

C-268-99

Sentencia C-268/99

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL

Referencia: Expediente D-2212

Demanda de inconstitucionalidad en contra de los artículos 68 y 88 de la Ley 446 de 1998 “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”.

Actor: Campo Elias Cruz Bermudez

Magistrado Ponente:

Dr. FABIO MORON DIAZ

Santa Fe de Bogotá D.C., abril veintiocho (28) de mil novecientos noventa y nueve (1999).

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Campo Elias Cruz Bermúdez, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, establecida en la Constitución Política de 1991, demandó la declaración de inexequibilidad de los artículos 68 y 88 parcial de la Ley 446 de 1998.

Admitida la demanda, se ordenó fijar en lista el negocio y simultáneamente se dió traslado al Despacho del Señor Procurador General de la Nación, para efectos de obtener el concepto de su competencia. Así mismo, se comunicó la iniciación del proceso al señor Presidente de la República, a los Ministros de Hacienda y Crédito Público, Justicia y del Derecho, Trabajo y Seguridad Social, como también al Director del I.C.B.F.

Cumplidos como están los trámites correspondientes a esta clase de actuaciones, la Corte procede a decidir.

II. EL TEXTO DE LAS NORMAS ACUSADAS

El texto de las normas acusadas, es del siguiente tenor:

LEY 446 DE 1998

(julio 7)

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.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

“

“Artículo 68. Requisito de procedibilidad. La conciliación es requisito de procedibilidad para acudir ante la jurisdicción en asuntos laborales, de acuerdo con lo establecido en la presente ley.

.....

“Artículo 88. Procedibilidad. La conciliación deberá intentarse previamente a la iniciación del proceso judicial, ante el Juez de Familia, el Defensor de Familia, el Comisario de Familia, o en su defecto ante el Juez Promiscuo Municipal de acuerdo con lo establecido en el Capítulo I del presente título.

“Los Jueces de Familia, los Defensores de Familia y los Comisarios de Familia, podrán conciliar en los asuntos a que se refieren el numeral 4° del artículo 277 del Código del Menor y el artículo 47 de la Ley 23 de 1991.

“

I. LA DEMANDA

A. Normas constitucionales que se consideran infringidas.

El demandante considera que las disposiciones acusadas vulneran los artículos 2, 13, 16, 18, 20, 25 29, 53, 209, 228, 229 y 333 de la Constitución Política.

B. Fundamentos de la demanda

La demanda del actor esta dirigida contra dos de los artículos de la ley 446 de 1968, específicamente contra los artículos 68 y 88, que establecen, el primero la conciliación administrativa como requisito de procedibilidad para acudir a la jurisdicción laboral, y el segundo, en lo relacionado con asuntos de competencia de la jurisdicción de familia, la condición de que la conciliación administrativa deberá intentarse de manera previa a la iniciación del proceso judicial.

De acuerdo con la interpretación del demandante, en ambos casos, esto es para los asuntos laborales y los de familia, el legislador impuso la conciliación administrativa como requisito de procedibilidad, es decir, que obliga a las partes en todos los casos, a recurrir a dicho procedimiento antes de acceder a la jurisdicción ordinaria correspondiente para proponer sus litigios, lo que a su entender no sólo desconoce el derecho a la defensa de las personas, que consagra el artículo 29 superior, sino que viola el derecho fundamental de libre acceso a la justicia, consagrado en el artículo 229 de la Carta Política, al condicionarlo y supeditararlo al cumplimiento de ese requisito.

La conciliación, agrega el demandante, dada su naturaleza tiene que surgir del consenso, de la voluntad libre y autónoma de las partes y no de la imposición que implica anteponerla como requisito obligatorio previo a la posibilidad de recurrir a los jueces para que éstos diriman los conflictos que las partes les proponen.

La exposición del demandante, abunda en argumentos con los que pretende demostrar la inconstitucionalidad de lo que denomina la “conciliación forzosa” en asuntos propios de la

jurisdicción de familia, dado que el legislador la impuso como requisito indispensable de cuyo cumplimiento depende que los jueces de familia admitan o no las correspondientes demandas; así por ejemplo, señala que al hacerla obligatoria, por las características mismas de los procesos de los que conoce esa jurisdicción (demanda ejecutiva de alimentos, divorcios, violencia intrafamiliar, entre otros), lo único que se logra es que las partes a las que se pretende demandar sean prevenidas y puedan éstas adoptar medidas con las cuales les será fácil evadir sus responsabilidades, transferir sus bienes a terceros para insolventarse, irse fuera del país, amenazar a la posible contraparte, e incluso recurrir a la violencia para evitar la acción, haciendo inoperantes e inocuas las medidas cautelares de embargo y secuestro de bienes.

Tales efectos, anota el actor, son contrarios a las disposiciones de los artículos 42 y 44 de la Constitución, que garantizan la protección de la familia y elevan al carácter de prevalentes de los derechos de los niños. También contradicen el objetivo que se propuso el legislador al expedir las normas impugnadas, descongestionar los despachos judiciales, pues impiden la aplicación de instrumentos que brinda la misma ley, tales como los consagrados en los artículos 47 y 52 de la Ley 23 de 1991.

Anota también, que otorgar a la conciliación administrativa el carácter de requisito de procedibilidad para incoar acciones ante la jurisdicción de familia, equivale a introducir a las personas en "...la imbricada red de [una] burocracia", que como la del ICBF y los centros de conciliación, se caracteriza por la falta de personal y de recursos y que, en consecuencia, antes que contribuir a descongestionar los despachos judiciales, lo que hace es restringir el derecho de defensa y hacer más densa y dispendiosa la administración de justicia.

En lo que se refiere a la conciliación administrativa como requisito de procedibilidad para acudir a la jurisdicción laboral, el demandante señala que "...ese mecanismo obtura...el pleno legado de derechos prevalentes que en favor del trabajador contiene el texto del artículo 53 de la Carta..."

Finalmente, expresa que las normas impugnadas también vulneran el artículo 25 de la Constitución, que protege el derecho al trabajo, si se tiene en cuenta que los abogados y los funcionarios judiciales que prestan sus servicios en esas jurisdicciones, verán mermada su productividad, pues ya no contarán con los procesos a cuyo arreglo extrajudicial se obliga a

las partes. En virtud de lo consignado anteriormente solicita a esta Corporación, la declaratoria de inexequibilidad de las disposiciones acusadas.

I. CONCEPTO DEL PROCURADOR

El señor Procurador General de la Nación rindió el concepto de su competencia dentro del término establecido para el efecto, y en él solicita a esta Corporación declarar exequibles las normas acusadas por las razones que se resumen a continuación:

La conciliación, señala, "...es una formula alternativa para la resolución de controversias, cuya aplicación se ha extendido a diversos ámbitos del derecho, con el objeto de dar a los conflictos sociales una solución pacífica distinta a la tradicional, dada la congestión que se presenta al interior de los juzgados y tribunales, a consecuencia del desequilibrio que existe entre la capacidad de aquéllos y el creciente volumen de los asuntos sometidos a su conocimiento."

Agrega, que esa figura entraña el reconocimiento de la voluntad de las partes como fuente legítima de obligaciones jurídicas y, además, como instrumento para la solución de determinadas controversias.

La conciliación en la Ley 446 de 1998, sostiene el Ministerio Público, está concebida como un mecanismo alternativo de solución de conflictos, mediante el cual el legislador desarrolló el texto de la Carta Política. De conformidad con lo dispuesto en dicha ley, la conciliación administrativa procede, como requisito de procedibilidad de la acción, en lo asuntos propios de las jurisdicciones de lo contencioso administrativo, lo laboral y de familia.

Anota, que la conciliación previa, como requisito de procedibilidad de la acción, encuentra fundamento constitucional en el artículo 116 superior, que establece 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 equidad, en los términos que determine la ley, lo que desvirtúa la acusación del actor, en el sentido de que los artículos impugnados atentan "... contra el núcleo esencial del derecho

constitucional fundamental de acceder a la administración de justicia...”

De otra parte, agrega el Procurador, “...cuando la conciliación no es exitosa...se abre la vía a la actuación jurisdiccional, de modo que los contradictores, aún no satisfechos en sus respectivas pretensiones, pueden acudir ante la autoridad judicial”, lo que significa que la conciliación como requisito de procedibilidad no extingue el derecho fundamental reconocido a todas las personas para reclamar la resolución de sus conflictos ante la administración de justicia, sino que se limita a condicionar el acceso a la misma, sin que por ello resulte afectado el núcleo esencial de ese derecho consagrado en el artículo 229 superior.

V. INTERVENCIONES OFICIALES

A. Ministerio de Justicia y del Derecho

Como apoderada del Ministerio de Justicia y del Derecho y dentro del término establecido para el efecto, intervino en el proceso la doctora Blanca Esperanza Niño Izquierdo, quien le solicitó a esta Corporación la declaratoria de exequibilidad de las normas impugnadas, pues en su sentir no se encuentra ninguna discrepancia entre su contenido y el ordenamiento superior, ya que la conciliación es un mecanismo que presta beneficios a los usuarios de la administración de justicia, en virtud del ahorro de tiempo y dinero que ellos obtienen al someter a un particular, investido temporalmente de jurisdicción, sus controversias y litigios, pues dicho particular no sólo está facultado para proferir una decisión de fondo que presta el mérito ejecutivo según el caso, sino que la misma tiene efectos de cosa juzgada, sin tener que someterse los conciliados al tortuoso trámite de los procesos en la jurisdicción ordinaria.

Agrega, que esta figura es provechosa también para la administración de justicia, ya que le permite operar sólo en aquellos asuntos en los cuales las partes no demuestren ánimo conciliatorio, descongestionándose y funcionando respecto de disputas reales relacionadas con posiciones manifiestamente opuestas.

A. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

Mediante escrito presentado oportunamente, la Secretaria General Técnica del I.C.B.F., doctora María Cecilia Cuartas, presentó a esta Corporación escrito en el cual solicita que se declaren exequibles las normas impugnadas, por los motivos que se resumen a continuación:

Manifiesta, que las tensiones que conlleva un proceso judicial afectan negativamente a los miembros de la familia, especialmente a los menores de edad, y que la conciliación es un medio efectivo para evitarlas y protegerlos de las nefastas consecuencias que se derivan de ese tipo de conflictos.

Así mismo, que le compete al Estado buscar por todos los medios que nuestra cultura del conflicto se transforme en una cultura para la conciliación, en la que los contrarios puedan escucharse y aprender a ceder parte de sus intereses en la medida en que se logre un beneficio común, y que uno de esos medios es la figura de la conciliación a la que se refieren las normas impugnadas, figura con la cual no se obstaculiza la libertad de las personas, pues a ellas no se las obliga a un acuerdo en esa etapa, tan sólo a que recurran a ella antes de iniciar un proceso, para evitar, si es el caso, el desgaste del aparato judicial que en nuestro país ya no da abasto, precisamente por la interiorización que impera del conflicto como forma de solución de las controversias, lo cual justifica que el legislador diseñe otras alternativas para solucionarlos.

En cuanto al posible fraude a la ley que, según el actor, se puede presentar al establecer la conciliación como requisito de procedibilidad, al prevenir a las personas que pueden ser objeto de demanda, señala que los mecanismos para evitar que tales situaciones se produzcan están contenidos en el Decreto 1818 de 1998, reglamentario de la ley que se cuestiona, específicamente en los artículos 29, 31, 32, 33 y 36 del mismo.

VI. INTERVENCIONES CIUDADANAS

Los ciudadanos Carlos Gallón Giraldo y Ramiro Bejarano Guzmán, a través de sendos escritos rechazan los argumentos de la demanda y solicitan a esta Corporación que se declaren exequibles los artículos impugnados, aclarando el alcance del contenido del artículo 88, pues manifiestan que una interpretación diferente a la que proponen, si sería violatoria de los artículos 87 y 229 de la Constitución.

Previo un detallado y exhaustivo análisis del trámite legislativo del proyecto de ley que dio origen a la que es hoy la Ley 446 de 1998, el ciudadano Carlos Gallón Giraldo concluye, que contrario a lo que equivocadamente afirma el demandante, la conciliación administrativa no es obligatoria como requisito de procedibilidad en asuntos propios de la jurisdicción de familia, como si lo es cuando se trata de asuntos de la jurisdicción laboral.

Añade, que del tenor literal del artículo 88 de la Ley 446 de 1998, se colige que lo que debe leerse en dicha norma es que cualquier intento de conciliación administrativa en materia de familia deberá promoverse, no como condición previa para iniciar un proceso judicial, sino antes de que se inicien ante los jueces competentes las correspondientes acciones judiciales.

Tal conclusión se desprende, dice, del análisis de los antecedentes de la ley que contiene las normas impugnadas, a través del cual se comprueba de manera inequívoca, que el legislador decidió establecer la conciliación administrativa obligatoria, esto es como requisito de procedibilidad, únicamente en el caso de los asuntos que le corresponde conocer a la jurisdicción laboral, descartando de manera expresa dicha figura, como se puede constatar en las constancias dejadas por algunos congresistas, como requisito de procedibilidad en asuntos propios de la jurisdicción de familia.

Con base en lo anterior, el interviniente le solicita a la Corte declarar exequible el artículo 88 de la Ley 446 de 1998, siempre y cuando se interprete en el sentido de que si la persona autónomamente decide recurrir a ese mecanismo extrajudicial, deberá hacerlo antes de iniciar el correspondiente proceso y no como requisito de procedibilidad para poder acudir ante la jurisdicción de familia.

VII. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Primera. La Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución Nacional, la Corte Constitucional es competente para conocer de las acusaciones que presenta el actor contra los artículos 68 y 88 de la Ley 446 de 1998, por ser ellas parte de una ley de la República.

Segunda. La cosa juzgada constitucional

El actor en su demanda solicita la declaratoria de inexequibilidad de los artículos 68 y 88 de Ley 446 de 1998. No obstante, encuentra la Corte Constitucional, que dichos artículos ya fueron objeto de examen en esta Corporación y que sobre ellos recayó el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, según decisiones consignadas en las sentencias, C-160 de 1999, M.P. Dr. Antonio Barrera Carbonell, que declaró INEXEQUIBLE el artículo 68 de la ley 446 de 1998, y en la sentencia C-247 de 1999, M.P. Dr. Alfredo Beltrán Sierra, que declaró EXEQUIBLE el artículo 88 de la misma ley, bajo el entendido de que “la conciliación previa obligatoria en materia de familia, resulta exequible, sólo si corresponde a los asuntos establecidos en el inciso segundo del artículo 88, y si dentro de las autoridades ante las que puede llevarse a cabo, está incluido el Juez Promiscuo Municipal, cuando no existió en el sitio, alguno de los otros funcionarios que la norma señala -Juez de Familia, Comisario de Familia”.

En consecuencia, los efectos de las mencionadas sentencias en lo referido a los artículos 68 y 88 de la Ley 446 de 1998, son los de cosa juzgada constitucional, por lo que respecto de los mismos la Corte ordenará estarse a lo resuelto en los citados fallos.

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

RESUELVE:

Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la gaceta de la Corte Constitucional.

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Magistrada (E)

PABLO ENRIQUE LEAL RUIZ

Secretario General (E)