C-248-99

Sentencia C-248/99

SENTENCIAS-Orden para proferirlas

Es indiscutible que algunos procesos son más complejos que otros, que requieren más esfuerzo y tiempo para su solución, y que la atención que se brinde a los expedientes más complicados implica que los casos más sencillos deberán esperar más tiempo para ser resueltos. Sin embargo, el derecho de todos los ciudadanos para acceder a la administración de justicia no puede ser aplicado de manera diferencial, de acuerdo con la simplicidad o dificultad de los conflictos que ellos presentan en busca de una solución. Todas las personas tienen el derecho a que sus problemas sean atendidos por la administración de justicia, independientemente del grado de dificultad de sus conflictos. Obsérvese, además, que en la práctica, dada la señalada congestión existente en la administración de justicia, la concepción expuesta por el actor conduciría a que los litigios complicados no fueran resueltos nunca, precisamente porque siempre habría que darle prioridad a los conflictos de menor dificultad. Como se ha indicado, todas las personas tienen el mismo derecho a que sus conflictos sean atendidos oportunamente por la administración de justicia. Dado el cúmulo de procesos que ocupan a los juzgados, es entonces preciso establecer un criterio para fijar el orden de atención a los mismos, criterio que debe ser razonable y respetar el derecho de igualdad. La norma demandada establece una pauta en ese sentido al determinar que los procesos serán fallados de acuerdo con el orden de ingreso al despacho para sentencia.

SENTENCIAS-Excepciones al orden para proferirlas

Para el caso de la jurisdicción contencioso administrativa el legislador consideró necesario permitir salvedades a la regla, que en todo caso deben ser justificadas, con base en la idea de que en los procesos que se adelantan ante esta jurisdicción se comprometen de manera general los intereses de la comunidad que conforma el Estado. Y si bien, como lo afirma el demandante, ante las otras jurisdicciones también se tramitan procesos que pueden tener gran trascendencia social, encuentra la Corte que existen dos razones que justifican que el legislador, dentro del marco de su libertad de configuración normativa, determine que la excepción solamente sea aplicable a la jurisdicción contencioso administrativa. La primera sería que, como se ha dicho, existe certeza de que en los procesos ante esta jurisdicción se involucran los intereses generales. Y la segunda, que la autorización para inaplicar la regla en las otras jurisdicciones podría conducir a la inoperancia práctica de la misma, un resultado no deseado por el Congreso. En este último evento, es razonable que el legislador dicte medidas destinadas a impedir que su voluntad pueda ser inobservada, tal como lo ha hecho en la norma atacada. De otra parte, la determinación del Congreso no podría cuestionarse, desde el punto de vista de la conveniencia de la medida, sin afectar la esfera legítima de configuración normativa propia del legislador.

SENTENCIAS Y AUTONOMIA JUDICIAL-Orden para proferirlas

Se podría argumentar también que la norma acusada vulnera la autonomía funcional del juez (C.P., arts. 228 y 230), en la medida en que impone que los jueces deberán dictar las sentencias exactamente en el mismo orden en que ingresaron los expedientes al despacho

para ser fallados. Sin embargo, este argumento no es aceptable, por cuanto el texto demandado simplemente se limita a fijar un criterio para la administración material de la labor de los despachos judiciales, sin que ello implique una verdadera interferencia dentro del campo donde se aplica la autonomía funcional del juez, que es en el análisis y la resolución independiente de los procesos que le han sido asignados.

DECISION JURISDICCIONAL-Exclusión de control

La lectura del aparte demandado del artículo 30 de la Ley 446 de 1998 no permite deducir que éste modifique en alguna forma el artículo 111 de la ley estatutaria de la administración de justicia. El texto acusado únicamente precisa que "[l]as decisiones jurisdiccionales adoptadas por las salas jurisdiccionales disciplinarias del Consejo Superior de la Judicatura y de los Consejos Seccionales de la Judicatura, no tendrán control jurisdiccional", norma que, en sí misma, no señala nada específico acerca de la naturaleza de las decisiones que tomen estos organismos en relación con los abogados y las personas que ejerzan la función jurisdiccional de manera transitoria u ocasional. Cuando el inciso demandado hace referencia a "las decisiones jurisdiccionales" no está precisando de ninguna manera cuáles son las decisiones de los Consejos que se adecuan a esta calificación.

DECISIONES DISCIPLINARIAS ADOPTADAS POR SALA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA-Naturaleza

Las decisiones disciplinarias adoptadas por las salas jurisdiccionales disciplinarias del Consejo Superior de la Judicatura y de los Consejos Seccionales de la Judicatura constituyen en todos los casos – es decir, independientemente de sí el procesado es un funcionario judicial, un abogado o una persona que desempeña funciones jurisdiccionales de manera transitoria – providencias judiciales, razón por la cual no es viable acusarlas ante otras jurisdicciones, salvo la constitucional.

Si bien tradicionalmente se ha entendido que la cláusula compromisoria es accesoria respecto del contrato que da origen a los conflictos sobre los cuales habría de fallar el tribunal de arbitramento, el legislador colombiano, siguiendo la senda de la doctrina internacional, ha decidido conferirle un carácter autónomo a la cláusula compromisoria. De esta manera, una decisión del legislador varía – ciertamente, en forma válida – el entendimiento general existente acerca de la relación entre el contrato y la cláusula compromisoria. En consecuencia, por obra de la resolución legislativa, la máxima jurídica que consagra que "lo accesorio sigue la suerte de lo principal" ya no sería aplicable a la cláusula compromisoria, por cuanto ésta ya no tendría un carácter accesorio. La decisión acerca de la accesoriedad o la independencia de la cláusula compromisoria le corresponde al legislador, en el marco de su libertad de configuración normativa. Esa decisión puede ser considerada como inadecuada o equivocada. Sin embargo, ello no amerita que sea declarada inexequible por la Corte Constitucional, a la cual le corresponde únicamente establecer si la norma es compatible con la Carta Política.

CONCILIACION LABORAL PREJUDICIAL-Obligatoria como requisito de procedibilidad

Referencia: Expedientes acumulados D-2189, D-2190, D-2192, D-2193, D-2194 y D-2203.

Actores: Hernan Dario Velazquez Gomez y Otros.

Demandas de inconstitucionalidad contra los artículos 18 (parcial), 30 (parcial), 68, 82 y 116 (parcial) de la Ley 446 de 1998.

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Santa Fe de Bogotá, D.C., abril veintiuno (21) de mil novecientos noventa y nueve (1999).

Aprobada por acta Nº 22

La Sala Plena de la Corte Constitucional, integrada por su Presidente Eduardo Cifuentes Muñoz y por los magistrados Antonio Barrera Carbonell, Alfredo Beltrán Sierra, Carlos Gaviria Díaz, José Gregorio Hernández Galindo, Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz, Vladimiro Naranjo Mesa y Martha Victoria Sáchica de Moncaleano

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

ha pronunciado la siguiente

S E N T E N C I A

En el proceso de constitucionalidad contra los artículos 18 (parcial), 30 (parcial), 68, 82 y 116 (parcial) de la ley 446 de 1998.

I. ANTECEDENTES

1. El Congreso de la República expidió la Ley 446 de 1998, publicada en el Diario Oficial N° 43335 de julio 8 de 1998, "Por la cual se adoptan como legislación permanente algunas normas del Decreto 2651 de 1991 (1), se modifican algunas del Código de Procedimiento Civil, se derogan otras de la Ley 23 de 1991 (2) y del Decreto 2279 de 1989 (3), se modifican y expiden normas del Código Contencioso Administrativo y se dictan otras disposiciones sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia"

El ciudadano Hernán Darío Velásquez Gómez demandó la inconstitucionalidad de los artículos 18 (parcial), 68, 82 y 116 (parcial) de la Ley 446 de 1998. Igualmente, en diferentes demandas, los ciudadanos Astrid Mejía; Fabián López Guzmán y Carlos Albeiro López Guzmán; Juan Manuel Torres Gutiérrez, Erika Navarrete Gómez, Juan Fernando Londoño Ruiz, Lina Marcela Escobar Martínez y Margarita Piedrahita Tabares, y María Mercedes Ocampo Moncada, Claudia Yanet Mendoza Montoya, Nathalia Restrepo Chaux, Natalia Ruiz Machado, Sulay Yarina Páez Abadía, Ana Mercedes Villa García, Martha Piedad Mosquera Figueroa y Roberto Carlos Angulo Coneo demandaron la inconstitucionalidad del artículo 68, por

considerarlo violatorio del preámbulo y de los artículos 13, 23, 28, 53, 228 y 229 de la Constitución Política. Asimismo, los ciudadanos Mónica María Quiroz Echeverry, Carlos Uribe Piedrahita y Wbeimar Yedil Velásquez Castaño demandaron la inconstitucionalidad del artículo 30 (parcial) de la misma ley, por considerarlo violatorio del artículo 153 de la C.P.

En su intervención, el Presidente de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura solicita la declaración de constitucionalidad de los artículos 18 (parcial) y 30 (parcial) de la Ley 446 de 1998.

La apoderada del Ministerio de Justicia y del Derecho abogó por la declaración de constitucionalidad de todas las normas acusadas.

En su intervención, el apoderado del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social solicita que se declare la constitucionalidad de todas las normas acusadas.

El Presidente Ejecutivo de la Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio – Confecámaras – intervino en el proceso para defender la constitucionalidad de los artículos 68 y 82 de la Ley 446 de 1998

En su intervención, la Cámara de Comercio de Barranquilla sostuvo la constitucionalidad de los artículos 68, 82 y 116 (parcial).

En su intervención, la Cámara de Comercio de Medellín abogó por la declaración de constitucionalidad de los artículos 68 y 116 (parcial).

El decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de la Sabana propugnó la declaración de exequibilidad de los artículos 30 (parcial), 68, 82 y 116 (parcial) de la Ley 446 de 1998, y la declaración de inconstitucionalidad del artículo 18 (parcial) de la misma ley.

En su concepto, el Procurador General de la Nación solicita que se declare la constitucionalidad de todas las normas demandadas.

II. TEXTO DE LAS NORMAS DEMANDADAS, CARGOS ELEVADOS, INTEVENCIONES, CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO Y EXAMEN DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

En atención al número de normas demandadas y a la multiplicidad de intervenciones, y con el fin de facilitar la lectura y comprensión de la sentencia, se tramitará por separado la demanda contra cada uno de los artículos. Debe aclararse que en el texto de los artículos acusados se subraya la parte demandada.

II.1. PROCESO CONTRA EL ARTÍCULO 18 (PARCIAL)

“ARTÍCULO 18- Orden para proferir sentencias. Es obligatorio para los jueces dictar las sentencias exactamente en el mismo orden en que se hayan pasado los expedientes al despacho para tal fin sin que dicho orden pueda alterarse, salvo en los casos de sentencia anticipada o de prelación legal. Con todo, en los procesos de conocimiento de la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo tal orden también podrá modificarse en atención a la naturaleza de los asuntos o a la solicitud del agente del Ministerio Público en atención a su importancia jurídica y trascendencia social.

“La alteración del orden de que trata el inciso precedente constituirá falta disciplinaria. En estos casos, el Consejo Superior de la Judicatura o los consejos seccionales, en lo de su competencia, solicitarán al juez o ponente la explicación pertinente para efectos administrativos y disciplinarios. El Consejo Superior de la judicatura o los consejos seccionales obrarán de oficio o a petición de quienes hayan resultado afectados por la alteración del orden.”

Cargos

El ciudadano que demanda la inconstitucionalidad de este artículo afirma que no todos los procesos que ingresan al Despacho para ser fallados son de la misma naturaleza o de la misma complejidad. Expone que muchos procesos son fallados con “sentencias de cajón”, que son aquéllas que no requieren un mayor estudio y que, por lo tanto, pueden ser proferidas rápidamente.

En consideración de lo anterior, manifiesta que el aparte demandado del artículo 18 vulnera el derecho de igualdad, en la medida en que coloca “en igualdad de condiciones a todos los procesos, sea cualquiera su naturaleza y su complejidad, lo que entraña una enorme injusticia so pretexto de establecer una igualdad aparente, ya que en el fondo lo que se crea es una gran desigualdad frente a las distintas condiciones en que se encuentran los diferentes procesos. Así, por ejemplo, ‘una sentencia de cajón’ que se profiere en pocos días tendrá que esperar meses o años para que se profiera si antes entraron al despacho varios procesos ordinarios de enorme complejidad. Lo que puede dictarse en media hora tendrá que esperar el turno de meses y años…”

Expresa el demandante que el examen que se aplica a normas que consagran un tratamiento desigual para situaciones similares – con el objeto de establecer si el trato diferente se justifica -, debe aplicarse también a las normas que consagran un tratamiento igual para situaciones desiguales. Por eso, luego de referirse al test de igualdad que ha aplicado la Corte en distintas sentencias, lo aplica a la norma bajo estudio, con las siguientes conclusiones:

“Si las anteriores directrices se aplican a la norma acusada, es fácil encontrar que: hay diferente situación de hecho, ya que los procesos en su naturaleza y complejidad son diferentes (1) el trato igual que se establece tiene una finalidad, como lo es la de evitar que algunos procesos se fallen sin razón antes que otros, por simples influencias o consideraciones extrañas a la correcta administración de justicia (2) la finalidad es razonable porque se busca evitar discriminaciones en la oportunidad de la sentencia, consagrando privilegios y preferencias que repugnan al principio de igualdad (3) hay coherencia entre la situación de hecho, la finalidad que se persigue y el tratamiento igual que se otorga (4).

“Se cumplen, pues, cuatro requisitos. No se cumple, en cambio, el quinto. En efecto no hay proporcionalidad, ya que existe una enorme desproporción de la consecuencia jurídica- cumplimiento estricto del orden para proferir sentencias- con las circunstancias de hecho y la finalidad que la justifican. El trato igual que se da a todos los procesos, sin importar su naturaleza o complejidad, es completamente desproporcionado frente a los valores constitucionales. No es justo que a quien su asunto se le puede resolver en un día tenga que esperar meses o años para que, previamente, se les resuelvan a otros. Si hay forma de

administrar justicia en forma rápida a alguien, no existe justificación razonable que no se le administre Justicia prontamente argumentando que a otros, por circunstancias diferentes y en condiciones distintas, no se les ha administrado".

El demandante considera también que el trato igual que pretende la norma no es necesario, "ya que existen medios menos onerosos para alcanzar el fin buscado por el legislador, sin que entrañen un sacrificio tan grande para quien puede acceder fácilmente a la decisión del juez". Asimismo, manifiesta que la homogeneidad en el trato que pretende la norma, sacrifica valores constitucionales de mayor peso – tales como lograr la efectividad de los derechos en los procesos que se pueden evacuar rápidamente, mantener un orden justo y la convivencia -, así como el acceso real a la administración de justicia.

De otra parte, el actor sostiene que la norma también viola el principio de igualdad al establecer que el orden de emanación de las sentencias en la jurisdicción contenciosa administrativa puede modificarse, en atención a la naturaleza del asunto o a solicitud del agente del Ministerio Público. Esta excepción no se aplica a los asuntos civiles, laborales o penales, a pesar de que algunos casos dentro de ellas también pueden ser de gran relevancia social. Estima el actor que no existe razón alguna que justifique el trato diferente y que, por lo tanto, la norma vulnera el derecho de igualdad de los ciudadanos que acuden ante la administración de justicia.

Considera el actor que la norma también vulnera el artículo 2 de la Constitución, puesto que impide la efectividad de los derechos al prescribir la igualdad absoluta entre los procesos; el 229, dado que impide el real acceso de las personas a la justicia; y el preámbulo de la Carta, ya que origina injusticia y desorden, en vez del orden justo que se proclama en él.

Resalta el actor que su demanda no está dirigida a cuestionar la conveniencia de la norma, materia sobre la cual decide el Legislador, sino sobre su razonabilidad. Al respecto expresa que "las medidas irrazonables no se acompasan con la Constitución, ya que ésta las repele. Por ello, ni siquiera bajo la aseveración de que una medida es conveniente, puede obtenerse amparo constitucional cuando ella es en sus consecuencias irrazonable (…) La norma jurídica tiene efectividad en la medida en que es razonable… [por eso] la norma legal es inconstitucional cuando su contenido es abiertamente irrazonable."

Finalmente, el demandante propone que, en el caso de que no se acepte su tesis acerca de la inconstitucionalidad de la norma, se declare su constitucionalidad condicionada, en el sentido de que no se aplica a los casos en los que la naturaleza del asunto o sus circunstancias específicas ameritan que el orden no se lleve estrictamente. Ello implicaría que el juez debe justificar, en una forma razonable, la alteración del orden de fallo de los procesos. De esta manera, se mantendría la norma demandada, que en sí tiene un fin loable, pero se evitarían los peligros que ella entrañaría si se aplicara de manera irrestricta.

Intervenciones

a) El presidente de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura solicita a esta Corporación declarar la constitucionalidad del artículo 18. Manifiesta que este artículo no desconoce el derecho a la igualdad alegado por el actor. Al respecto, expresa que el orden obligatorio al que hace alusión la norma acusada "se presentaría a partir de la entrada del

expediente al despacho del juez para el fallo, es decir cuando no es necesario realizar otra diligencia, porque se tienen los suficientes elementos de juicio para dictar la sentencia." Allí, el expediente está a la espera de una decisión del juez y la complejidad del asunto no puede utilizarse como criterio para ampliar el plazo para el fallo. Manifiesta que la norma acusada, "antes que una violación del derecho de igualdad es, más bien, un desarrollo de éste, pues los asuntos sometidos a la jurisdicción luego de realizadas todas las diligencias pertinentes, se encuentran en un plano de igualdad en cuanto a la oportunidad para el fallo, con la salvedad de los casos de sentencia anticipada y los de prelación legal, como bien lo señala la misma norma sub-examine".

b) El Ministro de Justicia y del Derecho aboga por la declaración de constitucionalidad del artículo acusado. Sostiene al respecto que "una vez entra el expediente al despacho, ya se han recorrido todas las etapas procesales necesarias para ilustrar de manera adecuada el criterio del fallador, siendo incluso un contrasentido pretender que el juez deba dejar para lo último los asuntos más complicados, que se le ponen a consideración, puesto que tal consideración atenta contra el adecuado orden y funcionamiento de un despacho judicial." Manifiesta que lo que la norma persigue es "imponer una pauta de orden en el manejo de los procesos, buscando que el juez atienda los términos sin dejar por ello de proveer la atención necesaria a los expedientes", con lo cual se beneficia a las partes y a al mismo aparato judicial.

c) El Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de la Sabana, considera que el artículo 18 vulnera la Constitución. Sostiene que este artículo desconoce los artículos 86 y 30 de la C.P., que consagran lo referente a la acción de tutela y al habeas corpus . Igualmente, la norma vulneraría el derecho al debido proceso en el caso de los recursos constitucionales, puesto que "no puede someterse cualquiera de estos procesos citados a una espera para ser resueltos en orden de llegada, ya que los términos constitucionales de decisión son inalterables y de ineludible observancia por parte de los jueces". Señala que las acciones constitucionales deben ser tramitadas de manera preferente y sumaria para garantizar la protección inmediata de los derechos constitucionales. Por lo tanto, expresa que, en caso de no declararse la inconstitucionalidad de la norma, "apoyamos la condicionalidad del fallo expresándose entonces como salvedad, que el orden se observará excepto cuando por la naturaleza del asunto, cuando sea de orden constitucional o, por otras circunstancias específicas, se amerite cambiar el turno establecido".

Concepto del Ministerio Público

El Procurador General de la Nación defiende la constitucionalidad del artículo demandado parcialmente. Sostiene que los jueces, en desarrollo de la función pública que la Constitución Política les ha encomendado, deben obrar dentro de un marco de eficiencia, respetando estrictamente los términos procesales señalados en la ley. Además, deben garantizar que se guarden las debidas formas del proceso y, en especial, que éste no se someta a dilaciones injustificadas, todo ello en consonancia con el artículo 29 de la C. P., con el artículo 4 de la Ley 270 de 1996 y con la misma Ley 446 de 1998, la cual, en su artículo 17, atribuye a las Salas Administrativas del Consejo Superior de la Judicatura y de los Consejos Seccionales de la Judicatura la función de vigilar el cumplimiento de los términos procesales. Considera, por lo tanto, que la norma acusada está en armonía con los mandatos citados, pues ella persigue

“racionalizar y ordenar el ingreso de los expedientes al despacho del juez, de tal forma que se fallen los asuntos respetando estrictamente los turnos de acceso de cada uno de ellos, salvo los casos de sentencia anticipada o de prelación legal (tutelas, acciones de cumplimiento, y populares, habeas corpus , etc.) pues de lo contrario se atentaría gravemente contra el derecho fundamental de las personas a tener un proceso ágil y sin dilaciones injustificadas.”

Examen de la Corte Constitucional

1. El demandante acusa la primera oración del inciso inicial del artículo 18 de la ley. Sin embargo, dado que sus argumentos también hacen referencia a la segunda oración del aludido inciso y que el enunciado contenido en la segunda oración se relaciona íntimamente con el primero, el examen de la Corte habrá de referirse a la totalidad del inciso primero del artículo 18.

2. Uno de los intervinientes plantea que la norma demandada vulnera los artículos 30 y 86 de la Constitución, en los que se establece que el recurso del habeas corpus y la acción de tutela deberán ser decididos de manera preferencial y en un término muy breve por parte de las autoridades judiciales. Al respecto cabe precisar que, obviamente, la norma legal no puede alterar las previsiones constitucionales en relación con el recurso del habeas corpus y la acción de amparo, puesto que la Constitución es norma de normas (C.P., art. 4). Pero, además, debe observarse que la misma norma indica que el orden para dictar los fallos puede alterarse cuando se trata de sentencias anticipadas o de prelación legal, expresión esta última que incluye todas aquellas leyes que han consagrado acciones expeditas y preferenciales, tales como las que establecen las acciones de cumplimiento y las acciones populares y de grupo.

3. El demandante asevera que el texto acusado vulnera el derecho de igualdad, en la medida en la que coloca en las mismas condiciones a todos los procesos, sin poner en consideración las disímiles condiciones de los mismos. Algunos procesos son simples y pueden decidirse en forma rápida – con sentencias que siguen un modelo preestablecido -, y no tiene sentido que las partes de los mismos tengan que someterse a largas esperas para que sus conflictos sean resueltos, esperas que se causarían por el hecho de que procesos muy complicados deben fallarse primero. Expone, además, que la norma es irracional y que viola el preámbulo y los artículos 2 y 229 de la Constitución, por cuanto no garantiza la efectividad de los derechos e impide el acceso a la justicia, respectivamente.

La norma demandada debe ser analizada a partir de la realidad en la que espera incidir. Esta realidad se caracteriza por un altísimo grado de congestión de los despachos judiciales y un incumplimiento generalizado de los términos procesales, el cual conduce a que los procesos sean resueltos muchos meses o años después de lo que deberían. En vista de estas circunstancias, en las que se advierte que el derecho de los ciudadanos de acceder a la justicia es recortado por la práctica misma, lo que pretende la norma es que, incluso dentro de ese marco general de congestión e incumplimiento de términos, los asociados tengan certeza de que sus conflictos serán decididos respetando el orden de llegada de los mismos al Despacho para ser fallados.

Es indiscutible que algunos procesos son más complejos que otros, que requieren más

esfuerzo y tiempo para su solución, y que la atención que se brinde a los expedientes más complicados implica que los casos más sencillos deberán esperar más tiempo para ser resueltos. Sin embargo, el derecho de todos los ciudadanos para acceder a la administración de justicia (C.P., art. 229) no puede ser aplicado de manera diferencial, de acuerdo con la simplicidad o dificultad de los conflictos que ellos presentan en busca de una solución. Todas las personas tienen el derecho a que sus problemas sean atendidos por la administración de justicia, independientemente del grado de dificultad de sus conflictos. Obsérvese, además, que en la práctica, dada la señalada congestión existente en la administración de justicia, la concepción expuesta por el actor conduciría a que los litigios complicados no fueran resueltos nunca, precisamente porque siempre habría que darle prioridad a los conflictos de menor dificultad.

Como se ha indicado, todas las personas tienen el mismo derecho a que sus conflictos sean atendidos oportunamente por la administración de justicia. Dado el cúmulo de procesos que ocupan a los juzgados, es entonces preciso establecer un criterio para fijar el orden de atención a los mismos, criterio que debe ser razonable y respetar el derecho de igualdad. La norma demandada establece una pauta en ese sentido al determinar que los procesos serán fallados de acuerdo con el orden de ingreso al despacho para sentencia. Este criterio – conocido como el de la cola o el de la fila – respeta de manera general el derecho de igualdad, en la medida en que determina que los procesos serán fallados de acuerdo con el orden de ingreso, sin atender a criterios de clasificación sospechosos – tales como la condición social de las partes, la raza o el sexo de las mismas, etc. – o a favoritismos inaceptables desde el punto de vista del derecho de igualdad. Asimismo, el criterio es razonable porque fija como punto de partida para la elaboración del orden en el que deben decidirse los casos el momento de ingreso de los mismos al despacho para el fallo, es decir, el momento en el que ya todos los procesos deben estar completos para proceder a dictar la sentencia. En ese instante, los procesos deben contar con todos los elementos necesarios para la emisión de la providencia y se encuentran, entonces, en una situación similar, si bien evidentemente algunas sentencias requerirán más elaboración que otras.

4. El demandante plantea, igualmente, que el texto acusado vulnera el derecho de igualdad, en la medida en que permite hacer excepciones al orden de emisión de las sentencias únicamente en el caso de los asuntos que cursan ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, a pesar de que ante las otras jurisdicciones también se tramitan procesos que pueden tener gran trascendencia social, que podrían justificar la alteración del orden.

No comparte la Corte el planteamiento del actor. Como se ha precisado, la medida acusada es legítima, puesto que persigue garantizar la igualdad de los ciudadanos en el acceso a la justicia, en la medida en que establece que el criterio que se debe aplicar para decidir el orden en que se van a dictar las sentencias es el de la llegada de los expedientes al despacho. Para el caso de la jurisdicción contencioso administrativa el legislador consideró necesario permitir salvedades a la regla, que en todo caso deben ser justificadas, con base en la idea de que en los procesos que se adelantan ante esta jurisdicción se comprometen de manera general los intereses de la comunidad que conforma el Estado. Y si bien, como lo afirma el demandante, ante las otras jurisdicciones también se tramitan procesos que pueden tener gran trascendencia social, encuentra la Corte que existen dos razones que justifican que el legislador, dentro del marco de su libertad de configuración normativa,

determine que la excepción solamente sea aplicable a la jurisdicción contencioso administrativa. La primera sería que, como se ha dicho, existe certeza de que en los procesos ante esta jurisdicción se involucran los intereses generales. Y la segunda, que la autorización para inaplicar la regla en las otras jurisdicciones podría conducir a la inoperancia práctica de la misma, un resultado no deseado por el Congreso. En este último evento, es razonable que el legislador dicte medidas destinadas a impedir que su voluntad pueda ser inobservada, tal como lo ha hecho en la norma atacada. De otra parte, la determinación del Congreso no podría cuestionarse, desde el punto de vista de la conveniencia de la medida, sin afectar la esfera legítima de configuración normativa propia del legislador.

5. Se podría argumentar también que la norma acusada vulnera la autonomía funcional del juez (C.P., arts. 228 y 230), en la medida en que impone que los jueces deberán dictar las sentencias exactamente en el mismo orden en que ingresaron los expedientes al despacho para ser fallados. Sin embargo, este argumento no es aceptable, por cuanto el texto demandado simplemente se limita a fijar un criterio para la administración material de la labor de los despachos judiciales, sin que ello implique una verdadera interferencia dentro del campo donde se aplica la autonomía funcional del juez, que es en el análisis y la resolución independiente de los procesos que le han sido asignados.

En consecuencia, se declarará que el primer inciso del artículo 18 es constitucional.

II. 2. PROCESO CONTRA EL ARTÍCULO 30 (PARCIAL)

“ARTICULO 30- Objeto de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. El artículo 82 del Código Contencioso Administrativo quedará así:

“ART. 82- Objeto de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. La jurisdicción de lo contencioso administrativo está instituida para juzgar las controversias y litigios administrativos originados en la actividad de las entidades públicas y de las personas privadas que desempeñen funciones propias de los distintos órganos del Estado. Se ejerce por el Consejo de Estado, los tribunales administrativos y los juzgados administrativos de conformidad con la constitución y la ley.

“Esta jurisdicción podrá juzgar, inclusive, las controversias que se originen en actos políticos o de gobierno.

“La jurisdicción de lo contencioso administrativo no juzga las decisiones proferidas en juicios de policía regulados especialmente por la ley.

“Las decisiones jurisdiccionales adoptadas por las salas jurisdiccionales disciplinarias del Consejo Superior de la Judicatura y de los consejos seccionales de la Judicatura, no tendrán control jurisdiccional”.

Se demanda la inconstitucionalidad del inciso final de este artículo, por cuanto se considera que modifica el artículo 111 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, artículo que solamente puede ser modificado o derogado a través de una ley estatutaria, so pena de vulnerarse el artículo 153 de la Constitución Política. El mencionado artículo 111 reza así:

“ARTICULO 111. ALCANCE. Mediante el ejercicio de la función jurisdiccional disciplinaria se

resuelven los procesos que por infracción a sus regímenes disciplinarios, se adelanten contra los funcionarios de la Rama Judicial, salvo sobre aquellos que gocen de fuero especial según la Constitución Política, los abogados y aquellas personas que ejerzan función jurisdiccional de manera transitoria u ocasional. Dicha función la ejerce el Consejo Superior de la Judicatura a través de sus Salas Disciplinarias.

"Las providencias que en materia disciplinaria se dicten en relación con funcionarios judiciales son actos jurisdiccionales no susceptibles de acción contencioso administrativa.

"Toda decisión disciplinaria de mérito, contra la cual no proceda ningún recurso, adquiere la fuerza de cosa juzgada".

De acuerdo con los demandantes, el artículo 111 precisa que los actos proferidos por la función jurisdiccional disciplinaria en relación con los funcionarios judiciales que gozan de fuero especial, los abogados y aquellas personas que ejercen funciones jurisdiccionales de manera transitoria u ocasional no constituyen actos de carácter jurisdiccional. Por lo tanto, los Consejos Superior y Seccionales de la Judicatura expiden dos tipos de actos: "en primer lugar, profieren actos jurisdiccionales respecto de los funcionarios de la rama judicial, no susceptibles de acción judicial por vía contenciosa, y en segundo lugar, actos meramente disciplinarios, respecto de los sujetos que están cobijados por la excepción prevista en la Ley 270 de 1996, frente a los cuales cabría la posibilidad de acudir a la jurisdicción contencioso administrativa". En esta distinción fundamentan su cargo contra la norma: en su parecer, el inciso final del artículo 30 le otorga a todos los actos del Consejo Superior y Seccionales de la Judicatura carácter jurisdiccional, desconociendo la doble naturaleza de los actos proferidos por esas entidades y, en consecuencia, "imposibilitando, en principio, la posibilidad de acudir a la jurisdicción contenciosa a los sujetos frente a los cuales ésta profiere actos meramente disciplinarios, desconociendo así la excepción prevista por la Ley Estatutaria, modificándose por medio de una ley ordinaria una norma de mayor jerarquía".

Los demandantes solicitan que se declare la inconstitucionalidad del inciso acusado. Si no se llegare a acceder a su petición, solicitan que se declare la constitucionalidad condicionada de la norma, "en el sentido de continuar vigente la excepción contemplada por la Ley Estatutaria…"

Intervenciones

a) El presidente de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura solicita a esta Corporación declarar la constitucionalidad del artículo 30. Señala que los actores realizan una lectura equivocada del artículo 111 de la ley estatutaria de la administración de justicia cuando afirman que la norma acusada lo modifica. Sostiene que el error en la lectura se deriva de la falta de técnica legislativa de la norma, "pues en este caso, el legislador al tratar de realizar una enumeración de los destinatarios de la función jurisdiccional disciplinaria establece una excepción – funcionarios judiciales con fuero especial – al primer caso del mencionado listado – los funcionarios judiciales – que por su ubicación en la oración pareciera que convirtiera al segundo y tercer grupo de destinatarios de la función aludida – los abogados y aquellas personas que ejerzan función jurisdiccional de manera transitoria u ocasional – en casos de la excepción antes citada".

Expone que carecería de sentido sostener que las decisiones disciplinarias sobre los abogados y quienes ejerzan funciones jurisdiccionales de manera ocasional tienen carácter administrativo, puesto que la naturaleza del organismo juzgador es puramente judicial. Al respecto afirma que, si bien la interpretación literal de la norma conduciría a apoyar la posición de los demandantes acerca de que los fallos disciplinarios de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura tienen carácter judicial únicamente en relación con los funcionarios judiciales, es la misma Constitución la que le ha otorgado a esta Sala el carácter de jurisdiccional, situación que condiciona toda la actuación disciplinaria de la misma. Asimismo, recalca que la Corte Constitucional ha expresado que los actos en materia disciplinaria de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura "son verdaderas sentencias que no están sujetas al posterior estudio y pronunciamiento de otra jurisdicción, como sería el caso de la Contencioso Administrativa" (sentencia C-417 de 1993) y que "las providencias que dicte la Sala Jurisdiccional Disciplinaria son en realidad sentencias y, por lo tanto, cuentan con la misma fuerza y efectos jurídicos que aquellas que profiera cualquier autoridad judicial." (sentencia C-037 de 1996).

Por consiguiente, concluye con la afirmación de que "la lectura que se debe realizar de la norma acusada es que determina los sujetos que pueden ser objetos de juzgamiento en la jurisdicción disciplinaria y establece la excepción lógica de los funcionarios judiciales con fuero especial porque su juzgamiento escapa la competencia de la mencionada jurisdicción".

b) El Ministro de Justicia y del Derecho solicita también declarar la constitucionalidad del artículo acusado. Para analizar el cargo contra el artículo 30 expone que debe entenderse que la norma demandada se enmarca dentro de la regulación de la jurisdicción de lo contencioso administrativo y que su única finalidad "es excluir el control jurisdiccional, por parte de dicha jurisdicción, a las decisiones del mismo carácter proferidas por las salas disciplinarias del Consejo Superior de la Judicatura y de los consejos seccionales." Además, sostiene que sobre este punto ya se pronunció la Corte Constitucional en la sentencia C-417 de 1993. Por lo tanto, sostiene que la norma acusada únicamente desarrolla la interpretación realizada por la Corte Constitucional.

c) El Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de la Sabana expresa en relación con el artículo 30 el interviniente manifiesta que, si bien es cierto que una ley de carácter ordinario no puede modificar otra que tenga carácter estatutario, no toda regulación en la cual se aborden aspectos relativos a un derecho fundamental debe hacerse por vía de la ley estatutaria.

Concepto del Ministerio Público

En su escrito, la Vista Fiscal sostiene que el aparte normativo del artículo 30 que es acusado complementa el artículo 111 de la Ley 270 de 1996, que establece que las providencias de carácter disciplinario que dicte el Consejo Superior de la Judicatura en contra de funcionarios judiciales son actos jurisdiccionales no susceptibles de acción contenciosa. Por lo tanto, estas sentencias disciplinarias, en atención a su naturaleza jurídica, no pueden ser sometidas a un control judicial posterior, "como quiera que es una entidad jurisdiccional la que l[as] profiere, cuyas decisiones son autónomas e independientes, conforme los establece el art. 5 de la Ley

Estatutaria de la Administración de Justicia."

Aclara, sin embargo, que "lo anterior no significa que los actos proferidos por la citada entidad en contra de funcionarios con fuero especial, abogados o aquellas personas que ejerzan función jurisdiccional en forma transitoria u ocasional, no sean revisables por la jurisdicción contencioso administrativa, toda vez que en este caso sus pronunciamientos son actos administrativos, pasibles de las acciones de nulidad simple y restablecimiento del derecho, según el caso (Ley 270 de 1996, arts. 12 y 111)".

Examen de la Corte Constitucional

1. En la sentencia C-114 de 1999, M.P. Fabio Morón Díaz, se declaró tanto la constitucionalidad del artículo 30 de la Ley 446 de 1997 como la de otros artículos de la misma ley. Sin embargo, la declaración de constitucionalidad se restringió a la acusación acerca de que la materia que regula el artículo no podía ser tratada mediante una ley ordinaria, pues constituía un asunto que debía ser objeto de ley estatutaria. Puesto que la declaración de constitucionalidad se refirió únicamente a ese punto, no se presenta en este caso el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, razón por la cual es necesario que la Corte proceda a analizar la acusación contra el inciso demandado.

2. Considera el demandante que el inciso acusado vulnera el principio de la reserva de ley estatutaria, por cuanto el mencionado texto legal modificaría el artículo 111 de la ley estatutaria de la administración de justicia. En su concepto, la anunciada modificación tendría como consecuencia que a todas las decisiones disciplinarias pronunciadas por el Consejo Superior de la Judicatura y los Consejos Seccionales de la Judicatura se les asignara el carácter de decisiones jurisdiccionales. Ello implicaría que las decisiones tomadas en los procesos contra los abogados y las personas que ejerzan la función jurisdiccional de manera transitoria u ocasional no podrían ser demandadas ante la jurisdicción contencioso administrativa.

Sin embargo, la lectura del aparte demandado del artículo 30 de la Ley 446 de 1998 no permite deducir que éste modifique en alguna forma el artículo 111 de la ley estatutaria de la administración de justicia. El texto acusado únicamente precisa que "[l]as decisiones jurisdiccionales adoptadas por las salas jurisdiccionales disciplinarias del Consejo Superior de la Judicatura y de los Consejos Seccionales de la Judicatura, no tendrán control jurisdiccional", norma que, en sí misma, no señala nada específico acerca de la naturaleza de las decisiones que tomen estos organismos en relación con los abogados y las personas que ejerzan la función jurisdiccional de manera transitoria u ocasional. Cuando el inciso demandado hace referencia a "las decisiones jurisdiccionales" no está precisando de ninguna manera cuáles son las decisiones de los Consejos que se adecuan a esta calificación.

Por lo tanto, la acusación del actor está más bien dirigida a obtener una interpretación acerca de cuáles son las decisiones jurisdiccionales del Consejo Superior de la Judicatura y de los Consejos Seccionales de la Judicatura.

3. El actor afirma que el artículo 111 de la ley estatutaria de la administración de justicia establece que las decisiones de los mencionados Consejos son jurisdiccionales únicamente cuando versan sobre los funcionarios de la rama judicial. En su opinión, el texto del primer

inciso del artículo permite deducir claramente que las decisiones disciplinarias que se tomen en relación con los funcionarios judiciales con fuero especial y con los abogados y las personas que ejerzan la función jurisdiccional de manera transitoria u ocasional tienen un carácter administrativo y, por lo tanto, son susceptibles de ser demandadas ante la jurisdicción contencioso administrativa.

Sin lugar a dudas, la redacción del primer inciso del artículo 111 no es afortunada y puede conducir a equívocos. Sin embargo, la interpretación que realiza el demandante no es acertada. La salvedad que se hace en el inciso hace referencia exclusivamente a los funcionarios judiciales con fuero especial, y tiene por fin dejar en claro que los funcionarios judiciales revestidos constitucionalmente de un fuero especial (C.P. arts. 178, numerales 3 y 4, y 174) no pueden ser objeto de investigación disciplinaria por parte de la jurisdicción disciplinaria, tal como había sido definido anteriormente por esta Corporación, en su sentencia C-417 de 1993, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

4. La jurisdicción disciplinaria – integrada por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura y las Salas Jurisdiccionales Disciplinarias de los Consejos Seccionales de la Judicatura – juzga sobre la actividad desplegada por los funcionarios judiciales – salvo los que poseen un fuero especial constitucional -, los abogados y las personas que ejercen funciones jurisdiccionales de manera transitoria u ocasional. La pregunta que debe entonces resolverse es si las resoluciones disciplinarias dictadas por la mencionada jurisdicción tienen siempre la categoría de jurisdiccionales, o si, en el caso de los abogados y de las personas que ejercen funciones jurisdiccionales de manera transitoria u ocasional, son de carácter administrativo.

Este interrogante ya ha sido absuelto por esta Corporación, en el sentido de determinar que en todos los casos las decisiones tomadas por la jurisdicción disciplinaria, en ejercicio de su función como tal, son jurisdiccionales. Ello, por cuanto las salas disciplinarias conforman una jurisdicción propia dentro de la administración de justicia, de la cual forman parte (C.P. art. 116 título VIII de la Carta), razón por la cual no existe ningún argumento que permita hacer diferenciaciones entre sus providencias y las providencias tomadas por otras jurisdicciones, ni entre las distintas providencias que se dicten dentro de la misma jurisdicción.

Así, en la sentencia C-417 de 1993, M.P. José Gregorio Hernández Galindo, se expresó: “La Constitución de 1991 creó, pues, una jurisdicción, cuya cabeza es la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, con el mismo nivel jerárquico de las demás (Título VIII, capítulo 7 de la Carta). Sus actos en materia disciplinaria son verdaderas sentencias que no están sujetas al posterior estudio y pronunciamiento de otra jurisdicción, como sería el caso de la contencioso-administrativa, si se admitiera la tesis sostenida por el Procurador en este proceso, pues la Constitución no lo prevé así. Mal podría, entonces, negársele tal categoría y atribuir a sus providencias el carácter de actos administrativos, pese a la estructura institucional trazada por el constituyente. Eso ocasionaría el efecto – no querido por la carta (artículos 228 y 230 C.N.) – de una jurisdicción sometida a las determinaciones de otra.”

La interpretación anterior fue refrendada por la sentencia C- 037 de 1996, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, en la cual se agregó que, como ocurre con todas las sentencias, los fallos de la jurisdicción disciplinaria pueden ser objeto de la acción de tutela si incurren en una vía de

hecho: “Se tiene, entonces, que las providencias que dicte la Sala Jurisdiccional Disciplinaria son en realidad sentencias y, por tanto, cuentan con la misma fuerza y efectos jurídicos que aquellas que profiera cualquier autoridad judicial. No obstante, si una providencia que resuelva un asunto disciplinario contiene, en los términos que ha definido la Corte Constitucional, una vía de hecho que acarree la ostensible vulneración de un derecho constitucional fundamental, entonces será posible acudir a un medio de defensa judicial como la acción de tutela para reparar el menoscabo que se ha causado mediante esa decisión.”

“Por último, debe tenerse en cuenta que las providencias de las Salas Jurisdiccionales Disciplinarias de los Consejos Seccionales y Superior de la Judicatura son decisiones de naturaleza judicial, expedidas en desarrollo de las funciones asignadas a la jurisdicción que integran, respecto de las cuales no existe un control judicial adicional2; en este sentido, pueden ser objeto de tacha constitucional desde la perspectiva de la configuración de una vía de hecho y en los términos hasta ahora relatados, ya que no existe un control judicial adicional que permita prevenir o resolver la vulneración o amenaza que puedan ocasionar respecto de los derechos fundamentales de las personas, tornándose así procedente la acción de tutela, siempre que reúna los requisitos esenciales y siempre que no se refiera “… a la cuestión litigiosa que se debate en el proceso, sino que se enmarca al acto mediante el cual se viola o amenaza un derecho fundamental.”.3

De conformidad con lo anterior, cabe concluir que las decisiones disciplinarias adoptadas por las salas jurisdiccionales disciplinarias del Consejo Superior de la Judicatura y de los Consejos Seccionales de la Judicatura constituyen en todos los casos – es decir, independientemente de sí el procesado es un funcionario judicial, un abogado o una persona que desempeña funciones jurisdiccionales de manera transitoria – providencias judiciales, razón por la cual no es viable acusarlas ante otras jurisdicciones, salvo la constitucional.

Por lo tanto, se declarará la constitucionalidad del inciso demandado.

II. 3. PROCESO CONTRA EL ARTÍCULO 116 (PARCIAL)

“ARTÍCULO 116- Cláusula compromisoria. El Decreto 2279 de 1989 tendrá un artículo nuevo del siguiente tenor:

“ART. 2A- Se entenderá por cláusula compromisoria, el pacto contenido en un contrato o en un documento anexo a él, en virtud del cual los contratantes acuerdan someter las eventuales diferencias que puedan seguir con ocasión del mismo, a la decisión de un tribunal arbitral.

Si las partes no determinaren las reglas de procedimiento aplicables en la solución de su conflicto, se entenderá que el arbitraje es legal.

PAR. La cláusula compromisoria es autónoma con respecto de la existencia y la validez del contrato del cual forma parte. En consecuencia, podrán cometerse (sic) al procedimiento arbitral los procesos en los cuales se debatan la existencia y la validez del contrato y la

decisión del tribunal será conducente aunque el contrato sea nulo o inexistente."

Cargos

La demanda contra esta norma se inicia con distintas manifestaciones acerca de los problemas que acarrea el arbitramento y de la tendencia actual del Estado colombiano "de desprenderse de una de sus funciones más sagradas y que, en última instancia, justifica su existencia, como es la de administrar justicia." Así, se expone: "Sin negar la importancia del arbitramento, la realidad social muestra que la cláusula compromisoria que se incluye en los contratos generalmente se inserta sin que exista una clara conciencia de las partes acerca de su alcance. Y de su costo. De una justicia gratuita se pasa a una onerosa que, en muchas ocasiones, impide la cristalización de la justicia. Millones de personas que constituyen la inmensa mayoría del pueblo colombiano no tienen forma de costear un Tribunal de Arbitramento…."

Expresa el demandante que es "un exabrupto lógico sostener que de la nada puede nacer algo o que de un vicio puede resultar la eficacia. Si no hay un contrato es un imposible lógico sostener que de allí puede surgir una cláusula eficaz." Considera que la norma es irrazonable, y que por esa razón vulnera la Constitución, en sus artículos 2 y 13. A manera de ejemplo señala: "a) Dos personas en forma verbal dicen vender y comprar entre ellos un inmueble. Verbalmente también señalan que las diferencias que entre ellos ocurran serán dirimidas por árbitros. ¿Puede sostenerse acaso, en una lógica simple, que allí si puede haber una cláusula compromisoria? ¿Para qué si no hay contrato? b) Una persona quiere ocultar sus bienes creando una sociedad, para lo cual consigue a un familiar o amigo que le firme el respectivo acto, sin existir ánimo societario, ya que el familiar o amigo es un simple presta nombre. En el escrito se establece una cláusula compromisoria – un relleno, se itera. ¿Cómo es posible sostener la eficacia de la cláusula frente a la inexistencia del contrato? c) Dos personas acuerdan formar una sociedad de sicarios, cuyo fin es el de matar a quienes inventan leyes raras, y las arropan con la apariencia la legalidad: un contrato celebrado en Notaría y con la cláusula compromisoria – que es un relleno, vuelve y se repite. ¿Cómo sostener la eficacia de un arbitramento sobre sus diferencias? ¿Acaso podrán los árbitros determinar el incumplimiento de uno de los socios en la forma que utilizó para matar a un legislador?"

Afirma también que la norma acusada vulnera el último inciso del artículo 116 de la Constitución, que señala que "los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en la condición de conciliadores o en la de árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad, en los términos que determine la ley. " (resalto del actor).

Los árbitros pueden asumir sus funciones solamente si existe voluntad real de las partes para conferírselas, situación que no se presenta cuando el acuerdo inter partes es inexistente o simulado. Por lo tanto, "no cualquier habilitación faculta la existencia de los árbitros. Ha de ser una habilitación seria y válida. Por ende, si no existe voluntad no puede hablarse de habilitación por las partes, ya que al no existir voluntad es imposible predicar habilitación, tal como ocurre cuando el acuerdo es inexistente o simulado. Y si no es válida la voluntad – conforme al orden jurídico – mal puede decirse que los árbitros están habilitados."

Añade que precisamente el carácter excepcional del arbitramento es el que requiere

interpretarlo de manera restrictiva, y dentro de unos precisos límites, que impiden extenderlo a la hipótesis que no se adecuan ala normatividad constitucional.

Para terminar, resalta que la Corte Constitucional, en su sentencia C-294 de 1995, dispuso que el carácter excepcional del artículo 116 de la Carta no permite convertir el arbitramento en una regla general, sino que éste debe ser siempre materia del contrato y del acuerdo entre las partes. De allí concluye que "es la misma Carta Política la que exige, como conditio sine qua non de la justicia arbitral, que sea la voluntad de las partes la que la estatuya en los términos de ley. No basta, pues, la consagración legal del arbitramento. Es necesario, además, porque así lo dispone la norma constitucional, que los árbitros estén 'habilitados por las partes'. Habilitación que tiene que ser plena…"

Intervenciones

a) El Ministro de Justicia y del Derecho solicita declarar la constitucionalidad del texto legal acusado. Manifiesta, en primer lugar, que en la demanda se formula de una manera inadecuada el cargo, puesto que no demuestra una violación a la Constitución, sino que se expone una posición académica distinta a la consagrada en la norma.

Manifiesta también que en la doctrina existen posiciones encontradas respecto a la independencia de esta cláusula del contrato. Al respecto expone que en la ley modelo de Uncitral sobre el arbitraje se dispone que la cláusula compromisoria debe considerarse como un acuerdo independiente de las demás estipulaciones del contrato.

Considera que el texto legal acusado simplemente ha asumido posición por la teoría moderna, en la cual "la cláusula compromisoria es un contrato dentro del contrato, por lo que se predica la autonomía de ambos entre sí, generando la posibilidad de que el árbitro se pronuncie aun frente a la validez o existencia del contrato que contiene la cláusula, sin que ello afecte la procedencia del fallo". De esta forma, sostiene que el texto legal acusado es coherente con la naturaleza y fines del trámite arbitral, y que, por lo tanto, no tiene asidero la acusación que lo tilda de irrazonable.

b) El presidente ejecutivo de la Cámara de Comercio de Barranquilla aboga por la declaración de constitucionalidad de la norma acusada. Afirma, en primer lugar, que "la institución arbitral no puede ser entendida como una instancia que busca reemplazar la justicia estatal, tampoco pretende descongestionar los despachos judiciales, es una herramienta jurídica especializada destinada a resolver conflictos que por su naturaleza exigen de un conocimiento determinado y concreto que en la mayoría de las veces no tienen los jueces de la República". Por eso, la institución del arbitraje "se ha convertido en una herramienta óptima para enfrentar la conflictividad propia de una economía global y en constante cambio." De allí, agrega, que en cualquier tratado de integración económica, de unión aduanera o de libre mercado se establezca un capítulo especial en el que se determina que las diferencias serán zanjadas mediante el arbitraje.

Asevera que "[l]a legislación colombiana lo que ha hecho en las últimas normas es adecuarse a los cambios que se han venido operando en el ámbito mundial, entre ellos lo jurídico (…) Establecer la autonomía del pacto arbitral no es algo novedoso, la discusión doctrinaria y jurisprudencial ya había aceptado el pacto de arbitraje como un contrato independiente con

respecto al contrato del cual hace parte o respecto del cual se predica. En esta medida, la posibilidad de pronunciarse sobre la existencia o validez del contrato respecto del cual se demanda su nulidad o inexistencia es totalmente viable."

De otra parte, señala que la ley consagra herramientas que protegen los intereses de las partes involucradas en una disputa, tales como los recursos de anulación y de revisión, y la acción de tutela – en este último caso para cuando se configura una vía de hecho. Añade también que "no debe olvidarse que cuando las partes toman la decisión de someter sus eventuales o actuales conflictos a árbitros lo que hacen es buscar en principio una justicia especializada, que suministre una solución en el corto tiempo y que genere los menores perjuicios a su patrimonio, elementos que el arbitraje brinda".

Finalmente, expresa que el contenido del parágrafo demandado "es una disposición recomendada por la Uncitral para ser incorporada al derecho nacional de los países miembros de las Naciones Unidas contenida en el capítulo IV, artículo 16 de la ley modelo sobre arbitraje, de 1994; una disposición en el mismo sentido se encuentra contenida en el numeral 4 del artículo 6 del reglamento de arbitraje de la Cámara de Comercio Internacional de París, CIC; también se consagra en el artículo 21 del reglamento de la Comisión Interamericana de Arbitraje Comercial, CIAC."

c) El presidente ejecutivo de la Cámara de Comercio de Medellín expresa que las acusaciones contra el parágrafo del artículo 116 carecen completamente de lógica. Señala que la independencia de la cláusula compromisoria "radica en que tiene objeto propio, el cual es siempre, la forma de resolver un conflicto". El contrato principal y la cláusula compromisoria son dos actos jurídicos diferentes, tanto así que se pueden realizar separadamente. Por eso, concluye que "[l]a ilicitud del contrato principal no es la ilicitud del objeto de la cláusula compromisoria, ya que son dos actos jurídicos distintos. Es posible que en algunos casos queden afectados ambos, por ejemplo cuando existe falta de capacidad de las personas. Precisamente para analizar esto existe una etapa en el proceso arbitral en el que los árbitros deben analizar su competencia."

d) El decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de la Sabana define la institución de la cláusula compromisoria como "aquélla en virtud de la cual las partes de un contrato se obligan en él a someter a la decisión arbitral todas o algunas de las diferencias que dichas partes lleguen a tener en razón del mismo contrato". Afirma que esta cláusula es un elemento accidental y accesorio del contrato y que "dependiendo de la redacción de la cláusula ella podrá ser general o particular. En el primer caso, incluye los debates sobre la existencia y la validez del contrato. En el segundo, sólo si el tema ha sido incluido en su texto. En consecuencia un árbitro no podría, sin prejuzgar, abstenerse de conocer de un proceso en el cual se debatirán temas tales como la existencia o la validez de un contrato que contiene la cláusula compromisoria respectiva".

Concepto del Ministerio Público

Examen de la Corte Constitucional

1. Manifiesta el actor que el parágrafo demandado es irrazonable y, por lo tanto, inconstitucional, en la medida en que establece que la "cláusula compromisoria es autónoma

con respecto a la existencia y validez del contrato del cual forma parte." Asevera que es un imposible lógico sostener que de un contrato afectado de nulidad pueda surgir una cláusula válida. Asimismo, expresa que la norma acusada viola el inciso final del artículo 116 de la Constitución: si el contrato es nulo, también debería serlo la cláusula compromisoria que incluye, dado que la nulidad del primero invalida la voluntad de las partes de habilitar a los árbitros para decidir sobre las controversias surgidas a raíz del contrato.

2. A primera vista, las afirmaciones del actor son convincentes. Ellas están fundadas en una máxima o aforismo jurídico muy divulgado, cual es el de que "lo accesorio sigue la suerte de lo principal." De este brocardo se derivaría que si es nulo el contrato para el cual se ha convenido una cláusula compromisoria, lo propio sería que la misma cláusula también lo fuese.

Sin embargo, el argumento del actor presenta dos problemas. El primero es que los aforismos no constituyen un parámetro para el juicio de constitucionalidad sobre una norma. El objeto de las máximas jurídicas es expresar de una manera breve y de fácil memorización un conocimiento jurídico determinado,4 el cual no necesariamente tiene raigambre constitucional. Y si bien, en muchas ocasiones, los apotegmas sirven de medios para expresar principios generales del derecho, ello no les permite tampoco convertirse en fundamentos directos de la declaración de inconstitucionalidad de una norma legal, pues, de acuerdo con artículo 230 de la Constitución, los mismos principios solamente desempeñan un papel auxiliar de la actividad judicial.

De otra parte, las máximas jurídicas surgen de la experiencia acumulada, de la consagración legal, o de abstracciones formuladas por la jurisprudencia o los tratadistas. Lo anterior implica que no son inalterables o atemporales, sino que, por el contrario, pueden desaparecer o modificarse en la medida en que se produzcan cambios en la legislación y la jurisprudencia. Ello entraña, obviamente, que el legislador o los tribunales judiciales pueden apartarse de los apotegmas jurídicos, cuando lo consideren pertinente, sin que ello implique que por ese solo hecho sus decisiones puedan ser objeto de tacha de inconstitucionalidad. A manera de ejemplo, el proverbio que reza "en el derecho, las cosas se deshacen como se hacen" es ampliamente reconocido. Sin embargo, este apotegma ha sido inaplicado por la Corte Suprema de Justicia en lo que se refiere a la pérdida de vigencia de la cláusula compromisoria. La ley establece que la cláusula debe consagrarse siempre por escrito. Ello implicaría, de acuerdo con el mencionado aforismo, que la cláusula solamente puede derogarse por medio de un convenio escrito entre las partes. Sin embargo, la Corte Suprema de Justicia, después de muchos años de sostener esa posición, ha determinado que la cláusula compromisoria también puede perder vigencia por el consenso tácito de los contratistas, que se evidenciaría cuando una de las partes acude a la justicia para que ésta resuelva las diferencias alrededor del contrato, y la parte demandada decide incorporarse al proceso sin hacer ninguna referencia a la existencia del pacto compromisorio.5

En la situación bajo examen ocurre algo similar. Si bien tradicionalmente se ha entendido que la cláusula compromisoria es accesoria respecto del contrato que da origen a los conflictos sobre los cuales habría de fallar el tribunal de arbitramento, el legislador colombiano, siguiendo la senda de la doctrina internacional, ha decidido conferirle un carácter autónomo a la cláusula compromisoria. De esta manera, una decisión del legislador varía – ciertamente,

en forma válida – el entendimiento general existente acerca de la relación entre el contrato y la cláusula compromisoria. En consecuencia, por obra de la resolución legislativa, la máxima jurídica que consagra que "lo accesorio sigue la suerte de lo principal" ya no sería aplicable a la cláusula compromisoria, por cuanto ésta ya no tendría un carácter accesorio.

3. La afirmación del actor acerca de que el parágrafo acusado contiene una norma que es irracional, y que ello lo hace devenir inconstitucional, deriva de su concepción acerca de que la cláusula compromisoria debe ser en todo caso accesoria al contrato. Pero, como se ha señalado, esta posición responde al entendimiento tradicional acerca del acuerdo compromisorio, entendimiento que ya no es aceptado de manera unánime en el derecho contemporáneo, en el cual se observa la aparición de nuevas posiciones al respecto, las cuales no pueden ser catalogadas como inconstitucionales por el hecho de ser distintas de las acostumbradas. Al respecto importa transcribir la siguiente afirmación, formulada por José Chillón Medina y José Merino Merchán, en su obra "Tratado de arbitraje privado interno e internacional", publicada por la Editorial Civitas de Madrid, en 1978: "Dentro de los postulados de la teoría clásica, la cláusula compromisoria aparece ligada, en cuanto aparece como pacto accesorio, a la existencia y eficacia de la convención principal. De tal manera que la inexistencia del contrato principal genera la de la cláusula compromisoria. La razón se encuentra en el principio de la unidad fundamental del contrato. En cambio, el mayor desarrollo alcanzado en el derecho comparado por la institución arbitral ha determinado que la doctrina y la jurisprudencia, de una parte, y el derecho positivo de las convenciones, por otra, hayan concluido aceptando la soberana autonomía de la cláusula compromisoria respecto a la ineficiencia del contrato." 6

La acusación del demandante acerca de la irracionalidad de la norma no tiene sustento. El parágrafo acusado persigue que cuando se someta al juicio de los árbitros la decisión acerca de la validez del contrato, el laudo mantenga validez, incluso en los casos en los que el tribunal declara la nulidad o inexistencia del contrato. Con ello se determina que los árbitros continúan siendo competentes para decidir – es decir, se clarifica por parte del legislador quién es el juez de la causa – y se evita dilaciones en la resolución de los conflictos, objetivos que no pueden considerarse irrazonables desde la perspectiva de la lógica de la institución arbitral y de los objetivos por ella perseguidos.

4. Importa resaltar que, tal como lo señalan los intervinientes, la posición asumida por el legislador en el parágrafo acusado coincide con la regulación del tema en distintos documentos internacionales. Así, por ejemplo, el numeral 4 del artículo 8 del reglamento de arbitraje de la Cámara de Comercio Internacional – en vigor desde 1975 y modificado en 1988 – precisa:

"Artículo 8. Efectos del convenio de arbitraje

"(…) 4. Salvo estipulación en contrario, la posible nulidad o inexistencia de un contrato no implica la incompetencia del árbitro si éste admite la validez del convenio de arbitraje. Continúa siendo competente, incluso en el caso de inexistencia o nulidad del contrato, para determinar los derechos respectivos de las partes y pronunciarse sobre sus demandas y conclusiones."

Igualmente, los numerales 1 y 2 del artículo 21 del reglamento de procedimientos de la

Comisión Interamericana de Arbitraje Comercial, en su versión de 1988, expresan:

“Declinatoria de la competencia del tribunal arbitral

“Artículo 21.

“1. El tribunal arbitral estará facultado para decidir acerca de las objeciones de que carece de competencia, incluso las objeciones respecto de la existencia o la validez de la cláusula compromisoria o del acuerdo de arbitraje separado.

“2. El tribunal arbitral estará facultado para determinar la existencia o la validez del contrato del que forma parte una cláusula compromisoria. A los efectos del artículo 21, una cláusula compromisoria que forma parte de un contrato y que disponga la celebración de un contrato de arbitraje con arreglo al presente reglamento se considerará como un acuerdo independiente de las demás estipulaciones del contrato. La decisión del tribunal arbitral de que el contrato es nulo no entrañará ipso jure la invalidez de la cláusula compromisoria…”

Asimismo, la ley modelo sobre arbitraje comercial internacional, propuesta por el grupo de trabajo de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional – CNUDMI, en inglés UNCITRAL -, y aprobada en 1985 por la misma CNUDMI, consagra en el numeral 1 del artículo 16:

“Artículo 16. Facultad para decidir acerca de su propia competencia.

“1. El tribunal arbitral estará facultado para decidir acerca de su propia competencia, incluso sobre las excepciones relativas a la existencia o la validez del acuerdo de arbitraje. A ese efecto, una cláusula compromisoria que forme parte de un contrato se considerará como un acuerdo independiente de las demás estipulaciones del contrato. La decisión del tribunal arbitral de que el contrato es nulo no entrañará ipso jure la nulidad de la cláusula compromisoria…”

Este argumento del actor se concatena con el primero y se responde de la misma manera. El legislador ha querido que el compromiso constituya una cláusula independiente en relación con el contrato al que se aplica. Si ello es así, la invalidez del contrato no genera necesariamente la nulidad de la cláusula compromisoria, aun cuando pueden darse casos en los que ello ocurra. Esto significa que la habilitación a los árbitros puede continuar en pie, aun en el caso en el que el contrato sobre el que deben fallar sea nulo. Así, pues, si se desea establecer la nulidad de la cláusula compromisoria habrá de atenderse a las condiciones mismas en que ella fue acordada.

6. La decisión acerca de la accesoriedad o la independencia de la cláusula compromisoria le corresponde al legislador, en el marco de su libertad de configuración normativa. Esa decisión puede ser considerada como inadecuada o equivocada. Sin embargo, ello no amerita que sea declarada inexequible por la Corte Constitucional, a la cual le corresponde únicamente establecer si la norma es compatible con la Carta Política.

Por consiguiente, se declarará la constitucionalidad del parágrafo del artículo 116.

II. 4. PROCESO CONTRA LOS ARTÍCULOS 68 Y 82.

ARTÍCULO 68- Requisito de procedibilidad. La conciliación es requisito de procedibilidad para acudir ante la jurisdicción en asuntos laborales, de acuerdo a lo establecido en la presente ley.

ARTÍCULO 82- Procedibilidad . El artículo 26 de la Ley 23 de 1991, quedará así:

"ART. 26.- La conciliación en materia laboral deberá intentarse ante las autoridades administrativas del trabajo o ante los centros de conciliación, de acuerdo con lo establecido en el capítulo 1 del título 1 de la parte tercera de la ley, "por la cual se adoptan como legislación permanente algunas normas del Decreto 2651 de 1991, se modifican algunas del Código de Procedimiento Civil, se derogan otras de la Ley 23 de 1991 y del Decreto 2279 de 1989, se modifican y expiden normas del Código Contencioso Administrativo y se dictan otras disposiciones sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia".

Cargos

Contra estos artículos se presentan varias acusaciones de inconstitucionalidad. En primer lugar, los demandantes manifiestan que la prescripción acerca de que las disputas laborales deben surtir en todo caso una etapa preliminar de conciliación, antes de acudir a la justicia laboral, vulnera el artículo 13 de la Constitución Política, pues en las otras jurisdicciones no existe esa exigencia. Manifiestan que, además, "ni siquiera existe un plazo máximo para que se dé la audiencia de conciliación", lo cual significa que ella puede demorarse un tiempo considerable, con todos los perjuicios que ellos pueden causarle al trabajador. Por eso, concluyen que el trato desigual es injustificado y, por lo tanto, violatorio del artículo 13 de la Constitución. Asimismo, aseveran que el mismo artículo 13 es vulnerado por la norma en estudio, en la medida en que no concede mayor protección a las personas que se encuentran en estados de debilidad manifiesta, como ocurre con la inmensa mayoría de la población trabajadora.

De otra parte, los actores sostienen que las normas demandadas desconocen tanto el artículo 229 de la Constitución Política – que garantiza el libre acceso de todas las personas a la administración de justicia -, como el principio de la gratuidad de la justicia. Esto último, por cuanto la consagración de la conciliación extrajudicial como un requisito previo para poder acudir ante el juez laboral implica la exigencia a los trabajadores de tramitar sus reclamos ante los centros de conciliación, los cuales prestan sus servicios a cambio de una contraprestación económica.

Consideran que el artículo 68 viola el espíritu de la Ley 446, que es la descongestión de la justicia, y genera una desproporción entre los medios y los fines, puesto que para su aplicación se requiere una reestructuración del Ministerio del Trabajo, "donde habría que aumentar el número de Inspectores de trabajo, crear dependencias e incrementar notoriamente los salarios".

En su parecer, "las partes deben acudir a la conciliación cuando lo crean provechoso y conveniente para ellas, pero se debe prescindir de ella por el sólo hecho de llenar un formalismo procesal, es decir, la conciliación debe ser voluntaria de naturaleza alternativa,

no obligatoria". Sin embargo, el artículo convierte en forzoso algo que es de naturaleza facultativa, y al hacerlo desconoce la autonomía de la voluntad y el derecho a la libertad en materia de conciliación.

Por otra parte, sostienen que la aplicación del artículo 68 podría llevar "a conciliaciones sobre derechos ciertos e indiscutibles", lo cual desconoce el principio de irrenunciabilidad de los derechos y garantías consagrados en el artículo 53 de la Constitución Política.

De igual forma, consideran que estos artículos desconocen la protección especial que merece el trabajador, según los artículos 13 y 53 de la C.P. Así, cuando la ley establece que la conciliación en materia laboral es un requisito de procedibilidad "está causando un gran traumatismo y perjuicios quizás irremediables para la clase trabajadora, quienes ante una situación gravosa no tienen una vía rápida y oportuna para hacer valer sus derechos(…)".

Por otro lado, uno de los demandantes sostiene que la norma acusada vulnera el artículo 23 de la C.P., porque el interés general consagrado en la Constitución se vuelve inasible: "de nada sirve tener acceso a las autoridades a través de peticiones, si éstas se atiborran de requisitos previos, que causan injusticia con una mayor inversión de tiempo y esfuerzo". En esta medida, también se desconocen los postulados del artículo 228 de la Constitución Política que establece la primacía del derecho sustancial sobre el procesal. Al respecto, expresa que "los procedimientos no deben atentar contra las garantías fundamentales en la búsqueda de una administración de justicia ágil y mal se hace en sacrificar el derecho sustancial laboral por el falso supuesto de considerar la conciliación como otro requisito formal de la demanda".

Intervenciones

a) El Ministro de Justicia y del Derecho solicita declarar la constitucionalidad del artículo acusado. Sostiene que la conciliación es un mecanismo de acceso a la justicia y que no puede entenderse como un instrumento destinado a limitar este derecho de los ciudadanos. Además, asevera que la norma no obliga a que necesariamente se llegue a un acuerdo, pues las partes bien pueden llegar a un acuerdo parcial o negarse a conciliar.

De igual forma, el Ministerio descarta que la consagración de la conciliación como un requisito de procedibilidad de la acción laboral genere una discriminación en relación con los usuarios de otras jurisdicciones, en las que no se prevea esta exigencia. Al respecto, concluye que "la conciliación no entraña un desmedro o perjuicio, tal como lo observan los demandantes, sino un sinnúmero de ventajas, tal como hemos visto. De esta manera, la sociedad en general debe acoger la conciliación como una fuente de soluciones y no como una traba para acudir a un despacho judicial, en la medida en que ese rezago cultural – consistente en considerar que la única forma efectiva de administrar justicia es dentro de un despacho judicial -, debe ir desapareciendo en favor de la generalización de los mecanismos alternativos de solución de conflictos respecto de asuntos de competencia de todas las jurisdicciones, proceso que se inició con la expedición de la Ley 23 de 1991, continúa con la Ley 446 de 1998,y, con base en los buenos resultados obtenidos seguirá perfeccionándose y generalizándose, hasta lograr el cambio de concepción de la comunidad y de los usuarios de la justicia, y reemplazar paulatinamente al proceso como única fuente de soluciones definitivas y eficaces".

b) La Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio – Confecámaras-, defiende la constitucionalidad de las dos normas. En primer término, sostiene que la conciliación es un medio que "garantiza la convivencia pacífica de los ciudadanos dentro de un clima de respeto, entendimiento y tolerancia, al mantener la armonía entre los sujetos vinculados en una relación laboral, y a través de ellos, la de los principales sectores sociales". Señala que la conciliación es igualmente un medio alternativo de solución de diferencias y que a través de su ejercicio y de su conceptualización como un medio de descongestión "se ha avanzado paulatina y complementariamente en la búsqueda de soluciones que posibiliten que el sistema de justicia opere con adecuados niveles de eficacia y eficiencia".

c) El Presidente Ejecutivo de la Cámara de Comercio de Barranquilla sostuvo que los artículos 68 y 82 de la ley no desconocen ningún derecho fundamental, y que, por el contrario, estos artículos evidencian la voluntad de facilitar el acceso a la administración de justicia, la cual no está representada únicamente por los jueces, sino también por los funcionarios administrativos y por las personas particulares.

No comparte el argumento respecto a que la conciliación dilata o encarece el acceso a la administración de justicia. Sostiene que lo que busca la norma es ampliar los escenarios donde el ciudadano encuentre una justicia pronta, económica y cumplida. Expresa que la norma trae una ventaja para las finanzas estatales, cual es que "no implica un incremento del gasto público en materia de justicia, y por el contrario, el Estado incrementa su presencia social suministrando mayores herramientas a los ciudadanos para obtener este servicio fundamental, base de cualquier progreso". De esta forma, se responsabiliza a los ciudadanos de la resolución directa de sus controversias.

De igual forma, expresa que las inspecciones de trabajo y los centros de conciliación de las facultades de derecho "son espacios donde los trabajadores y empleadores encuentran acceso a la administración de justicia sin costo alguno". Y si bien reconoce que "efectivamente existen unos costos que cubrir ante los Centros de Conciliación gremiales, ante los cuales pueden las partes acudir voluntariamente", afirma a continuación que "las erogaciones que se lleguen a causar son mínimas e irrisorias frente a los costos en dinero, tiempo y psicológicos que se generan cuando se está indefinidamente a la espera de una decisión judicial, que en el mejor de los casos se obtiene en cinco o seis años. Lo anterior, amén de la potestad que se reservan los centros particulares de no cobrar por sus servicios en los casos que lo ameriten".

Descarta el cargo de los demandantes respecto a que a través de la conciliación se pueden conciliar derechos ciertos e indiscutibles del trabajador, puesto que la conciliación no es viable en estos asuntos.

d) El presidente ejecutivo de la Cámara de Comercio de Medellín intervino para defender la constitucionalidad del artículo 68 de la ley. Sostiene que la obligatoriedad de realizar un procedimiento como la conciliación "no constituye, ni establece 'per se' el desequilibrio ni la desigualdad de las personas para acceder a la justicia". Expone que las razones de inconformidad que puede generar la norma acusada responden a las siguientes razones: 1. Falta de oficinas y personal administrativo de las regionales del ministerio de trabajo, para atender usuarios. 2. Falta de cultura acerca de la conciliación en materia laboral. 3.

Concepción errada de la gratuidad de la justicia. 4. Falta de claridad de los jueces acerca de sus facultades en materia de conciliación.

e) El decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de la Sabana expone, en relación con el artículo 68 de la ley, que el establecimiento de la conciliación como un requisito de procedibilidad de la acción laboral desarrolla de manera efectiva el principio de celeridad de la administración de justicia. El interviniente insiste en que la conciliación debe ser previa a las actuaciones judiciales, que en ocasiones no se pueden realizar a plenitud o se extienden por más tiempo de lo debido.

De otra parte, frente al cargo formulado contra el artículo 82 de la ley, acerca de que éste genera un trato desigual totalmente desproporcionado, recuerda que el artículo 116 de la C.P. preceptúa que los particulares y determinadas autoridades administrativas pueden ser investidas transitoriamente de la función de administrar justicia. Manifiesta que la declaración de inconstitucionalidad de la norma tendría por efecto el denegar a las personas el libre acceso a la administración de justicia.

f) El Ministro del Trabajo y Seguridad Social intervino para defender la constitucionalidad de todas las normas acusadas. Sin embargo, en su escrito solamente se encuentran argumentos destinados a la defensa de los artículos 68 y 82. En primer lugar, sostiene que la ley no vulnera el artículo 25 de la Constitución al consagrar la conciliación obligatoria. Por el contrario, el propósito de la ley al establecer este requisito es proteger al trabajador, "ya que en la mayoría de los casos se acude a los centros de conciliación y ante la autoridad administrativa sin acordar pagos con un profesional del derecho."

Respecto a la acusación de que las normas acusadas vulneran el derecho a la igualdad y al trabajo, concluye que esta afirmación no tiene fundamento, puesto que "los factores de procedibilidad del artículo 68 de la Ley 446 de 1998, se realizan posteriormente a la desvinculación del trabajador". También afirma que "las solicitudes que se realicen ante la autoridad administrativa del trabajo o ante los llamados centros de conciliación son benéficas al trabajador, que se desgasta ante una jurisdicción laboral lenta y llena de trámites, por ello es beneficioso que se pacte ante un tercero diferente de la administración de justicia derechos inciertos y discutibles en la figura de la conciliación."

Concepto del Ministerio Público

La Vista Fiscal defiende la constitucionalidad de los artículos 68 y 82, sobre las cuales ya había escrito un concepto en ese sentido, al cual hace remisión. Añade que estas normas deben interpretarse sistemáticamente con los artículos 19 y 20 del Código Sustantivo del Trabajo, que tratan sobre la oportunidad en que puede intentarse la conciliación y sobre la conciliación antes de juicio, respectivamente. Afirma que "si bien es cierto que de acuerdo con el artículo 116 de la carta, la conciliación es una forma alternativa de administrar justicia, no puede perderse de vista que dicho mecanismo es opcional y no restringe el acceso directo a la jurisdicción laboral cuando la parte demandante así lo disponga o en el evento que fracase la diligencia prejudicial". Por lo tanto, concluye: Así que "interpretadas armónicamente las citadas disposiciones se dejan incólumes los derechos fundamentales de las partes de acudir libremente a la jurisdicción, sin perjuicio del mecanismo conciliatorio que podrá intentarse en cualquier tiempo."

Examen de la Corte

Mediante la sentencia C-160 de 1999, M.P. Antonio Barrera Carbonell, se declaró la inexequibilidad de los artículos 68 y 82 de la Ley 446 de 1998. En la sentencia se expresa que el propósito del artículo 68 "obedece a finalidades legítimas que tienen apoyo constitucional", lo cual debería conducir a la declaración de exequibilidad de la norma. Sin embargo, a continuación se aclaró que la declaración de constitucionalidad de la norma dependía del cumplimiento de los siguientes requisitos:

"I) que se cuente con los medios materiales y personales suficientes para atender las peticiones de conciliación que se presentan por quienes están interesados en poner fin a un conflicto laboral; II) que se especifique concretamente cuáles son los conflictos susceptibles de ser conciliados, y cuáles por exclusión naturalmente no admiten el trámite de la conciliación; III) que se defina, tratándose de conflictos que involucran a la Nación o a entidades públicas descentralizadas o instituciones o entidades de derecho social sí, además, del agotamiento de la vía gubernativa se requiere agotar la conciliación, o si ésta sustituye el procedimiento no relativo a dicho agotamiento; IV) que se establezca que la petición de conciliación, interrumpe la prescripción de la acción; V) que se determine un tiempo preciso durante el cual se debe intentar la conciliación expirado el cual las partes tienen libertad para acceder a la jurisdicción laboral.

"Las referidas condiciones, a juicio de la Corte, constituyen las bases mínimas que permiten asegurar, no sólo las finalidades constitucionales que se persiguen con la conciliación laboral prejudicial, instituida como un requisito de procedibilidad necesario para dar paso al proceso judicial, sino el fácil y rápido acceso a la justicia. Dicho acceso no puede quedar supeditado a la exigencia de requisitos exagerados, irrazonables y desproporcionados contenidos en la respectiva regulación normativa, ni ser obstaculizado en razón de omisiones del legislador, que igualmente conduzcan a que la normación se torne irrazonable y desproporcionada."

Después de analizar cada una de las exigencias, la Corte concluye que ellas no son satisfechas actualmente en la práctica colombiana y que ello genera la inconstitucionalidad del artículo 68:

"- La indeterminación normativa sobre las materias antes mencionadas ha conducido a que no exista certeza para los operadores jurídicos en cuanto a los asuntos que están excluidos de la conciliación prejudicial, la compatibilidad o incompatibilidad entre vía gubernativa y conciliación, la interrupción o no de la prescripción por la presentación de la petición de conciliación, todo lo cual da lugar a la aplicación de criterios disímiles que hacen en extremo difícil la labor de los conciliadores y que inciden en la garantía del acceso a la justicia.

"- El acceso efectivo a la justicia no puede asegurarse sobre la base de reglas inciertas acerca de si en un momento dado es procedente o no agotar la conciliación como requisito de procedibilidad y que están libradas al criterio discrecional de los conciliadores y jueces, quedando las personas que demandan justicia sujetas a la incertidumbre de si sus derechos

sustanciales se harán efectivos como lo manda el art. 2 de la Constitución.

“Por último, no contempla la normatividad examinada un término prefijo prudencial dentro del cual deba agotarse la conciliación, ni este puede inferirse de la misma, razón por la cual el acceso a la tutela judicial efectiva queda en suspenso, en la incertidumbre, al arbitrio de la voluntad de los conciliadores y a las maniobras dilatorias de la parte no interesada en buscar el arreglo amistoso del conflicto por la vía de la conciliación. En opinión de la Corte el establecimiento de dicho término es vital, porque la conciliación prejudicial no puede tornarse en una etapa indefinida que frustre el oportuno acceso a la justicia, que igualmente es anejo al principio de la seguridad jurídica”.

Por su parte, la norma consagrada en el artículo 82 fue declarada inexequible, en razón de “la inescindible relación que ésta tiene con el art. 68 que establece la conciliación como requisito de procedibilidad. En efecto, aquélla disposición perentoriamente dispone que la conciliación laboral deberá intentarse ante las autoridades administrativas del trabajo o ante los centros de conciliación, proposición jurídica que sólo se explica bajo la idea de que el intento de conciliación sea obligatorio antes de acudir al proceso judicial.”

Finalmente, la sentencia C-160 de 1999 concluyó lo siguiente acerca de la declaración de inexequibilidad de los artículos 68 y 82 de la Ley 446 de 1998:

“a) La Corte en esta oportunidad no se ha limitado exclusivamente a la confrontación de las normas acusadas con los textos de la Constitución, pues, aparte de la comparación que es de rigor en los procesos de constitucionalidad consideró que, con el fin de asegurar la vigencia y efectividad del derecho fundamental de acceso a la justicia y la prevalencia de lo sustancial sobre lo formal, debía penetrar en el mundo fáctico dentro del cual las normas referentes a la conciliación prejudicial debían ser aplicadas, y de ahí dedujo que se afectaba el núcleo esencial del referido derecho ante la ausencia de los instrumentos materiales y personales requeridos para asegurar la operatividad de esta modalidad de conciliación.

“b) La Corte consideró que la conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad, en cuanto comportaba una limitación al acceso a la justicia, debía someterse a unos requisitos básicos, con miras a asegurar que dicho acceso quedará suficientemente resguardado o garantizado y no sujeto a contingencias inciertas, como las anotadas, algunas de ellas libradas a la apreciación y al criterio subjetivo de los operadores jurídicos.

“c) La declaración de inexequibilidad de las normas mencionadas obedeció no sólo a la ausencia de los mecanismos operativos requeridos para su realización práctica, sino a la circunstancia de que sus prescripciones normativas no contenían los elementos mínimos requeridos para garantizar de manera real y efectiva el principio constitucional de acceso a la justicia. Por lo tanto, en cuanto dicho acceso quede garantizado no hay inconveniente en que el legislador vuelva a regular la conciliación laboral prejudicial, la cual, no es por sí misma inconstitucional”.

Por todo lo anterior, en esta ocasión la Corte habrá de estarse a lo resuelto en la mencionada sentencia C-160 de 1990, M.P. Antonio Barrera Carbonell, en lo referente a las acusaciones formuladas contra los artículos 68 y 82 de la Ley 446 de 1998.

III. D E C I S I O N

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional

R E S U E L V E

Primero.- DECLARAR la exequibilidad del primer inciso del artículo 18 de la Ley 446 de 1998.

Segundo.- DECLARAR la constitucionalidad del inciso final del artículo 30 de la Ley 446 de 1998, artículo que modificó el artículo 82 del Código Contencioso Administrativo.

Tercero.- DECLARAR la exequibilidad del parágrafo del artículo 116 de la Ley 446 de 1998.

Cuarto.- ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-160 de 1999, M.P. Antonio Barrera Carbonell, que declaró la inexequibilidad de los artículos 68 y 82 de la Ley 446 de 1998.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Magistrado

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORÓN DÍAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Magistrada (E)

Secretario General (E)

1 Ver también la sentencia T-452 de 1998, M.P. Hernando Herrera Vergara.

2 Ver la Sentencia C-417 de 1.993, M.P. Dr. José Gregorio Hernández.

3 Sentencia T-368 de 1.993, M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa.

4 Ver sobre esta materia a Valencia Restrepo, Hernán: “Nomoárquica, principialística jurídica o los principios generales del derecho”, Editorial Temis, Bogotá, 1993.

5 Ver al respecto las sentencias del 22 de abril de 1992, M.P. Eduardo García Sarmiento, y del 17 de junio de 1997, M.P. Carlos Esteban Jaramillo, ambas proferidas por la Sala Civil y de Casación Agraria de la Corte Suprema de Justicia. Igualmente, ver la sentencia de junio 16 de 1997 de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, C.P. Juan de Dios Montes Hernández, dictada dentro del expediente N° 10.882.

6 Cita tomada de Monroy Cabra, Marco: “Consideraciones sobre el arbitraje comercial en Colombia”, revista de la Cámara de Comercio de Bogotá N° 58, de 1985, p. 42. En su libro “Arbitraje comercial, nacional e internacional”, publicado por Legis en 1998, 2ª. edición, el mismo Monroy Cabra adhiere definitivamente a la postura moderna, al afirmar, en la página 94: “La cláusula compromisoria es un verdadero contrato con efectos propios, los cuales se realizan fundamentalmente con la realización del compromiso. La cláusula compromisoria no es una estipulación accesoria al contrato en el cual está contenido, sino un verdadero contrato. La doctrina está acorde en que la nulidad del contrato principal no tiene necesariamente que afectar la cláusula compromisoria.”