

Sentencia C-314/02

COSA JUZGADA RELATIVA-Conciliación como requisito de procedibilidad en asuntos de lo contencioso administrativo

UNIDAD NORMATIVA-Integración

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN FORMAS PROPIAS DE CADA JUICIO

MECANISMOS DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA-No son fines en sí mismos

CONCILIACION EXTRAJUDICIAL OBLIGATORIA-Garantía de acceso efectivo a la justicia y resolución pacífica de conflictos

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN MECANISMOS DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Diseño de estructura y funcionamiento

CONCILIACION EXTRAJUDICIAL-Mecanismos de acceso a la justicia/LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN CONCILIACION-Determinación de estructura y dinámica en trámite ante el juez o por fuera de su jurisdicción

CONCILIACION-Ley puede definir formas propias del procedimiento

CONCILIACION EXTRAJUDICIAL OBLIGATORIA EN ASUNTOS DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO-Determinación de los asuntos

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN CONCILIACION EXTRAJUDICIAL OBLIGATORIA-Facultad de inclusión y exclusión de asuntos

Visto que el legislador está habilitado para establecer las acciones judiciales respecto de las cuales es necesario agotar la conciliación previa, es consecuente deducir que aquél también lo está para excluir las acciones que considere incompatibles con dicho requisito. En otros términos, a la facultad constitucional de inclusión le correspondería una facultad correlativa de exclusión.

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN CONCILIACION EXTRAJUDICIAL OBLIGATORIA EN ACCION DE REPETICION-No exigencia

La no exigencia de conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad de la acción de repetición es entonces una decisión que el legislador adopta en ejercicio de su autonomía legislativa y que, por tanto, sólo a él le corresponde decidir.

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA-Límites

JUICIO DE IGUALDAD-Alcance

CONCILIACION EXTRAJUDICIAL OBLIGATORIA EN ACCION DE REPETICION-Razonabilidad de la exclusión/ACCION DE REPETICION-Titularidad exclusiva en el Estado

La acción de repetición es una vía procesal cuya titularidad es exclusiva del Estado, nunca de un particular, como sucede con las acciones de reparación directa y contractual. De otro lado, la acción de repetición es obligatoria. El objetivo del trato diferencial otorgado por el legislador es la defensa de los intereses públicos custodiados por el Estado. Atendiendo al hecho de que el fin perseguido por ese trámite judicial es la recuperación de recursos públicos, resulta entendible y justificado que el Legislador releve a su titular de la obligación de conciliar el pleito antes de iniciar el trámite ante el juez correspondiente. La medida en cuestión no resulta desproporcionada en relación con la posible afección del derecho al acceso a la administración de justicia, ya que la falta de obligatoriedad de la conciliación en los procesos de acción de repetición no implica que dicha audiencia esté proscrita antes y durante el trámite de los mismos.

Referencia: expediente D-3638

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 37 (parcial) de la Ley 640 de 2001.

Actor: Henry Aldemar Barreto Mogollón

Magistrado Ponente:

Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA

Bogotá, D.C., treinta (30) de abril de dos mil dos (2002)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados Doctores Marco Gerardo Monroy Cabra -quien la preside-, Jaime Araujo Rentería, Alfredo Beltrán Sierra,

Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil, Eduardo Montealegre Lynett, Alvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández, ha proferido la presente sentencia de acuerdo con los siguientes,

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, consagrada en el artículo 241-1 de la Constitución Política, los señores Henry Aldemar Barreto Mogollón y José Francisco Iturriza demandaron la inexequibilidad del artículo 37 (parcial) de la ley 640 de 2001 por considerarlo contrario al preámbulo y a los artículos 1º, 13 y 53 de la Carta Política.

El señor José Francisco Iturriza no fue tenido por demandante en el proceso de la referencia, ya que, por disposición de los Autos del 3 de agosto de 2001 y del 12 de septiembre de 2001, dictados en el proceso de la referencia, su condición de ciudadano venezolano no le permitía ejercer la acción pública de inconstitucionalidad de que trata el artículo 241 constitucional.

Cumplidos los trámites procesales y legales propios del proceso de constitucionalidad, la Corte Constitucional, oído el concepto del señor Procurador General de la Nación, procede a decidir acerca de la demanda de referencia.

Se transcribe a continuación el texto de la disposición acusada y se resalta y subraya el aparte demandado:

“Artículo 37. Requisito de procedibilidad en asuntos de lo contencioso administrativo. Antes de incoar cualquiera de las acciones previstas en los artículos 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo, las partes, individual o conjuntamente, deberán formular solicitud de conciliación extrajudicial, si el asunto de que se trate es conciliable. La solicitud se acompañará de la copia de la petición de conciliación enviada a la entidad o al particular, según el caso, y de las pruebas que fundamenten las pretensiones.

“Parágrafo 1º. Este requisito no se exigirá para el ejercicio de la acción de repetición.

“Parágrafo 2º. Cuando se exija cumplir el requisito de procedibilidad en materia de lo contencioso administrativo, si el acuerdo conciliatorio es improbadado por el Juez o Magistrado, el término de caducidad suspendido por la presentación de la solicitud de conciliación se reanudará a partir del día siguiente hábil al de la ejecutoria de la providencia

correspondiente..”

III. LA DEMANDA

1. Aclaración previa.

De acuerdo con el texto de la demanda, el actor acusa de inconstitucionales las expresiones “85” y “no”, contenidas en el artículo 37 de la Ley 640 de 2001.

Como se observa en la transcripción de la norma acusada, que se adopta de la versión original publicada en el Diario Oficial N° 44303 del 24 de enero de 2001, el número “85” no hace parte del texto oficial del artículo 37.

Reconociendo dicha circunstancia, el Despacho del suscrito Magistrado Ponente procedió a inadmitir, y luego a rechazar, la demanda formulada contra ese aparte de la disposición, medida que fue adoptada mediante Auto del 3 de agosto de 2001. En consecuencia, la admisión del libelo se decidió únicamente respecto de la expresión “no”, que hace parte del párrafo primero de la norma.

El concepto del señor Procurador General de la Nación aclara la confusión en que incurrió el demandante al acusar dicha expresión, inexistente en la versión oficial del texto, señalando que se trató de un error tipográfico cometido en el proceso de aprobación de la Ley 640 de 2001 y corregido por el Decreto 131 de 2001. Por ello solicita a la Corte inhibirse de fallar respecto de los cargos correspondientes.

No obstante, como por disposición del Auto del 15 de agosto de 2001, la demanda contra dicha expresión ya fue rechazada, esta Corporación se abstendrá de hacer comentarios posteriores a los reproches formulados por este aspecto.

2. Cargos de la demanda.

El actor sostiene que la expresión “no”, contenida en el artículo 37 de la Ley 640 de 2001, es inconstitucional al excluir la posibilidad de llegar a un acuerdo conciliatorio en acciones de repetición.

Bajo el título de “violación al derecho a la igualdad”, el actor formula su cargo contra esta

disposición. Al efecto señala que “dado que la acción de repetición tiene un fin eminentemente patrimonial, pues busca que el Estado recupere el dinero que ha pagado como consecuencia de una demanda en la que ha sido condenado, por la acción dolosa o gravemente culposa de un servidor público, dice, no se entiende por qué el legislador restringe de dicha posibilidad al servidor o ex servidor público contra quien se adelanta la demanda, pues bien puede ocurrir que éste quiera presentar propuestas de arreglo sin que se judicialice el conflicto.”

IV. INTERVENCIONES

Intervención del Ministerio de Justicia y del Derecho.

En representación del citado Ministerio, intervino en el proceso el ciudadano José Camilo Guzmán Santos para solicitar a la Corte la declaratoria de exequibilidad del parágrafo 1º del artículo 37 de la Ley 640 de 2001 y la inhibición respecto de la expresión 85, por las razones explicadas precedentemente en esta providencia.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Actuando dentro del término legal establecido para los efectos, el señor Procurador General de la Nación, Edgardo Maya Villazón, emitió el concepto de rigor respecto de la demanda formulada contra el artículo 37 de la Ley 640 de 2001.

Luego de hacer la precisión comentada en relación con la imposibilidad de emitir pronunciamiento respecto de la expresión “85”, supuestamente contenida en el artículo 37, la Vista fiscal afirma que no es contrario a la Carta Política que el legislador haya decidido excluir del requisito de la conciliación prejudicial a la acción de repetición. Ello, por cuanto la acción de repetición presenta características especiales que la diferencian de las demás acciones contenciosas administrativas, y que tienen que ver con el hecho de ser el Estado el único titular de la misma.

Señala que, dado el carácter obligatorio de esta acción, el establecimiento de la conciliación como requisito de procedibilidad desgastaría a las entidades del Estado en la consecución de sus fines y no permitiría garantizar la finalidad de dicha acción que es la recuperación de los dineros desembolsados por el Estado en virtud de las sentencias condenatorias por

responsabilidad patrimonial.

Advierte que, de todos modos, la conciliación como institución no está proscrita para las acciones de repetición, en virtud de que aquella es admitida en el transcurso de estos procesos, gracias a que así lo consagra el artículo 12 de la Ley 678 de 2001.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para resolver definitivamente sobre la constitucionalidad del aparte demandado, por estar inserto en una ley de la República.

2. Ausencia de cosa juzgada constitucional

Mediante Sentencia C-1195 de 2001, la Corte Constitucional declaró la exequibilidad del artículo 37 de la Ley 640 de 2001. No obstante, el fallo en cuestión restringió los efectos de la cosa juzgada constitucional al análisis vinculado con la no vulneración del derecho a acceder a la administración de justicia por parte de la norma acusada.

Siendo los efectos de la Sentencia, relativos a dichos argumentos, esta Corporación está obligada a emitir un nuevo pronunciamiento sobre el aparte demandado del artículo 37, toda vez que los cargos formulados en ésta oportunidad son diferentes a los que ya fueron objeto de debate.

En efecto, lo que el demandante pone en entredicho en esta ocasión no es el texto del artículo 37 ni sus efectos en el libre ejercicio del derecho de acceso a la administración de justicia, sino la circunstancia de que, por virtud del párrafo 1º de la norma, la conciliación como requisito de procedibilidad no se exija en las acciones de repetición.

Queda pues claro que la Corte debe pronunciarse sobre este aspecto en virtud de que no ha sido analizado todavía.

3. Problema jurídico

Pese a que, como quedó dicho, la Corte Constitucional no hizo ningún pronunciamiento expreso en relación con la acción de repetición y sus nexos con la audiencia prejudicial de

conciliación, es lo cierto que del texto de la citada Sentencia C-1195/01 se desprenden importantes elementos de juicio que permiten resolver el problema jurídico planteado en esta oportunidad por el impugnante.

El asunto que se debate tiene que ver con la potestad que tiene el legislador para señalar las acciones judiciales de la jurisdicción contencioso administrativa, respecto de las cuales es necesario agotar la etapa prejudicial de la conciliación. Para ponerlo en términos de la demanda, esta Corte debe determinar si el legislador rompe el principio de igualdad al señalar que la audiencia de conciliación constituye requisito de procedibilidad de las acciones contenciosas administrativas de reparación directa (art.86 C.C.A.) y contractual (art. 87 C.C.A.), pero no de la acción de repetición (Ley 678 de 2001).

4. Integración normativa

A pesar de que el demandante de esta referencia sólo acusa la partícula “no” del artículo 37 de la Ley 640 de 2001, es indudable que los cargos de su demanda van dirigidos contra la totalidad del párrafo en el que aquella porción se encuentra incluida. Es más, los reparos de la demanda no tendrían coherencia lógica si no es porque se interpretan en relación con la totalidad del texto que constituye el párrafo primero del artículo 37.

Lo anterior se adopta en sujeción a la jurisprudencia de esta Corporación que prescribe la necesidad, derivada del artículo 6º del Decreto 2067 de 1991, de integrar los textos normativos no demandados con los que sí lo han sido, a fin de dar coherencia discursiva y sentido jurídico a la decisión que deba adoptar la Corte Constitucional.²

5. Competencia del legislador para diseñar las formas propias de la conciliación

De acuerdo con la extensa jurisprudencia de la Corte Constitucional, reiterada en el ámbito de la conciliación por las Sentencias C-893/01 y C-1195/01, el legislador cuenta con un amplio margen de regulación para determinar el diseño y dinámica de los mecanismos de acceso a la administración de justicia, así como de los procedimientos judiciales que operan para hacer efectivo dicho acceso.

Así, en términos generales, la Corte Constitucional ha venido precisando que los efectos de la competencia general configurativa del legislador en el terreno de la administración de

justicia se reflejan, principalmente, en la potestad que le asiste al ente legislativo para determinar la forma en que los ciudadanos pueden acceder a las instancias judiciales, los mecanismos a través de los cuales pueden hacerlo, las etapas de los procedimientos adelantados ante ellas, los términos que delimitan dichas etapas y, en general, la estructura del método que permite a los asociados obtener una oportuna decisión del aparato judicial del Estado. La estructura de dichas instituciones procesales ha sido llamada por la jurisprudencia constitucional, en alusión al artículo 29 de la Constitución Política, como las “formas propias de cada juicio”.

La Corporación ha subrayado sobre el particular que las formas propias de cada juicio son “las reglas -señaladas en la norma legal- que, de conformidad con la naturaleza de cada juicio, determinan cada una de las etapas propias de un proceso y que, a su vez, se constituyen en las garantías de defensa y seguridad jurídica para los intervinientes en el respectivo litigio.” En la misma línea, la Corte agregó que estas “formas judiciales” “deben ser establecidas única y exclusivamente por el legislador, quien, consultando la justicia y el bien común, expide las pautas a seguir -con fundamento en la cláusula general de competencia y, generalmente, a través de códigos (art. 150-2 C.P.)- dentro de cada proceso judicial.”³

En similar sentido, la Corte enfatizó que:

“...de conformidad con lo preceptuado por el artículo 150-2 del Ordenamiento Constitucional, le corresponde al Congreso de la República “Expedir los códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones”, es decir, goza el Legislador, por mandato constitucional, de amplia libertad para definir el procedimiento en los procesos, actuaciones y acciones originadas en el derecho sustancial.

“Por lo tanto, como lo tiene establecido la doctrina constitucional, el órgano legislativo tiene una importante “libertad de configuración legislativa”, que le permite desarrollar plenamente su función constitucional y, en ese orden de ideas, le corresponde evaluar y definir las etapas, características, términos y demás elementos que integran cada procedimiento judicial.” (C-927 de 2000)

Ahora bien, frente a la consideración que los mecanismos de acceso a la administración de justicia no son fines en sí mismos sino -tan solo- herramientas utilizadas por el Estado para

garantizar la convivencia pacífica y la vigencia del orden justo, la jurisprudencia nacional ha venido reconociéndole el carácter de tales a cierto tipo de mecanismos alternativos de solución de conflictos que, como la conciliación, han demostrado suficiente idoneidad y agilidad ejemplares en la reparación de las contiendas surgidas entre los particulares y entre los particulares y el Estado.

En efecto, de acuerdo con lo establecido por la Corte Constitucional en la mencionada Sentencia C-1195 de 2001 –en donde la corporación analizó la conciliación prejudicial obligatoria a la luz del ordenamiento superior-, aquel dispositivo de mediación constituye una vía real y efectiva de acceso a la administración de justicia que, como tal, goza de las garantías y soporta las mismas imposiciones que otros mecanismos de mayor tradición jurídica a los que comúnmente acuden los particulares para resolver sus desavenencias.

Así, la providencia en cuestión afirmó que “mecanismos como la mediación y la conciliación, más que medios para la descongestión judicial, son instrumentos para garantizar el acceso efectivo a la justicia y promover la resolución pacífica de los conflictos”.⁴

Y en otro de sus comentarios, la Corte enfatizó en que el acceso a la administración de justicia no sólo se logra mediante la utilización de los mecanismos tradicionales de solución de conflictos sino también a través de vías alternas de enfrentamiento que, de igual manera, conducen al restablecimiento del orden justo y de la convivencia pacífica. Sobre este particular, subrayó que:

“De conformidad con la jurisprudencia de la Corte, el acceso a la justicia comporta no sólo la posibilidad de que cualquier persona solicite la protección de sus derechos ante los jueces competentes⁵, sino también, por expresa autorización del artículo 116 constitucional, que pueda resolver sus disputas a través de mecanismos como la conciliación o el arbitraje.⁶

Así las cosas, dado que el legislador posee libertad de configuración para diseñar la estructura y funcionamiento de los diferentes mecanismos de acceso a la administración de justicia y sentado que la conciliación –en particular la extrajudicial- constituye un verdadero mecanismo de acceso a la administración de justicia, lógico es concluir que el primero está en libertad de determinar la estructura jurídica y la dinámica de funcionamiento de la conciliación, tanto de la que se tramita ante el juez como de la que se adelanta por fuera de su jurisdicción.

En este sentido, es dable afirmar que la ley puede definir las “formas propias” del procedimiento de conciliación pues, como se viene reiterando, ésta es una vía de acceso al servicio público de la administración de justicia.

6. “La determinación de los asuntos sujetos a conciliación prejudicial obligatoria en materia contencioso administrativa”

Con subtítulo idéntico al que identifica este capítulo, la Sentencia C-1195/01 procedió a analizar los artículos de la Ley 640 de 2001 que establecen las acciones judiciales de la jurisdicción contencioso administrativa cuya procedencia requiere de la celebración de una audiencia previa de conciliación. El estudio realizado en esa oportunidad por la Corte permite concluir el legislador cuenta con la autonomía constitucional necesaria para determinar cuáles acciones judiciales requieren de conciliación previa como requisito de procedibilidad.

En efecto, tal conclusión se deduce de las consideraciones vertidas en el fallo, que se transcriben a continuación:

“7.4. La determinación de los asuntos sujetos a conciliación prejudicial obligatoria en materia contencioso administrativa

“En materia contencioso administrativa, el legislador estableció unas condiciones particulares que reducen la posibilidad de afectación del derecho de acceso a la justicia en esta materia.

“En primer lugar, con el fin de proteger la legalidad y los intereses patrimoniales del Estado, la conciliación administrativa debe ser aprobada judicialmente.⁷

“En segundo lugar, la conciliación administrativa sólo puede ser adelantada ante los agentes del Ministerio Público asignados a la jurisdicción contencioso administrativa. Ello implica una intervención mayor del conciliador con el fin de proteger el interés general, la legalidad del proceso y los derechos fundamentales. Además, el conciliador puede solicitar pruebas adicionales a las presentadas por las partes para la sustentación del acuerdo conciliatorio⁸ y si tales pruebas no son aportadas, puede decidir que no se logró el acuerdo.⁹

“En tercer lugar, la conciliación administrativa impone a los representantes de las entidades públicas no sólo la obligación de concurrir a la audiencia de conciliación, sino además la

obligación de discutir las propuestas de solución que se hagan, salvo que exista justificación para ello, y de proponer fórmulas de solución¹⁰. El incumplimiento de estas obligaciones da lugar a sanciones disciplinarias.

“Según el artículo 70 de la Ley 446 de 1998, la conciliación en esta materia tiene importantes restricciones.

‘Artículo 70. Asuntos susceptibles de conciliación. El artículo 59 de la Ley 23 de 1991, quedará así:

‘Artículo 59. Podrán conciliar, total o parcialmente, en las etapas prejudicial o judicial, las personas jurídicas de derecho público, a través de sus representantes legales o por conducto de apoderado, sobre conflictos de carácter particular y contenido económico de que conozca o pueda conocer la jurisdicción contencioso administrativa a través de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo.

‘Parágrafo 1.- En los procesos ejecutivos de que trata el artículo 75 de la Ley 80 de 1993, la conciliación procederá siempre que en ellos se hayan propuesto excepciones de mérito.

‘Parágrafo 2.- No puede haber conciliación en los asuntos que versen sobre conflictos de carácter tributario.”

“De los asuntos susceptibles de conciliación citados en la Ley 446 de 1998, la Ley 640 de 2001 señaló la obligatoriedad de este requisito de procedibilidad para los asuntos que hayan de ser tramitados mediante las acciones previstas en los artículos 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo, es decir, acciones de reparación directa por daños antijurídicos causados por hechos, omisiones, operaciones o actuaciones administrativas o por la ocupación temporal o permanente de inmuebles por causa de trabajos públicos o por cualquier otra causa, así como controversias de carácter patrimonial surgidas con ocasión de contratos estatales.

“En el caso de la conciliación prejudicial en materia contencioso administrativa, la sentencia en la sentencia C-160 de 1999, definió un requisito adicional sobre la definición de la procedencia o no de la vía gubernativa que la Corte examinará a continuación.

“Por la naturaleza de la acción de reparación directa (artículo 86 del Código Contencioso

Administrativo), no es indispensable de agotamiento previo de la vía gubernativa. Además, en el caso de la acción contractual (artículo 87 del Código Contencioso Administrativo), no existe incompatibilidad entre la conciliación prejudicial y el agotamiento de la vía gubernativa, pues en este caso, según lo establecen los artículos 51 y 77 de la Ley 80 de 1993, Estatuto de la Contratación Estatal, “los actos administrativos que se produzcan con motivo u ocasión de la actividad contractual sólo son susceptibles del recurso de reposición”, el cual no es obligatorio para poder ejercer la acción contractual. Esta disposición cumple, por lo tanto, con los condicionamientos enunciados por la Corte y resulta constitucional en estos aspectos.

“Por lo anterior, la exigencia del requisito de procedibilidad en materia contencioso administrativa resulta compatible con la Carta...” (Sentencia C-1195 de 2001)

Visto de lo anterior que el legislador está habilitado para establecer las acciones judiciales respecto de las cuales es necesario agotar la conciliación previa, es consecuente deducir que aquél también lo está para excluir las acciones que considere incompatibles con dicho requisito. En otros términos, a la facultad constitucional de inclusión le correspondería una facultad correlativa de exclusión.

La no exigencia de conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad de la acción de repetición es entonces una decisión que el legislador adopta en ejercicio de su autonomía legislativa y que, por tanto, sólo a él le corresponde decidir.

En otras palabras, habría que determinar si el trato diferencial que el legislador confiere a la acción de repetición, en contraste con las acciones de reparación directa y contractual, proviene de una decisión razonada y no simplemente de un mandato desprovisto de sustento lógico. Ello, porque la potestad de configuración del legislador consiste en una competencia constitucional que, como tal, debe ejercerse dentro de los límites de la Carta Política y debe estar justificada en un principio de razón suficiente que excluya la tacha de arbitrariedad por la cual pudiera ser retirada del ordenamiento jurídico.

En este contexto, resulta imprescindible dar aplicación a la jurisprudencia de la Corte que desarrolla el principio constitucional de la igualdad, ya que si el trato distintivo que el legislador confiere a la acción de repetición no se encuentra sustentado en una diferencia real entre dicho dispositivo y los otros frente a los cuales sí se exige la conciliación previa, no

existiría razón jurídica para conservar la norma en el ordenamiento.

Si, por el contrario, se encuentra que la naturaleza de la acción exigía que el legislador le diera un trato diferente a la repetición frente a las demás acciones contenciosas administrativas del artículo 37, habría que concluir que la distinción de la norma acusada no es contraria al principio de igualdad constitucional sino que lo realiza, pues éste ordena tratar lo igual de manera igual, y lo desigual de forma desigual.

En efecto, a la luz de la jurisprudencia de esta Corporación, es claro que “...no necesariamente toda desigualdad constituye una forma de discriminación, la igualdad sólo se viola, -ha dicho la Corte- si la desigualdad está desprovista de una justificación objetiva y razonable, y la existencia de dicha justificación debe apreciarse según la finalidad y los efectos de la medida considerada, debiendo darse una relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida.”¹¹

7. Razonabilidad de la exclusión de la conciliación en materia de acción de repetición

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, contenida principalmente en la Sentencia C-022 de 1996, pero desarrollado en muchas otras providencias de la Corte, un trato diferencial es razonable cuando se cumplen los requisitos siguientes:

- a. Cuando se establece que la diferencia de trato tiene un objetivo claro.
- b. Cuando se determina que dicho objetivo es válido a la luz de la Constitución.
- c. Cuando se verifica que el trato desigual es proporcional al fin perseguido.

En el caso objeto de la presente decisión, la Corte encuentra que la diferencia de trato conferida por la Ley a la acción de repetición, en el sentido de no exigir conciliación previa a la apertura del proceso, es constitucionalmente razonable por los siguientes motivos.

De la normatividad contenida en la Ley 678 de 2001, por la cual el Congreso reglamentó la acción de repetición o llamamiento en garantía con fines de repetición, se deduce que dicha acción posee características particulares que justifican, en lo que tiene que ver con el requisito prejudicial de la conciliación, un trato diferente al del resto de las acciones contempladas en el artículo 37 de la Ley 640 de 2001.

De otro lado, conforme lo prescribe el artículo 4º de la Ley 678, la acción de repetición es obligatoria. La norma señala que “[e]s deber de las entidades públicas ejercitar la acción de repetición o el llamamiento en garantía, cuando el daño causado por el Estado haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de sus agentes”, y enfatiza que “el incumplimiento de este deber constituye falta disciplinaria.”. La obligatoriedad de la acción de repetición se evidencia en el hecho de que tampoco le es posible al Estado desistir de las pretensiones de la demanda, pues así lo dispone el artículo 9º de la Ley 678:

Artículo 9º. Desistimiento. Ninguna de las entidades legitimadas para imponer la acción de repetición podrá desistir de ésta.

Establecido en los términos anteriores que la diferencia de trato viene impuesta por la conjunción de una titularidad exclusiva y de la obligatoriedad de la acción, es posible determinar que el objetivo del trato diferencial otorgado por el legislador es la defensa de los intereses públicos custodiados por el Estado.

El tratamiento específico que el artículo 37 de la Ley 640 de 2001 otorga a dicha acción se justifica en la medida en que el Estado no puede abstenerse de promover el procedimiento judicial respectivo. Esta obligatoriedad en la iniciación de la acción conduce a que la Ley exonere al Estado de la obligación adicional de celebrar la audiencia de conciliación previo a la presentación de la demanda, como una medida que tiende a aligerar su carga procesal. Desde esa perspectiva, el objetivo de la disposición: hacer menos onerosa la carga procesal del Estado en el trámite de reparación del patrimonio público afectado por la conducta de uno de sus agentes, está acorde con los fines constitucionales de promover la prosperidad general y asegurar la prevalencia del interés general (Arts. 1º y 2º C.P.)

Con todo, la norma acusada podría juzgarse contraria al principio de igualdad constitucional en la medida en que establece un privilegio procesal a favor del Estado, que el legislador no confiere a los particulares en ejercicio de las demás acciones judiciales frente a las cuales sí se requiere conciliación prejudicial.

No obstante, precisamente porque la acción de repetición es una acción cuyo titular exclusivo es el Estado, el legislador estaría habilitado para otorgar la excepción contenida en la norma acusada sin que por ello se entienda violentado el principio de igualdad. Ciertamente, la posición que afronta el Estado frente a la vulneración de su patrimonio, que

-debe recordarse- es el mismo patrimonio público, no es similar a la del particular que recibe un desmedro económico de tipo individual. Por ello, atendiendo al hecho de que el fin perseguido por ese trámite judicial es la recuperación de recursos públicos, resulta entendible y justificado que el Legislador releve a su titular de la obligación de conciliar el pleito antes de iniciar el trámite ante el juez correspondiente.

Por último, además de encontrarse justificada a la luz de las circunstancias particulares de la acción de repetición, es dable sostener que la medida de exclusión que se consagra en el parágrafo 1º del artículo 37 demandado también cumple con el requisito de proporcionalidad impuesto en el test de razonabilidad. En efecto, la medida en cuestión no resulta desproporcionada en relación con la posible afección del derecho al acceso a la administración de justicia, ya que la falta de obligatoriedad de la conciliación en los procesos de acción de repetición no implica que dicha audiencia esté proscrita antes y durante el trámite de los mismos, pues es visto que ésta puede ser convocada en los términos de los artículos 12 y 13 de la Ley 678 de 2001.

En los términos anteriores, la Corte no encuentra justificados los cargos formulados en la demanda. Por el contrario, considera que la norma acusada está acorde con las disposiciones de la Carta Fundamental y no sólo con las que fueron aducidas como demandadas por el impugnante.

VII. DECISION

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

R E S U E L V E

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

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Presidente

JAIME ARAÚJO RENTERIA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

LUIS EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

Secretaria General

1 La parte resolutive del fallo prescribe: “Segundo.- Declarar EXEQUIBLES los artículos 35, 36, 37 y 38 de la Ley 640 de 2001, que regulan la conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad para acudir a las jurisdicciones civil y contencioso administrativa, en relación con los cargos de la demanda, relativos al derecho a acceder a la justicia.”

2 Respecto del principio de integración de la unidad normativa consúltense, entre otras, las

sentencias C-010/01, C-173/01, C-204/01, C-391/00 y C-758/01

3 Sentencia C-140/95

4 Sentencia C-1195/01

5 Corte Constitucional, Sentencia C-037/96, MP: Vladimiro Naranjo Mesa. En este caso al estudiar la constitucionalidad de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, la Corte analizó el contenido del derecho a acceder a la justicia y dijo que éste “implicaba la posibilidad de que cualquier persona solicite a los jueces competentes la protección o el restablecimiento de los derechos que consagran la Constitución y la ley”.

6 Corte Constitucional, Sentencia C-163/99, MP: Alejandro Martínez Caballero, donde la Corte al estudiar la constitucionalidad del artículo 127 de la Ley 446 de 1998, que regula la figura del arbitraje, señaló que los mecanismos alternos de solución de conflictos también desarrollaban el derecho a acceder a la justicia.

7 Ley 446 de 1998, artículo 73 y Ley 640 de 2001, artículo 24.

8 Ley 640 de 2001, Artículo 25. “Pruebas en la conciliación extrajudicial. Durante la celebración de la audiencia de conciliación extrajudicial en asuntos de lo contencioso administrativo los interesados podrán aportar las pruebas que estimen pertinentes. Con todo, el conciliador podrá solicitar que se alleguen nuevas pruebas o se complementen las presentadas por las partes con el fin de establecer los presupuestos de hecho y de derecho para la conformación del acuerdo conciliatorio. Las pruebas tendrán que aportarse dentro de los veinte (20) días calendario siguientes a su solicitud. Este trámite no dará lugar a la ampliación del término de suspensión de la caducidad de la acción previsto en la ley. Si agotada la oportunidad para aportar las pruebas según lo previsto en el inciso anterior, la parte requerida no ha aportado las solicitadas, se entenderá que no se logró el acuerdo.”

9 El artículo 25, inciso final, de la Ley 640 de 2001 dice: “Si agotada la oportunidad para aportar las pruebas según lo previsto en el inciso anterior, la parte requerida no ha aportado las solicitadas, se entenderá que no se logró el acuerdo.”.

10 Ley 446 de 1998, Artículo 74. Sanciones. El artículo 64 de la Ley 23 de 1991, quedará así: “Artículo 64. La inasistencia injustificada de las partes o sus apoderados a la audiencia de

conciliación o la negativa, igualmente injustificada, a discutir las propuestas formuladas, se sancionará con multa hasta de diez (10) salarios mínimos mensuales legales a favor del Consejo Superior de la Judicatura que será impuesta, en la prejudicial, por el agente del Ministerio Público, y en la judicial, por el Juez, Sala, Sección o Subsección respectiva.”

Artículo 14 del Decreto 2511 de 1998: “De las sanciones. La inasistencia injustificada de los interesados o de sus apoderados a la audiencia de conciliación que se adelanta ante el procurador judicial o la negativa, igualmente injustificada, a discutir las propuestas formuladas, se sancionará con multa hasta de diez (10) salarios mínimos mensuales legales a favor del Consejo Superior de la Judicatura, que será impuesta por el agente del ministerio mediante acto administrativo motivado susceptible de recurso de reposición, el cual deberá interponerse de acuerdo con los artículos 50, 51 y 52 del Código Contencioso Administrativo”.

11 Sentencia T-422/92