución Política parte de la base de que se ha dispuesto la intervención esencial del juez, por cuanto el acuerdo tiene efectos sobre el patrimonio público y versa sobre responsabilidades de las entidades estatales, de manera que, el acuerdo no nace a la vida

jurídica ni produce efecto alguno sin la aprobación del juez competente.

123. Segundo. El juez contencioso administrativo sólo puede homologar el acuerdo luego de realizar el control de legalidad y verificar como mínimo que no haya operado la caducidad; se trate de derechos económicos disponibles por las partes; que los interesados tengan capacidad para conciliar y acrediten su legitimación para actuar; que el acuerdo cuente con las pruebas necesarias; no sea violatorio de la ley o resulte lesivo para el patrimonio público, entre otros. Así, conforme al principio de interpretación “a fortiori” –el que puede lo más puede lo menos, es razonable que si la ley otorgó al juez la competencia de aprobar o improbar el acuerdo de conciliación, este dentro de un ejercicio de salvaguarda de la voluntad conciliatoria de las partes y en desarrollo del control de legalidad, pueda preservar la parte del acuerdo que cumple con todos los requisitos e impruebe aquellos que no.

124. Además, la interpretación según la cual la aprobación puede ser parcial es una lectura plausible de la norma objeto de la demanda, de acuerdo con la interpretación semántica según la cual el término aprobar comprende la aprobación de todos los acuerdos o solo de algunos, y que entonces, quedan inmersos en la improbación que también permite la ley. A ello se suma que los puntos del acuerdo pueden ser escindibles cuando su naturaleza lo permita, que el juez no puede aprobar acuerdos ilegales y que debe procurar mantener la voluntad de las partes respecto de los que se ajustan a los requisitos legales.

125. Tercero. Si el acuerdo fue aprobado parcialmente, las partes interesadas podrán impugnar la decisión, si así lo deciden, acudir oportunamente ante la jurisdicción habiendo agotado el requisito de procedibilidad; o, intentar una nueva conciliación con lo no aprobado antes de que opere la caducidad, esto bajo el entendido de que se respeten los límites legales advertidos por el juez en su providencia de improbación.

126. Cuarto. La aprobación o improbación del acuerdo conciliatorio en el marco de la

conciliación extrajudicial es una exigencia constante a lo largo de la legislación. En materia de lo contencioso administrativo el legislador nunca ha previsto que la mera voluntad de las partes otorgue efectos jurídicos al acuerdo. Así, desde el Decreto Ley 2279 de 1989 se puede evidenciar que el documento contentivo de la conciliación debía ser reconocido ante notario; con la Ley 23 de 1991, el funcionario debía aprobar el acuerdo una vez verificara que este cumplía con las exigencias de forma y de fondo; en vigencia de la Ley 446 de 1998 incluso era posible que el agente del Ministerio Público recurriera el auto de aprobación, y se puede apelar total o parcialmente; y, finalmente, con la Ley 640 de 2001, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que es posible establecer requisitos especiales en materia de lo contencioso administrativo, uno de ellos, el control de legalidad en los acuerdos de conciliación extrajudicial que se surte ante los agentes del Ministerio Público.

127. En conclusión, por las razones advertidas, la Sala Plena de la Corte Constitucional declarará la exequibilidad del aparte normativo demandado por el primer cargo, por cuanto la norma demandada no transgrede el principio de la autonomía de la voluntad.

Sobre la presunta violación al principio de legalidad

128. Para abordar el segundo cargo, la Sala advierte que en la presente demanda se cuestiona la potestad judicial y no el parámetro de la actuación de los servidores de la rama ejecutiva que eventualmente intervienen como parte de la controversia, en torno de los cuales, de acuerdo con la Constitución Política, sólo pueden hacer aquello que esté previamente establecido o normado en la ley, en tanto que, para lo que se alega en el cargo, los jueces en sus providencias “sólo están sometidos al imperio de la ley”.

129. Siendo así, el juez administrativo cumple una labor trascendental consagrada expresamente en el artículo 24 de la Ley 640 de 2001, cual es aprobar o improbar el respectivo acuerdo conciliatorio extrajudicial, como ya se dijo, previa verificación del

cumplimiento de los requisitos para tal fin.

130. Si bien, la jurisprudencia unificada adoptada el 24 de noviembre de 2014 por la Sección Tercera del Consejo de Estado, posibilita que el juez administrativo en dicha actuación imparta aprobaciones parciales del acuerdo conciliatorio, ello se entiende en el sentido de que cada uno de los asuntos sometidos a la conciliación debe cumplir con los requisitos de legalidad.

131. Como ya se anotó, el objetivo de la homologación judicial del acuerdo conciliatorio tiene una razón de ser, en tanto pretende el cumplimiento de los fines del Estado, así como los fines de la conciliación, concretamente (i) descongestionar los despachos judiciales, (ii) proteger el patrimonio del Estado, y (iii) brindar a las partes la capacidad para resolver ellas misma sus conflictos, con arreglo a la ley.

132. La interpretación que del artículo 24 de la Ley 640 de 2001, hizo el Consejo de Estado en providencia del 24 de noviembre de 2014, que tiene un carácter vinculante, precisamente desarrolla el artículo 230 de la Constitución Política puesto que el juez no puede otorgar aprobaciones parciales al acuerdo conciliatorio vulnerando la ley, de manera que son válidas las aprobaciones de una fracción de los acuerdos que si reúnen los requisitos de legalidad y la improbación de aquellas partes que no las cumplen.

133. En suma, la Sala Plena de la Corte Constitucional concluye que la interpretación judicial del artículo 24 de la Ley 640 de 2001 que realizó el Consejo de Estado no vulnera el principio de legalidad y que, por el contrario, se ajusta al mismo. Por lo tanto, también declarará la exequibilidad del aparte normativo demandado por el segundo cargo.

134. Finalmente, la Corte debe advertir que la decisión de exequibilidad del artículo 24 de la

Ley 640 de 2001 a la luz de la interpretación del Consejo de Estado en el auto del 24 de noviembre de 2014 no significa que, ante eventuales futuros cambios en la interpretación de la norma por el juez o tribunal competente, estos sean contrarios a la Constitución.

D. Síntesis

135. A modo de cuestión previa, la Corte estableció que era posible realizar el control de constitucionalidad sobre la interpretación de la Sala Plena de la Sección Tercera debido a que comprobó que, a la luz de la doctrina del derecho viviente, se trataba de una interpretación consistente, consolidada y relevante sobre el artículo 24 de la Ley 640 de 2001. De igual forma, se consideró que la demanda también tenía aptitud sustantiva, por cuanto en ella se argumentó respecto de la inconstitucionalidad de la norma demandada a partir de interpretación efectuada por la Sección Tercera del Consejo de Estado en auto de unificación del 24 de noviembre de 2014, sobre la supuesta vulneración a los principios constitucionales de la autonomía de la voluntad privada y de legalidad, y además, brindó elementos de juicio suficientes para generar dudas sobre la constitucionalidad de la norma acusada, y para adelantar el juicio de constitucionalidad.

136. Definido este punto, se planteó como problema jurídico a resolver si el alcance normativo reconocido por el auto del 24 de noviembre de 2014 proferido por la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado que interpreta el alcance del artículo 24 (parcial) de la Ley 640 de 2001 y, en esa medida, posibilitó la aprobación parcial de los acuerdos conciliatorios por parte del juez, se ajusta a los principios constitucionales de la autonomía de la voluntad privada consagrado en los artículos 14 y 16 de la Constitución, y al de legalidad consagrado en los artículos 121 y 230 del mismo texto superior.

137. Para estudiar el problema jurídico se analizó (i) el contenido y alcance del artículo 24 de la Ley 640 de 2001 y de la proposición jurídica fruto de la interpretación unificada que de

dicha norma hizo el Consejo de Estado en auto del 24 de noviembre de 2014; (ii) la naturaleza y marco normativo de la conciliación contencioso administrativa extrajudicial también llamada prejudicial que se surte ante los agentes del Ministerio Público, y la judicial; (iii) la autonomía de la voluntad en la conciliación contencioso administrativa que está sometida a la aprobación del juez contencioso administrativo; y, (iv) el principio de legalidad en la homologación de dichos acuerdos conciliatorios.

138. En definitiva, la Sala concluyó como primera medida que la interpretación judicial del artículo 24 (parcial) de la Ley 640 de 2001, no vulnera el principio de la autonomía privada de la voluntad, pues, después de adelantar un juicio de razonabilidad intermedio, la norma jurídica o mandato que se deriva del artículo acusado persigue una finalidad constitucional como lo es la descongestión judicial, es conducente para lograr ese propósito, y se trata de una restricción proporcionada al principio. En efecto, esa conciliación no se rige de manera absoluta o exclusiva por de la voluntad de las partes, ni está sometida a la sola expresión del acuerdo entre las mismas, dado que, la interpretación ajustada a la Constitución Política parte de la base de que se ha dispuesto la intervención esencial del juez, por cuanto el acuerdo tiene efectos sobre el patrimonio público y versa sobre responsabilidades de las entidades estatales, de manera que, en el asunto que se examina, el acuerdo conciliatorio en materia de lo contencioso administrativo no tiene efectos jurídicos, esto es, no nace a la vida jurídica sin la aprobación del juez competente.

139. Se agrega que, la interpretación acusada tampoco infringe el principio de la autonomía de la voluntad si se tiene en cuenta que, el juez contencioso administrativo sólo puede homologar el acuerdo luego de verificar que se han cumplido los requisitos legales y si el acuerdo fue aprobado parcialmente o improbadamente por parte del juez administrativo, las partes interesadas podrán impugnar la decisión, si así lo deciden, acudir oportunamente ante la jurisdicción habiendo agotado el requisito de procedibilidad; o, intentar una nueva conciliación, acogiendo un acuerdo antes de que opere la caducidad, en el que se respeten los límites legales advertidos por el juez en su providencia de improbadación.

140. A su vez, se estableció que la norma acusada tampoco viola el principio de legalidad

consagrado en los artículos 121 y 230 de la Constitución Política, pues es la propia Constitución Política la que consagra el sometimiento del juez al imperio de la ley y es la misma ley la que le otorga al juez el deber de realizar control de legalidad al acuerdo conciliatorio, y de allí se deriva la facultad de aprobarlo o improbarlo según se cumplan los requisitos para ello. Lo que decidió el Consejo de Estado en el auto de unificación del 24 de noviembre de 2014, fue advertir la facultad de la aprobación parcial cuando el juez verifique el cumplimiento de los requisitos para tal fin.

. DECISIÓN

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

RESUELVE:

ÚNICO.- Declarar EXEQUIBLE la expresión “imparta su aprobación o improbación” contenida en el artículo 24 de la Ley 640 de 2001, por los cargos estudiados en esta sentencia.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase,

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Presidente

Aclaración de voto

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

Ausente con permiso

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

No participó

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

A LA SENTENCIA C-214/21

Referencia: Expediente: D-14.049

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 24 (parcial) de la Ley 640 de 2001 “Por la cual se modifican normas relativas a la conciliación y se dictan otras disposiciones”

1. Si bien coincido con la decisión mayoritaria, con el acostumbrado respeto aclaro mi voto en relación con algunos aspectos de la sentencia. En efecto, coincidimos en la exequibilidad de la disposición y en la posibilidad que tiene el juez o corporación competente de impartir la aprobación parcial de los acuerdos de conciliación en los que participan entidades públicas. No obstante, considero que la sentencia no desarrolla de forma suficiente por qué el acuerdo resultante pueda imponerse a las partes en todas las ocasiones, sin desconocer el principio de buena fe contractual, además de otros temas puntuales.

2. Principio de autonomía privada y buena fe contractual. La principal observación relacionada con la constitucionalidad de la aprobación parcial de un acuerdo de conciliación tiene que ver con aceptar que ella puede válidamente modificar el consenso alcanzado por las partes que lo suscriben, en aquellos aspectos que fueron un elemento esencial para otorgar el consentimiento.

En efecto, en los acuerdos de conciliación suelen hacerse concesiones mutuas producto de distintas razones y motivaciones que no siempre tienen un sustento estrictamente jurídico. Así, en ocasiones el desgaste emocional que supone un pleito, el costo de oportunidad, la rapidez del pago, la edad de los intervinientes, entre otros factores, puede llevar a suscribir acuerdos que bajo otras circunstancias no se hubieran aceptado. Si a pesar de contar con la presencia de la procuraduría, dichos acuerdos contienen elementos contrarios a la Constitución, la ley o los criterios acogidos por la jurisprudencia del Consejo de Estado y por

ello resultan solo parcialmente aprobados, el equilibrio contractual puede romperse. Y en este punto, será la valoración de quienes han suscrito el acuerdo la que determinará si el compromiso resultante sigue siendo suficiente para seguir adelante con el mismo o desistir de él.

Debe tenerse en cuenta que los acuerdos de conciliación, en muchas ocasiones se suscriben bajo la modalidad del todo o nada. Es decir, que si alguna de las cláusulas aprobadas no se incluyera, el acuerdo no se hubiera alcanzado o se hubiera negociado otro diferente.

En este punto, las alternativas contenidas en el FJ. 125 y 139 que reiteran la justificación del Consejo de Estado, resultan problemáticas “las partes interesadas podrán impugnar la decisión, si así lo deciden, acudir oportunamente ante la jurisdicción habiendo agotado el requisito de procedibilidad; o, intentar una nueva conciliación, acogiendo un acuerdo antes de que opere la caducidad, en el que se respeten los límites legales advertidos por el juez en su providencia de improbabación”. Así, no en todos los casos las partes tienen la posibilidad de recurrir la decisión de aprobación parcial, o de continuar el litigio o alcanzar un nuevo acuerdo antes de que opere la caducidad de la acción. Este es un asunto en el que considero que la providencia no abordó todos los aspectos esenciales para la decisión.

De igual forma, el hecho de que el acuerdo no esté en firme y por lo tanto no vincule hasta que no se imparta la aprobación no resuelve el problema de fondo. Coincido en que la autonomía privada no es absoluta, así lo ha sostenido este Despacho en muchas ocasiones, pero de ello no se deduce ni puede inferirse que el juez puede obligar válidamente a las partes a aceptar acuerdos que no contemplen la integralidad del acuerdo previamente alcanzado. Salvo, eso sí, que se hubiese pactado así o se hubiera condicionado su vigencia a la aprobación total.

Así, ¿cómo no vulnerar la autonomía privada, en particular la buena fe, de quienes suscriben

un acuerdo de conciliación con la expectativa legítima de ser aprobado en su totalidad y que ha sido modificado sin su autorización por el juez contencioso administrativo? Este es un aspecto que debería haberse abordado con mayor profundidad, en particular en aquellos casos en los que, como ocurre en el caso en el que se dictó la sentencia de unificación por parte del Consejo de Estado, se acepta una conciliación inferior a la que la jurisprudencia ha autorizado, siempre que se obtenga una contrapartida equivalente que fue, la que precisamente dicho Tribunal no aprobó al ser una pretensión no planteada desde la presentación de la demanda.

3. Principio de legalidad. En relación con el desarrollo que se hace del principio de legalidad, en particular en los FJ. 128 y ss., no dan cuenta de la crítica que hace el accionante, referida a la justificación constitucional para apartarse de una interpretación gramatical y a la manera como debe entenderse la vinculación del juez a la ley. Por lo anterior, se echa de menos un mayor desarrollo en este punto, para acoger y recibir la justificación ofrecida por el Consejo de Estado que señala cómo la interpretación de esta norma no puede ceñirse solo a los criterios de interpretación del Código Civil, sino que puede y debe integrar herramientas hermenéuticas adicionales para que su alcance esté más acorde con la propia Constitución.

4. Sentencias de unificación. Hubiera sido conveniente retomar la jurisprudencia sobre el alcance de la facultad de unificar jurisprudencia en el Consejo de Estado, con el fin de precisar algunos aspectos planteados por el accionante. En particular, la posibilidad que tiene de fijar tesis que operan como reglas generales y abstractas que van más allá del caso concreto sobre el cual se unifica una posición jurisprudencial, tal y como sucedió en el proceso que dio lugar a la sentencia de unificación que aquí se discute. Debe tenerse en cuenta, el particular efecto de estas providencias de acuerdo con el artículo 10 del CPACA, así como en la aplicación del mecanismo de extensión de jurisprudencia regulada por la Ley 2080 de 2021.

En relación con este último punto, es importante destacar que el caso sobre el cual se dio la

unificación en la sentencia del Consejo de Estado, la conciliación judicial en segunda instancia antes de dar trámite a los recursos de apelación presentados por las partes, unifica el alcance del artículo 24 de la Ley 640 de 2001 sobre conciliaciones extrajudiciales.

5. Precisión sobre la norma demandada y la parte resolutive. Es claro en el presente caso que lo demandado, más que la disposición en sí misma (artículo 24 parcial de la Ley 640 de 2001) es la interpretación que sobre ella hace el Consejo de Estado en sentencia de unificación. De este modo, de lo que se trata aquí es de establecer si ella puede integrarse válidamente en dicha disposición. Dado que en la parte resolutive se declara la exequibilidad de la disposición demandada de forma pura y simple, sin hacer precisión alguna, ello implica que el Consejo de Estado podría válidamente modificar su posición y aun así la disposición sería exequible.

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado