

Sentencia C-337/16

CONSECUENCIA DE DECLARAR DESIERTO EL RECURSO DE APELACION CONTRA SENTENCIA CONDENATORIA DE PRIMERA INSTANCIA CUANDO EL APELANTE NO ASISTE A LA AUDIENCIA DE CONCILIACION-Constituye una medida razonable y proporcionada a las finalidades previstas por el legislador al establecer la carga procesal de realizar audiencia de conciliación antes de dar trámite al recurso de apelación

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Concepto de violación

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes

ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA Y A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA-Alcance

ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Derecho a la tutela judicial efectiva/DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Necesidad inherente a la condición humana/TUTELA JUDICIAL EFECTIVA-Expresión medular del carácter democrático y participativo del Estado/TUTELA JUDICIAL EFECTIVA-Pilar fundamental del Estado Social de Derecho

TUTELA JUDICIAL EFECTIVA-Bloque de constitucionalidad/TUTELA JUDICIAL EFECTIVA-Está directamente relacionada con la justicia como valor fundamental de la Constitución/TUTELA JUDICIAL EFECTIVA-Alcance

TUTELA JUDICIAL EFECTIVA-Hace parte del núcleo esencial del debido proceso/TUTELA JUDICIAL EFECTIVA-Derecho de aplicación inmediata

CONGRESO DE LA REPUBLICA-Depositario de la cláusula general de competencia/CLAUSULA GENERAL DE COMPETENCIA DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA-Configuración de procesos judiciales y reglas para su desarrollo

PROCEDIMIENTOS JUDICIALES-Amplia potestad del Legislador

PROCESOS JUDICIALES-Discrecionalidad normativa del Legislador/LIBERTAD DE

CONFIGURACION DEL LEGISLADOR EN PROCESOS JUDICIALES-Limites

DERECHO A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA-Limites a la libertad de configuración del legislador en procesos judiciales

DERECHO A LA DOBLE INSTANCIA-Garantía

DERECHO AL DEBIDO PROCESO Y PRINCIPIO-DERECHO A LA DOBLE INSTANCIA-Garantía de los derechos de defensa y de contradicción

PRINCIPIO-DERECHO A LA DOBLE INSTANCIA-Consagrado en la Convención Americana de Derechos Humanos/PRINCIPIO-DERECHO A LA DOBLE INSTANCIA-Hace parte del bloque de constitucionalidad

PRINCIPIO-DERECHO A LA DOBLE INSTANCIA-Finalidad/PRINCIPIO-DERECHO A LA DOBLE INSTANCIA-Alcance

PRINCIPIO A LA DOBLE INSTANCIA-No tiene carácter absoluto

PRINCIPIO A LA DOBLE INSTANCIA Y CLAUSULA GENERAL DE COMPETENCIA-Limites a la libertad de configuración del legislador/LIBERTAD DE CONFIGURACION DEL LEGISLADOR EN EL PRINCIPIO A LA DOBLE INSTANCIA-Proporcionalidad y razonabilidad

PRINCIPIO-DERECHO A LA DOBLE INSTANCIA-Limitaciones

EXCEPCIONES O LIMITACIONES AL PRINCIPIO-DERECHO A LA DOBLE INSTANCIA-Amplio margen de configuración del legislador/EXCEPCIONES O LIMITACIONES AL PRINCIPIO-DERECHO A LA DOBLE INSTANCIA-No pueden ser injustificadas, desproporcionadas o arbitrarias

CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS O CONCILIACIONES POR LAS ENTIDADES PUBLICAS SEGUN EL CODIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO-Alcance

CODIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO-Reglas para el cumplimiento de sentencias o conciliaciones por parte de las entidades públicas/CODIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DE LO CONTENCIOSO

ADMINISTRATIVO-Trámite del recurso de apelación contra sentencias proferidas en primera instancia/CODIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO-No contempla la obligatoriedad de asistencia a la audiencia de conciliación como requisito para la procedencia del recurso de apelación/CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS O CONCILIACIONES POR LAS ENTIDADES PUBLICAS-Carga procesal para entidades públicas condenadas en primera instancia que apelan la condena

AUDIENCIA DE CONCILIACION EN PROCESOS DE LA JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA Y RECURSO DE APELACION CONTRA SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA-Jurisprudencia del Consejo de Estado/AUDIENCIA DE CONCILIACION EN PROCESOS DE LA JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA Y OBLIGACION A LA PARTE APELANTE DE ASISTIR-Jurisprudencia del Consejo de Estado

JUICIO DE PROPORCIONALIDAD-Modalidades según el grado de intensidad

DEMANDA SOBRE CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS O CONCILIACIONES POR LAS ENTIDADES PUBLICAS SEGUN EL CODIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO-Test intermedio

PROYECTO DE LEY EN MATERIA DE DESCONGESTION JUDICIAL FRENTE A LA OBLIGATORIEDAD DE LA AUDIENCIA DE CONCILIACION-Antecedentes legislativos

PROYECTO DE LEY EN MATERIA DE DESCONGESTION JUDICIAL FRENTE A LA OBLIGATORIEDAD DE LA AUDIENCIA DE CONCILIACION-Propósito de la inclusión de la Ley 1395 de 2010 en la Ley 1437 de 2011

AUDIENCIA DE CONCILIACION EN RECURSO DE APELACION CONTRA SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA DE CARACTER CONDENATORIO-Obligatoriedad de asistencia y consecuencias negativas para la parte apelante que no asistiere no viola ninguna prohibición constitucional/AUDIENCIA DE CONCILIACION EN RECURSO DE APELACION CONTRA SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA DE CARACTER CONDENATORIO-Al introducir una sanción por no asistir, el legislador fuerza a quienes participaron del proceso a acudir/AUDIENCIA DE CONCILIACION EN RECURSO DE APELACION CONTRA SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA DE CARACTER CONDENATORIO-Coacción para asistir es una opción que no está expresamente proscrita en la Constitución del 91

AUDIENCIA DE CONCILIACION EN RECURSO DE APELACION CONTRA SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA DE CARACTER CONDENATORIO-Norma abre posibilidad para que entidad pública condenada pueda concurrir y terminar anticipadamente el proceso

CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS O CONCILIACIONES POR LAS ENTIDADES PUBLICAS SEGUN EL CODIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO-Exequibilidad de la expresión “si el apelante no asiste a la audiencia, se declarará desierto el recurso” contenida en el artículo 192 de la Ley 1437 de 2011

Referencia: expediente D-11110

Demandante: Franky Alexander Vega Murcia

Magistrado Ponente:

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Bogotá D. C, veintinueve (29) de junio de dos mil dieciséis (2016).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y una vez cumplidos los requisitos y trámites establecidos en el Decreto Ley 2067 de 1991, profiere la presente:

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Franky Alexander Vega Murcia presentó demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 192 (parcial) de la Ley 1437 de 2011 “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. ”

La demanda fue inadmitida mediante auto del 10 de julio de 2015. Presentado oportunamente el escrito de corrección y aplicando el principio pro actione, fue admitida el cuatro (4) de agosto de 2015. Mediante providencia de esta fecha, el Magistrado Sustanciador dispuso: i) admitir la demanda; ii) fijar en lista el asunto y simultáneamente correr traslado al Procurador General de la Nación, para que rindiera el concepto de rigor; iii) comunicar la iniciación del proceso al Presidente de la República, al Presidente del

Congreso de la República, al Presidente de la Cámara de Representantes, al Ministerio del Interior, al Ministerio de Justicia y del Derecho, al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, a la Alcaldía Mayor de Bogotá y a la Defensoría del Pueblo; iv) invitar a las facultades de derecho de las universidades Nacional de Colombia, Santo Tomás de Bogotá, de Antioquia, Externado de Colombia, Libre, Pontificia Universidad Javeriana, del Rosario, de los Andes, Sergio Arboleda, del Norte, al Instituto Colombiano de Derecho Procesal, a la Cámara de Comercio de Bogotá, a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, al Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, al Centro de Derecho-Justicia y Sociedad -DeJusticia-, a la Confederación Colombiana de Consumidores, a la Cámara de Comercio de Bogotá, a la Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá y a la Asociación para el Fomento y Desarrollo Inmobiliario.

ii. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

A continuación se transcribe el texto del precepto, subrayando los apartes demandados:

“LEY 1437 DE 2011 (enero 18)

Diario Oficial No. 47.956 de 18 de enero de 2011

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

EL CONGRESO DE COLOMBIA DECRETA: [...]

Las condenas impuestas a entidades públicas consistentes en el pago o devolución de una suma de dinero serán cumplidas en un plazo máximo de diez (10) meses, contados a partir de la fecha de la ejecutoria de la sentencia. Para tal efecto, el beneficiario deberá presentar la solicitud de pago correspondiente a la entidad obligada.

Las cantidades líquidas reconocidas en providencias que impongan o liquiden una condena o que aprueben una conciliación devengarán intereses moratorios a partir de la ejecutoria de la respectiva sentencia o del auto, según lo previsto en este Código.

Cuando el fallo de primera instancia sea de carácter condenatorio y contra el mismo se interponga el recurso de apelación, el Juez o Magistrado deberá citar a audiencia de conciliación, que deberá celebrarse antes de resolver sobre la concesión del recurso. La asistencia a esta audiencia será obligatoria. Si el apelante no asiste a la audiencia, se declarará desierto el recurso”.

(...)

III. LA DEMANDA

Según el demandante el artículo 192 de la Ley 1437 de 2011, al condicionar la concesión del recurso de apelación de la sentencia condenatoria a una entidad pública a la asistencia a la audiencia de conciliación que debe celebrarse con anterioridad a la resolución de dicha concesión, vulnera los artículos 1, 2, 29, 31 y 229 de la Constitución Política, sobre los derechos al debido proceso, a apelar toda sentencia y a acceder a la administración de Justicia, así como el artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos, sobre el deber de los Estados Parte de desarrollar las posibilidades de un recurso judicial efectivo y el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, sobre el derecho de toda persona a que el fallo condenatorio sea sometido a un tribunal superior.

Manifiesta que el efecto de la norma demandada, la cual considera contiene un mero formalismo, es la ejecutoria del fallo de primera instancia sin que se haya resuelto el recurso de apelación, presentado oportunamente, resultando contrario a la norma sustancial y a la garantía fundamental de que toda sentencia pueda ser apelada.

Aduce que se limita el derecho de acceso a la administración de justicia en segunda instancia, al exigir que el apelante acuda a una audiencia de conciliación que está por fuera del proceso propiamente dicho y por tanto no es una ritualidad, condición o término propio de cada juicio.

Agrega que se desconoce la obligación que el Estado colombiano asumió con la Convención Americana de Derechos Humanos, en cuanto a desarrollar las posibilidades de un recurso judicial, ya que contrario a ello restringe esta eventualidad al exigir la asistencia a una audiencia de conciliación no obstante que la entidad ya ha manifestado su desacuerdo al interponer el recurso de apelación, lo que a su vez desconoce la garantía contemplada en el

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en cuanto a acudir a un juez superior para que se pronuncie sobre un fallo condenatorio.

Destaca que el artículo 247 de la misma Ley 1437 de 2011 determina el trámite y las condiciones del recurso de apelación contra sentencias, en el cual no se contempla la asistencia a una audiencia de conciliación como requisito para la concesión del recurso.

Especifica que el aparte demandado resulta irrazonable porque no guarda relación con el fin para el cual fue establecido, el que cree que es darle oportunidad a la entidad condenada en primera instancia para que revise la posibilidad de ofrecer una fórmula conciliatoria que le evite pagos excesivos o adicionales por el paso del tiempo. Expresa que si bien se puede cumplir esa finalidad, la declaratoria del recurso desierto por la inasistencia de la entidad a la audiencia de conciliación produce la terminación del proceso sin haberse agotado la segunda instancia, a pesar de haberse recurrido oportunamente, lo que equivale a la terminación del proceso por una sentencia no recurrida.

Concluye que la norma acusada desconoce la obligación del legislador de garantizar el derecho sustancial, ya que por el contrario privilegia lo formal, pasando por alto los mandatos constitucionales y el bloque de constitucionalidad, que otorgan preferencia al derecho a la doble instancia y al acceso a la administración de justicia.

IV. INTERVENCIONES

1. Universidad Externado de Colombia.

En primer lugar, indica que pese a que formalmente se subsanó la demanda de la referencia, considera que sigue sin ser claro el concepto de violación. Señala que el actor aún no cumple con la carga procesal necesaria para activar el mecanismo de control constitucional, limitándose a efectuar conjeturas y afirmaciones sobre la presunta vulneración del derecho al debido proceso, al acceso a la administración de justicia y a la doble instancia.

Sin embargo, manifiesta que en caso que la Corte decida pronunciarse de fondo debe decantarse por la exequibilidad de la norma demandada. Aduce que el actor omite reflexionar que, para que exista una vulneración al acceso a la administración de justicia se

requiere que efectivamente se imposibilite a las personas acceder a la misma, lo que no ocurre en el presente evento.

Explica que la norma demandada no establece requisitos adicionales para la tramitación del recurso de apelación y, por el contrario, plantea que en el caso de que la sentencia sea condenatoria y se haya apelado se debe citar a una audiencia de conciliación, con el objeto probable de evitar la tramitación del enunciado recurso de alzada y, así, descongestionar la administración de justicia. Es ese sentido, concluye, la finalidad de la disposición demandada es legítima desde el punto de vista constitucional, siendo necesaria, idónea y proporcional en sentido estricto.

2. Instituto Colombiano de Derecho Procesal

Pide a la Corte que declare exequible el aparte demandado. Señala que la disposición demandada obliga a las entidades demandadas a asumir con seriedad la posibilidad de conciliar la sentencia de condena, pudiendo en ese momento lograr una rebaja de la misma, pero asumiendo que la inasistencia acarrea una sanción, consistente en que el recurso será declarado desierto.

Aduce que la norma demandada no desborda la libertad de configuración legislativa en materia procesal; no es desequilibrada y no atenta en contra del debido proceso de ninguna de las partes. Señala que al imponer cargas al recurrente no afecta de ninguna manera su derecho presentar el recurso de apelación.

Considera que lo demandado debe ser declarado exequible. Indica que la pretensión del actor no está llamada a prosperar porque la norma acusada sí resulta razonable dentro de los principios de celeridad y efectividad de la administración de justicia. Para soportar su concepto se refiere a los antecedentes legislativos de la Ley 1395 de 2010, sobre descongestión judicial, norma de igual contenido que la demandada en el presente proceso.

Indica que la disposición acusada tiene como objeto, dentro del proceso contencioso administrativo, racionalizar el uso del aparato judicial, hacer más efectiva la justicia, promover los mecanismos alternativos de resolución de conflictos, garantizar mayor economía procesal, el cumplimiento oportuno de las obligaciones generadas por el proceso

y racionalizar la segunda instancia. Indica que un problema de similar índole fue abordado ya por la Corte Constitucional en la sentencia C-204 de 2003.

4. Consejo de Estado

Pide a la Corte inhibirse en el presente caso o, en subsidio, declarar exequible el aparte demandado. Señala que la presente acción no tiene vocación de prosperidad, toda vez que no reúne los requisitos mínimos para que la Corte emita un pronunciamiento de fondo, según los lineamientos recogidos en la sentencia C-1052 de 2001. Aduce que el actor no realiza una exposición de las razones por las cuales alega que el contenido de una norma constitucional resulta vulnerado por el aparte demandado, bajo los requisitos de especificidad y pertinencia exigidos por el Tribunal. Manifiesta que la demanda “evidencia el lugar común de considerar violados el acceso a la administración de justicia, el debido proceso y la doble instancia bajo consideraciones particulares del actor, visiones de lo que él considera que debe ser el trámite de apelación y argumentos de simple conveniencia...”, por lo que no existe una oposición verificable entre la ley demandada y el texto constitucional.

Señala que la demanda parte de alegaciones legales y doctrinarias y que, aunque acusa el artículo 197 de la Ley 1437 de 2011 por ser presuntamente irrazonable y desproporcionado, nunca realiza ejercicio de ponderación alguno.

En relación con la exequibilidad de la norma en estudio, recuerda que existe un amplio margen para que el legislador establezca y regule los recursos contra las providencias judiciales y su trámite. Señala, en concordancia con lo anterior, que fijar una consecuencia jurídica por la inasistencia a la audiencia de conciliación, lo único que busca es la eficiencia de la administración de justicia, la observancia del principio de economía procesal y evitar mayores erogaciones para el Estado.

Precisa que puede ocurrir que la entidad apelante no asista a la audiencia de conciliación porque entre la interposición del recurso y la fecha fijada para esta última ha cambiado de criterio, no encontrando ya motivos serios para tramitar la alzada.

5. Contraloría General de la República.

Considera que la Corte debe declararse inhibida respecto de los cargos formulados en relación con los artículos 1,2, 29 31 y 229 de la Constitución. Ello porque observa a que el actor erró en el análisis, ya que realmente alega una vulneración del artículo 150 de la Carta.

De manera subsidiaria solicita a la Sala pronunciarse a favor de la exequibilidad de la norma, porque esta se ajusta y enmarca dentro de la libertad de configuración legislativa.

Además aduce que no restringe el derecho de acción, ya que de él ya se ha hecho uso. Tan así es -explica- que en esta instancia ya existe una decisión del fallado, providencia que ha sido objeto de impugnación, por lo que tampoco puede afirmarse que exista violación a la doble instancia.

6. Universidad Libre de Colombia.

Solicita se declare la inexecuibilidad de lo demandado. Manifiesta que no se encuentra una razón justificada para apoyar la terminación del proceso al haber declarado desierto un recurso de apelación, cuando en otras jurisdicciones una inasistencia acarrea un aplazamiento de la audiencia o, en el peor evento, un indicio grave en contra de la parte renuente.

Considera que la norma no guarda coherencia ni equilibrio con un eficiente engranaje procesal, ya que asume una sanción que es desproporcionada y excesiva frente al resultado que se pretende obtener con su utilización.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Ministerio Público solicita a la Corte declarar exequible la expresión “si el apelante no asiste a la audiencia, se declarará desierto el recurso”, contenida en el artículo 192 de la Ley 1437 de 2011.

Señala el Ministerio Público que el artículo 192 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo regula el procedimiento para el cumplimiento de las sentencias o conciliaciones por parte de las entidades públicas, indicando en su inciso cuarto que cuando el fallo condenatorio de primera instancia sea apelado, el juez o magistrado correspondiente deberá citar a audiencia de conciliación, la cual debe

celebrarse antes de resolver sobre la concesión del recurso. Dado el carácter obligatorio de dicha audiencia, allí también se indica que si el apelante no asiste a esa audiencia entonces se declarará desierto el recurso.

El Procurador observa que es preciso recordar que, en razón de la cláusula general de competencia establecida en el artículo 150 (numerales 1 y 2) de la Carta Política, el legislador goza de una amplia libertad de configuración en materia de procedimientos judiciales, la cual le permite regular, entre otros aspectos, los mecanismos alternativos de solución de conflictos, como es el caso de la conciliación, los recursos y medios de defensa ordinarios y extraordinarios que pueden interponer las partes contra las decisiones judiciales y administrativas, tales como la reposición y apelación.

En segundo lugar, anota que lo que busca el legislador a través de la norma demandada no es vulnerar la garantía de la doble instancia ni el derecho de acceso a la administración de justicia, sino evitar a través de la conciliación que se llegue a aquella, y esto en aras de garantizar los principios de economía, celeridad y eficacia procesal, lo cual a su vez redundaría en la descongestión de los despachos judiciales.

Destaca que quien interpone un recurso de apelación para que se revise por el superior la condena que le ha sido impuesta en primera instancia, en todo debe someterse a los requisitos que para su concesión ha establecido el legislador quien, se reitera, tiene una amplia facultad constitucional para establecer las cargas procesales de las partes, del juez y de los terceros intervinientes (art. 150 constitucional, numerales 1 y 2).

En este sentido, sostiene la Vista Fiscal, desde el punto de vista constitucional no existe justificación alguna para que quien actúa como apelante no esté dispuesto a asumir las cargas procesales pertinentes impuestas por el legislador, tales como cumplir con las condiciones exigidas por la ley para su concesión, más aun cuando, como sucede específicamente en este caso, ese deber consiste en asistir a una audiencia de conciliación con el fin de intentar solucionar el conflicto voluntariamente y, con ello, garantizar los principios de economía, celeridad y eficacia procesal.

Por otra parte, precisa que aunque nunca ha sido objeto de estudio por parte de esa corporación, el artículo 70 de la ley 1395 de 2010, “Por la cual se adoptan medidas en materia de descongestión judicial” ya contemplaba la exigencia contenida en el inciso

cuarto del artículo 192 del nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, al disponer que cuando el fallo de primera instancia sea de carácter condenatorio y contra el mismo se interponga el recurso de apelación, el Juez o Magistrado deberá citar a audiencia de conciliación, que deberá celebrarse antes de resolver sobre la concesión del recurso. La asistencia a esta audiencia será obligatoria; si el apelante no asiste a la audiencia se declarará desierto el recurso.

Así las cosas, el Ministerio Público considera que bien puede el legislador exigir para la concesión del recurso de apelación la asistencia del apelante a la audiencia de conciliación respectiva, con el fin de concluir el asunto litigioso, razón por la cual se concluye que la disposición demandada no vulnera el derecho de acceso a la administración de justicia ni la garantía de la doble instancia del apelante.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

En virtud de lo dispuesto por el artículo 241-4 de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer de la demanda de inconstitucionalidad de la referencia.

2. Asunto previo: aptitud parcial de la demanda.

Toda vez tres intervinientes (Universidad Externado de Colombia, Consejo de Estado y Contraloría General de la República) solicitan a la Corte que se inhíba -en parte o en todo- en el estudio de constitucionalidad de las disposiciones demandadas, la Sala analizará preliminarmente la existencia o no de un cargo apto de inconstitucionalidad.

En síntesis los intervinientes señalan que el demandante no concreta acusaciones claras y pertinentes sobre la disposición acusada. Indican también que se incumple con el requisito de suficiencia.

Como lo ha expuesto la Corte, al presentar el concepto de violación, el actor debe exponer razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes. Este Tribunal, refiriéndose al contenido de los argumentos aptos para incoar la acción de inconstitucionalidad, ha expresado:

“La efectividad del derecho político depende, como lo ha dicho esta Corporación, de que las razones presentadas por el actor sean claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes[1]. De lo contrario, la Corte terminará inhibiéndose, circunstancia que frustra “la expectativa legítima de los demandantes de recibir un pronunciamiento de fondo por parte de la Corte Constitucional “[2].

Adicionalmente, las razones que respaldan los cargos de inconstitucionalidad sean ciertas significa que la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente[4] “y no simplemente [sobre una] deducida por el actor, o implícita”[5] e incluso sobre otras normas vigentes que, en todo caso, no son el objeto concreto de la demanda[6]. Así, el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad supone la confrontación del texto constitucional con una norma legal que tiene un contenido verificable a partir de la interpretación de su propio texto; “esa técnica de control difiere, entonces, de aquella [otra] encaminada a establecer proposiciones inexistentes, que no han sido suministradas por el legislador, para pretender deducir la inconstitucionalidad de las mismas cuando del texto normativo no se desprenden”[7].

De otra parte, las razones son específicas si definen con claridad la manera como la disposición acusada desconoce o vulnera la Carta Política a través “de la formulación de por lo menos un cargo constitucional concreto contra la norma demandada “[8]. El juicio de constitucionalidad se fundamenta en la necesidad de establecer si realmente existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política, resultando inadmisibles que se deba resolver sobre su inexecutable a partir de argumentos “vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales”[9] que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan. Sin duda, esta omisión de concretar la acusación impide que se desarrolle la discusión propia del juicio de constitucionalidad[10].

La pertinencia también es un elemento esencial de las razones que se exponen en la demanda de inconstitucionalidad. Esto quiere decir que el reproche formulado por el peticionario debe ser de naturaleza constitucional, es decir, fundado en la apreciación del contenido de una norma Superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado. En este orden de ideas, son inaceptables los argumentos que se formulan a partir de consideraciones puramente legales[11] y doctrinarias[12], o aquellos otros que se limitan a

expresar puntos de vista subjetivos en los que “el demandante en realidad no está acusando el contenido de la norma sino que está utilizando la acción pública para resolver un problema particular, como podría ser la indebida aplicación de la disposición en un caso específico “[13]; tampoco prosperarán las acusaciones que fundan el reparo contra la norma demandada en un análisis de conveniencia[14], calificándola “de inocua, innecesaria, o reiterativa”[15] a partir de una valoración parcial de sus efectos.

Finalmente, la suficiencia que se predica de las razones de la demanda de inconstitucionalidad guarda relación, en primer lugar, con la exposición de todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche; así, por ejemplo, cuando se estime que el trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado ha sido quebrantado, se tendrá que referir de qué procedimiento se trata y en qué consistió su vulneración (artículo 2 numeral 4 del Decreto 2067 de 1991), circunstancia que supone una referencia mínima a los hechos que ilustre a la Corte sobre la fundamentación de tales asertos, así no se aporten todas las pruebas y éstas sean tan sólo pedidas por el demandante. Por otra parte, la suficiencia del razonamiento apela directamente al alcance persuasivo de la demanda, esto es, a la presentación de argumentos que, aunque no logren prime facie convencer al magistrado de que la norma es contraria a la Constitución, si despiertan una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicia realmente un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional “[16].

Revisadas en conjunto la demanda y la corrección de la misma la Sala observa que, en contra de lo que aducen algunos intervinientes, sí se cumple con la carga en relación con los cargos formulados respecto de los artículos 29, 31 y 229 y el 14 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos de la Carta. No así en cuanto a las acusaciones formuladas por la presunta infracción de los artículos 1 y 2 constitucionales.

Observa la Corte que en ningún pasaje de la demanda o de su corrección encuentra argumentos suficientes, claros y pertinentes encaminados a demostrar por qué disposición acusada vulnera los artículos 1 y 2 constitucionales. El demandante, en relación con dichas

normas, se limita a hacer consideraciones generales, fundadas en algunos doctrinantes, sobre el significado del Estado Social de Derecho, sin concretar un reproche de inconstitucionalidad. El actor también restringe la formulación del presunto cargo no lleva su razonamiento más allá de aquel punto en el que se active en el juez constitucional una duda razonable sobre la inexequibilidad de lo demandado. En el sentido de lo anterior, considera la Sala que las alegaciones carecen de claridad, suficiencia, pertinencia y especificidad, por lo cual la Corte se inhibirá respecto de estas acusaciones.

Sin embargo, respecto de los artículos 29, 31 y 229 de la Constitución Política, 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos y el 14 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, el actor asumió su carga argumentativa mínima, ya que señaló, en su criterio, de qué manera la declaratoria de desierto del recurso de apelación por inasistencia a la audiencia de conciliación, prevista en el artículo 192 de la Ley 1437 de 2011, pudo haber desbordado de forma irrazonable y desproporcionada la libertad de configuración del legislador en materia del diseño que da a los procesos judiciales. Se evidencia, en el texto mediante el cual el actor subsanó las falencias de su demanda inicial, un esfuerzo argumentativo que genera la duda mínima requerida en la jurisprudencia de esta Corporación para activar el proceso de constitucionalidad. Por lo anterior, la Sala considera que el cargo es apto.

3. Planteamiento del problema jurídico.

La Sala debe establecer si la exigencia de asistir a una audiencia de conciliación, como requisito para la concesión del recurso de apelación en lo contencioso administrativo, so pena de declararlo desierto, vulnera los derechos al debido proceso, a la doble instancia y al acceso a la administración de justicia de los apelantes, al haber excedido el legislador la libertad de configuración legislativa, introduciendo una carga procesal que resulta irrazonable y desproporcionada.

Para tal efecto la Sala analizará (i) el acceso a la administración de justicia y la tutela judicial efectiva, (ii) la garantía-derecho a la doble instancia y, por último, (iii) la constitucionalidad de la disposición demandada.

4. Acceso a la administración de justicia y a la tutela judicial efectiva[17].

El acceso a la administración de justicia -derecho fundamental a la tutela judicial efectiva- ha sido catalogado como una necesidad inherente a la condición humana[18]. Además ha sido considerado “expresión medular del carácter democrático y participativo del Estado “[19] y “pilar fundamental de la estructura de nuestro actual Estado Social de Derecho “[20].

Encuentra sustento no solo en el texto de la Carta Política sino en los instrumentos que se integran a ella a través del bloque de constitucionalidad[21]. Su vínculo con el Preámbulo es de primer orden al estar “directamente relacionado con la justicia como valor fundamental de la Constitución”[22]. Apunta al cumplimiento de los fines esenciales del Estado, entre ellos garantizar la efectividad de los derechos, promover la convivencia pacífica, velar por el respeto a la legalidad y a la dignidad humana, y asegurar la protección de los asociados en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades públicas[23]. Además, su consagración expresa como derecho de toda persona refuerza la valía que quiso darle el Constituyente de 1991 en el ordenamiento jurídico (art. 229 CP).

La Corte ha explicado que la tutela judicial efectiva también hace parte del núcleo esencial del debido proceso (art. 29 CP) y se proyecta como derecho fundamental de aplicación inmediata[24] que “se garantiza a través de las distintas acciones y recursos que el ordenamiento jurídico ha previsto para la protección de los derechos”[25], con la advertencia de que “el diseño de las condiciones de acceso y fijación de los requisitos para su pleno ejercicio corresponde al Legislador “[26].

El Congreso, como depositario de la cláusula general de competencia (art. 150-2 CP), es el llamado constitucionalmente a configurar los procesos judiciales y las reglas para su desarrollo. Es por esta vía por la cual se desarrollan la seguridad jurídica, la racionalidad, el equilibrio y, en definitiva, el principio de legalidad[27].

La jurisprudencia de esta Corte ha reconocido la amplia potestad del legislador para regular los procedimientos judiciales[28]. Ello, por supuesto, siempre y cuando “no ignore, obstruya o contraríe las garantías básicas previstas por la Constitución “[29], y con la premisa básica según la cual “el proceso no es un fin en sí mismo, sino que se concibe y estructura para realizar la justicia y con la finalidad superior de lograr la convivencia pacífica “[30].

La discrecionalidad de la cual dispone el legislador significa que puede confeccionar los procesos judiciales dentro de un amplio espectro de opciones, cuyo límite es “la razonabilidad y proporcionalidad de las medidas adoptadas, en cuanto éstas se encuentren acordes con las garantías constitucionales de forma que permitan la realización material de los derechos sustanciales “[31].

Es así como la definición concreta de las etapas, características, términos, recursos, medios de prueba, formalidades y demás aspectos propios de un proceso judicial, habrá de ser valorada y definida por el legislador dentro de los límites generales antes mencionados, uno de los cuales es precisamente el derecho a la tutela judicial efectiva.

5. La garantía-derecho a la doble instancia.

5.1. Los artículos 29 y 31 y de la Constitución Política establecen el derecho fundamental al debido proceso y el principio constitucional y derecho fundamental a la doble instancia, como garantía de los de defensa y de contradicción[32].

Señalan que “toda sentencia judicial podrá ser apelada o consultada, salvo las excepciones que consagre la ley ” -art. 31 – y que el sindicado en un proceso penal tiene derecho “a impugnar la sentencia condenatoria” -art. 29-, De similar manera, el principio-derecho a la doble instancia está consagrado en el artículo 8o de la Convención Americana de Derechos Humanos, el cual, al referirse a las garantías judiciales que tiene toda persona dentro del proceso, establece ” (...) h) Derecho a recurrir el fallo ante el juez o tribunal superior “. Esta norma hace parte del bloque de constitucionalidad.

5.2 Esta Corporación ha sostenido que la finalidad del principio-derecho a la doble instancia es permitir que la decisión adoptada por una autoridad judicial sea revisada por otro funcionario, independiente e imparcial de la misma naturaleza y más alta jerarquía, con el fin de que decisiones contrarias a los intereses de las partes tengan una más amplia deliberación con propósitos de corrección, permitiendo de esa forma enmendar la aplicación indebida que se haga por parte de la autoridad de la Constitución o la ley[33]. Es una garantía contra la arbitrariedad, y en un mecanismo principal, idóneo y eficaz para la corrección de los yerros en que pueda incurrir una autoridad pública.

No obstante, la Corte ha reconocido que el principio a la doble instancia no tiene un

carácter absoluto[34] porque el Constituyente admitió en el artículo 31 de la Carta, que el legislador dentro de su competencia discrecional podía establecer excepciones al mismo, por ejemplo, consagrando trámites judiciales de única instancia o imponiendo ciertos límites a los recursos que buscan cuestionar la actuación de una autoridad pública.

En todo caso, también ha señalado que el amplio margen de configuración que tiene el legislador en las distintas ramas del derecho a la que alude el artículo 150 Superior (cláusula general de competencias)[35], no puede llegar al extremo de permitirle anular derechos, sino que debe ceñirse a los principios, valores y derechos fundamentales constitucionales, además de seguir criterios de proporcionalidad y razonabilidad que justifiquen la limitación como legítima[36]. De allí que sea necesario que las mismas respondan a un fin constitucionalmente admisible y que no se tornen arbitrarias[37].

La sentencia C-103 de 2005 precisó algunos criterios específicos que deben ser tenidos en cuenta por el legislador -en general- cuando consagre limitaciones al principio-derecho de la doble instancia, a saber: (i) la exclusión de la doble instancia debe ser excepcional; (ii) deben existir otros recursos, acciones u oportunidades procesales que garanticen adecuadamente el derecho de defensa y el derecho de acceso a la administración de justicia de quienes se ven afectados por lo actuado o por lo decidido en procesos de única instancia; (iii) la exclusión de la doble instancia debe propender por el logro de una finalidad constitucionalmente legítima; y, (iv) la exclusión no puede dar lugar a discriminación.

Entonces, no cabe duda de que la Constitución le confiere al legislador un amplio marco de configuración para sentar excepciones o limitaciones al principio-derecho a la doble instancia. Estas deben trazarse de forma que respeten el contenido axiológico de la Carta Política, en especial los derechos constitucionales fundamentales, principalmente el derecho de defensa y la garantía de debido proceso; por consiguiente, no pueden ser injustificadas, desproporcionadas o arbitrarias, más aún cuando quien cumple el papel de legislar lo hace en uso de facultades extraordinarias.

5.3. Aclarado lo anterior, la Sala estima importante precisar que el legislador en ejercicio del margen de configuración con que cuenta, puede asignar a las partes, al juez y aún a terceros intervinientes, imperativos jurídicos de conducta dentro del proceso judicial, consistentes en deberes, obligaciones y cargas procesales. Como lo indicó la sentencia

C-1512 de 2000, citando una providencia de la Corte Suprema de Justicia[38], “los primeros se hallan instituidos por los ordenamientos rituales en interés de la comunidad, las obligaciones en pro del acreedor y las últimas en razón del propio interés”.

De esta forma, “cuando el legislador impone límites al principio-derecho a la doble instancia, es viable que consagre cargas procesales, entendidas como aquellas situaciones que exigen una conducta de realización facultativa establecida en interés del propio sujeto y cuya omisión reporta una consecuencia desfavorable como, por ejemplo, la preclusión de una oportunidad o un derecho procesal e inclusive hasta la pérdida del derecho sustancial sometido a la litis. Significa lo anterior que supone un proceder potestativo del sujeto en interés propio y que en caso de incumplimiento, acarrea una consecuencia que puede limitar derechos fundamentales.” [39]

Por lo tanto, las cargas procesales se caracterizan porque el sujeto a quien se las impone la ley conserva la facultad de cumplirlas o no, es decir, le son enunciadas o advertidas y es aquel quien dispone libre y discrecionalmente si las cumple o no, sin que nadie pueda obligarlo a hacerlo. En caso de incumplimiento, queda sometido a la consecuencia desfavorable que prevé la ley para sancionar su omisión, esto es, a la limitación misma.

6. El examen de constitucionalidad de la disposición examinada.

6.1 Alcance de la norma demandada.

Teniendo en cuenta las intervenciones que se presentaron en el trámite del presente proceso observa la Sala que la disposición demandada, contenida en el inciso 4o del artículo 192 de la Ley 1437 de 2011, admite al menos dos interpretaciones.

6.1.1 La primera parte de la lectura sistemática de la norma en comento, dentro del contexto integral del artículo 192. Debe observarse que esta disposición tiene por objeto, según reza el título mismo, establecer las reglas para el “cumplimiento de sentencias o conciliaciones por parte de las entidades públicas”. Así, se puede entender que los sujetos obligados por los mandatos en ella contenidos, son precisamente las personas jurídicas de derecho público que hayan sido condenadas mediante providencias judiciales o que hayan adquirido obligaciones mediante conciliaciones. Al asumir esta hermenéutica, la Sala concluye que la obligatoriedad de asistencia a la audiencia de conciliación prevista en el

inciso 4o y la consecuencia derivada de faltar a ella (que es lo que se demanda) atañe a la entidad pública condenada en primera instancia que presenta el recurso de alzada. Por contera, tal lectura de la norma excluiría a los demás apelantes posibles -el demandante, el Ministerio Público o terceros intervinientes llamados en garantía, por ejemplo-, máxime cuando se considera que el artículo 247 del mismo Código[40], que regula el trámite de la apelación en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, no contempla de manera general la obligatoriedad de asistencia a una audiencia de conciliación como requisito para su procedencia. Es decir, el inciso crea una carga procesal puntual y expresa para un sujeto determinado: entidades públicas condenadas en primera instancia que apelan dicha condena.

Por esta interpretación se decanta el Consejo de Estado al intervenir en el presente proceso de constitucionalidad. Señala en su memorial que “luego de emitirse la sentencia correspondiente, la entidad pública vencida en juicio apela y la norma prevé de manera razonable y proporcionada que debe adelantarse una audiencia de conciliación... “. Y más adelante refiere: “Ahora, puede que la entidad apelante no asista a la audiencia porque entre la interposición del recurso y la fijación de la audiencia ha estimado que no resulta conveniente adelantar el trámite de segunda instancia, en la medida en que no encuentra motivos serios y de fondo para rebatir lo decidido en la sentencia condenatoria... “.

6.1.2 Sin embargo, una lectura aislada del inciso al que pertenece la disposición acusada, por fuera de su contexto normativo, podría llevar a la conclusión contraria, indicando que la carga procesal atañe a todos los que están facultados para apelar la decisión condenatoria de primera instancia. En ese supuesto, el demandante que presentara el recurso (por ejemplo, por no haber obtenido en un proceso de reparación directa las condenas esperadas), activaría el mecanismo de conciliación, se obligaría a sí mismo a asistir a la audiencia y, en caso de no hacerlo, asumiría la consecuencia de deserción del recurso. Para la Sala dicha interpretación también es plausible, toda vez que justo el inciso demandado, a diferencia de los demás que contiene el artículo, no hace referencia expresa a las entidades públicas y es general, en su tenor literal, abriendo la posibilidad de una lectura que conduzca al intérprete a pensar que se creó una carga procesal para todos quienes apelen.

Es esta la hermenéutica adoptada por varios de los intervinientes y por el Procurador

General en el concepto rendido ante esta Corte. Adicionalmente, aunque la jurisprudencia del Consejo de Estado no ha abordado el asunto que puntualmente compete a la Corte, algunos autos proferidos por el máximo tribunal de lo contencioso administrativo indican que esta interpretación es la que se encuentra vigente en la práctica de dicha jurisdicción. Por ejemplo, en el auto 2008-00557 de 17 de septiembre 2014 esa Corporación, sin ahondar en la materia, afirmó: “En efecto, (...) consagra la audiencia de conciliación que debe celebrarse en los procesos de la jurisdicción contencioso administrativa, antes de considerar la concesión y admisión del recurso de apelación que se interponga contra una sentencia de primera instancia que sea de carácter condenatorio. Además, impone a la parte apelante la obligación de asistir a tal diligencia, pues de lo contrario la impugnación deberá declararse desierta.” Como se observa, en dicha cita jurisprudencial no se hace distinción sobre a quién corresponde la carga procesal aludida y la sanción por inasistencia, refiriéndose genéricamente a la “parte apelante”.

6.2 Estudio de los cargos.

6.2.1 El actor estima que la disposición demanda vulnera los artículos 29, 31 y 229 de la Constitución y los artículos 14 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos y el 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos. De acuerdo con la cuestión de constitucionalidad que formula, corresponde a la Sala establecer si la exigencia de asistir a una audiencia de conciliación, como requisito para la concesión del recurso de apelación en lo contencioso administrativo, so pena de declararlo desierto, vulnera los derechos al debido proceso, a la doble instancia y al acceso a la administración de justicia de la parte apelante, al haber excedido el legislador la libertad de configuración legislativa, introduciendo una carga procesal que resulta irrazonable y desproporcionada.

Como se señaló en los apartes preliminares de esta sentencia, en el ejercicio de la potestad de definición del legislador en materia de determinación de los procedimientos y de la modulación de la garantía-derecho a la doble instancia es amplia. Sin embargo, la actividad de este ha de circunscribirse siempre a los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

Bajo estos parámetros debe definirse, entonces, si la medida contenida en el aparte normativo acusados supera el juicio anunciado. Para tal efecto es necesario recordar que la Corte ha sostenido[41] que el juicio de proporcionalidad adopta diversas modalidades – leve,

intermedia o estricta – según su grado de intensidad. Al respecto, la sentencia C-354 de 2009, sintetizó la postura de este Tribunal, así:

“De acuerdo con la jurisprudencia, la regla general en el control de constitucionalidad es la aplicación de un test leve de proporcionalidad en el examen de una medida legislativa, criterio que se fundamenta en el principio democrático, así como en la presunción de constitucionalidad que existe sobre las decisiones legislativas.[42]

El test leve se orienta a establecer la legitimidad del fin y de la medida, debiendo ésta última ser, además, adecuada para alcanzar el fin buscado. En consecuencia, la Corte se limita, cuando el test es leve, por una parte, a determinar si el fin buscado y el medio empleado no están constitucionalmente prohibidos y, por otra, a establecer si el medio escogido es adecuado, esto es, idóneo para alcanzar el fin propuesto. Sin que se trate de una enunciación taxativa, y sin que el contenido de una disposición sea el único criterio relevante para definir la intensidad del juicio de constitucionalidad, puede señalarse que la Corte ha aplicado un test leve de proporcionalidad en casos que versan exclusivamente sobre materias 1) económicas, 2) tributarias, o, 3) de política internacional, o, 4) cuando está de por medio una competencia específica definida por la Constitución en cabeza de un órgano constitucional, 5) cuando se trata del análisis de una normatividad preconstitucional derogada que aún surte efectos en el presente; o, 6) cuando del contexto normativo del artículo demandado no se aprecie prima facie una amenaza para el derecho en cuestión.[43]

Para la Corte, las limitaciones constitucionales impuestas al legislador en determinadas materias en la propia Constitución justifican en determinados casos la aplicación de un test de mayor intensidad.

La Corte ha empleado el llamado test intermedio para analizar la razonabilidad de una medida legislativa, en especial 1) cuando la medida puede afectar el goce de un derecho constitucional no fundamental, o 2) cuando existe un indicio de arbitrariedad que se refleja en la afectación grave de la libre competencia, o, 3) cuando se trata de una medida de acción afirmativa.[44]

En el test intermedio el nivel de exigencia del análisis es mayor, por cuanto se requiere que el fin no sólo sea legítimo sino, también, constitucionalmente importante, en razón a

que promueve intereses públicos valorados por la Carta o en razón a la magnitud del problema que el legislador busca resolver y que el medio, no sólo sea adecuado, sino efectivamente conducente a alcanzar el fin buscado por la norma sometida a control judicial.[45]

Finalmente, en la Sentencia C-673 de 2001 la Corte enunció algunos casos en los que se ha aplicado un test estricto de razonabilidad: 1) cuando está de por medio una clasificación sospechosa como las enumeradas en forma no taxativa a manera de prohibiciones de discriminación en el inciso 1º o del artículo 13 de la Constitución; 2) cuando la medida recae principalmente en personas en condiciones de debilidad manifiesta, grupos marginados o discriminados, sectores sin acceso efectivo a la toma de decisiones o minorías insulares y discretas; 3) cuando la medida que hace la diferenciación entre personas o grupos, prima facie, afecta gravemente el goce de un derecho constitucional fundamental, o, 4) cuando se examina una medida que crea un privilegio

En esa sentencia la Corte manifestó que en el test estricto de razonabilidad, los elementos de análisis de la constitucionalidad son los más exigentes, en la medida en que, en desarrollo del mismo, el fin de la medida debe ser legítimo e importante, pero además imperioso, y el medio escogido debe ser no sólo adecuado y efectivamente conducente, sino, además, necesario, o sea, que no pueda ser remplazado por un medio alternativo menos lesivo. Adicionalmente, dijo la Corte, el test estricto es el único que incluye, como cuarto paso, la aplicación de un juicio de proporcionalidad en sentido estricto, conforme al cual los beneficios de adoptar la medida deben exceder claramente las restricciones impuestas por la medida sobre otros principios y valores constitucionales.. ”

En el presente evento, la Corte aplicará el test intermedio. La disposición demandada no representa ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica, ni afectan a un grupo marginado o discriminado. No obstante, en la percepción del demandante, podrían afectar el goce de diversos derechos constitucionales fundamentales como el acceso a la administración de justicia, la tutela judicial efectiva y la garantía de doble instancia. Esto hablaría en favor de aplicar un juicio estricto al examen de la medida. Sin embargo, para arribar a tal conclusión no basta la afirmación de que se vulneran derechos fundamentales. Adicionalmente, es necesario que los argumentos que apuntan a la aplicación de un grado de intensidad más

exigente, sean de tal peso que se justifique abandonar el test ordinario.

6.2.2 Para la Corte el aparte acusado del artículo 192 de la Ley 1437 de 2011 persigue fines legítimos y constitucionalmente importantes, en razón a que promueve intereses públicos valorados por la Carta y en razón a la magnitud del problema que el legislador busca resolver.

Es necesario precisar que las disposiciones que se demandan provienen de la Ley 1395 de 2010, sobre descongestión judicial, por lo que para entender el objetivo que impulsó al legislador, es pertinente que la Corte se remita a los antecedentes de dicho proyecto de ley, donde es manifiesta la voluntad del Congreso de hacer obligatoria la audiencia de conciliación de la que trata el numeral demandado. Lo anterior, en el tercer debate del trámite de la Ley 1437 de 2011, en Comisión Primera de Cámara, publicado en la Gaceta 683 de 2010. Ahí se propuso:

“En relación con el cumplimiento de las sentencias, el artículo 192 es adicionado con dos reglas establecidas en los artículos 62 y 70 de la Ley 1395, los cuales establecen lo siguiente: el 62 indica que ejecutoriada la sentencia, para su cumplimiento, la Secretaría remitirá los oficios correspondientes, y el 70 señala que cuando el fallo de primera instancia sea de carácter condenatorio y contra el mismo se interponga el recurso de apelación, el juez o magistrado deberá citar a audiencia de conciliación, que deberá celebrarse antes de resolver sobre la concesión del recurso, siendo obligatoria la asistencia a esta audiencia y declarándose desierto el recurso si el apelante no asiste.” (Subrayas de la Corte)

Ahora, en los antecedentes de la Ley 1395 de 2010, se observa que inicialmente, en la versión radicada del proyecto, publicada en la Gaceta 825 de 2008, se propuso en el entonces artículo 45 lo siguiente:

“Artículo 45. Adiciónase un cuarto inciso al artículo 43 de la Ley 640 de 2001, cuyo texto será el siguiente:

Posteriormente, en la Ponencia para primer debate del mismo proyecto de Ley en Comisión Primera de Senado, Gaceta 481 de 2009, se expresó: (destacado y subrayado fuera de texto)

“... no es suficiente la inversión en materia de justicia si no se combina con la adopción de instrumentos de carácter normativo, que tengan como finalidad la desjudicialización de conflictos; la simplificación de procedimientos y trámites; y la racionalización del aparato judicial, para hacer más efectiva la justicia, mediante un control más estricto de la demanda de la misma. (...)

En el proyecto se propone la adición del artículo 43 de la Ley 640 de 2001, para establecer, en materia contencioso-administrativa, la obligación de la conciliación judicial cuando el fallo de primera instancia sea condenatorio

“4. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Al examinar el texto radicado por el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Interior y de Justicia y de la interlocución sostenida con el Ministerio, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Superior de la Judicatura y la Fiscalía General de la Nación se encontró necesario incluir modificaciones, que contribuyan a la solución de la problemática identificada por la Rama Judicial.

Por lo anterior, se introducen las modificaciones al régimen procesal civil recomendadas por el Consejo Superior de la Judicatura; al régimen contencioso-administrativo sugeridas por el Consejo de Estado; al régimen procesal laboral introducidas por la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia, al régimen Procesal Penal Sala Penal del Tribunal de Bogotá y; finalmente, al régimen de extinción del derecho de dominio por recomendación de la Unidad Nacional de Lavado de Activos y Extinción del Derecho de Dominio de la Fiscalía General de la Nación

Las modificaciones propuestas son las siguientes:

Reformas relacionadas con la Jurisdicción Contencioso-Administrativa En este proyecto de ley se proponen las siguientes reformas:

(...)

“En el proyecto se propone la adición del artículo 43 de la Ley 640 de 2001, para establecer, en materia contencioso-administrativa, la obligación de la conciliación judicial cuando el fallo de primera instancia sea condenatorio (...)

“46. Con el propósito de promover el uso de los mecanismos alternativos de solución de conflictos como la conciliación, se propone incluir una sanción al apelante que no concurra a dicha audiencia.

Por lo anterior, se propone modificar el artículo 45 del proyecto así:

“Artículo 45: Adicionase un cuarto inciso al artículo 43 de la Ley 640 de 2001, cuyo texto será el siguiente:

En materia de lo contencioso administrativo, cuando el fallo de primera instancia sea de carácter condenatorio y contra el mismo se interponga el recurso de apelación, el juez o magistrado deberá citar a audiencia de conciliación, que deberá celebrarse antes de resolver sobre la concesión del recurso. La asistencia a esta audiencia será obligatoria.

Parágrafo. Si el apelante no asiste a la audiencia, se declarará desierto el recurso “.

En la Ponencia para tercer debate en Comisión Primera de Cámara, publicado en la Gaceta 262 de 2010, se precisa aún más la justificación del contenido normativo que originó la norma actualmente demandada:

“La iniciativa, tal y como fue aprobada en el honorable Senado de la República, contiene ochenta y cuatro (84) artículos, divididos en nueve (9) Capítulos, los cuales se encargan de introducir modificaciones y medidas novedosas en los regímenes de los procesos civiles, laborales, penales, contencioso-administrativos, electorales “en sede jurisdiccional-, de extinción de dominio, de conciliación extrajudicial, así como Especiales atribuciones al Consejo Superior de la Judicatura y otras medidas aplicables a la generalidad de los procesos, como a continuación se detalla: (...)

Reformas relacionadas con la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo “[En el] Artículo 49. Para garantizar la mayor economía procesal, el cumplimiento oportuno de las obligaciones generadas por el proceso, y la racionalización de la segunda instancia, se adiciona el artículo 43 de la Ley 640 de 2001 con un inciso en el cual se dispone la obligación de la conciliación judicial en materia contencioso-administrativa, cuando en el fallo de primera instancia se condene al Estado. ”

En conclusión, la norma demandada se incluyó en la Ley 1437 de 2011 manifiestamente

con el propósito de racionalizar el aparato judicial, hacer más efectiva la justicia, promover los mecanismos alternativos de solución de conflictos, garantizar mayor economía procesal, garantizar el cumplimiento oportuno de las obligaciones generadas por el proceso y racionalizar la segunda instancia, de tal manera que la entidad pública condenada en primera instancia y las otras partes del proceso no se vieran sometidos a un largo y costoso proceso judicial para obtener la aplicación de justicia en su respectivo caso, sino que se hicieran efectivos los principios de justicia pronta y efectiva propios de la administración de justicia, íntimamente ligados con el acceso a ella, la tutela judicial efectiva y el derecho al debido proceso. Es decir, el objeto de la norma en comento, en el parecer del legislador, no es otro que el de dar desarrollo a los artículos 29 y 229 constitucionales.

6.2.3 Ahora procede la Sala a examinar si la medida para lograr los objetivos anteriormente enunciados es adecuada y efectivamente conducente. Se debe establecer aquí si el medio empleado para alcanzar las finalidades descritas se encuentra constitucionalmente prohibido o es manifiestamente inadecuado para la obtención de las mismas.

Es necesario decir que elevar la asistencia a la audiencia de conciliación a una obligación y señalar consecuencias negativas para la parte apelante que no asistiere, no viola ninguna prohibición constitucional. Por la vía de introducir una sanción, el legislador fuerza a quienes participaron del proceso a acudir al mecanismo alternativo estipulado por el artículo 192 de la Ley 1437 de 2011. Entre las múltiples opciones con las que aquel cuenta para lograr lo pretendido, la coacción es una opción que no está expresamente proscrita en la Constitución del 91. Igualmente considera la Corte que la carga procesal es efectivamente conducente. Veamos:

Es relevante tener en cuenta que la norma abre una posibilidad adicional para que, sin necesidad de agotar todo el trámite de segunda instancia, una entidad pública condenada en primera instancia pueda concurrir a la audiencia de conciliación y terminar anticipadamente el proceso. Es, por decirlo de alguna manera, un beneficio único, la oportunidad de ahorrarse meses y hasta años de litigio. La consecuencia de perder ese beneficio, al incumplir la carga de asistir siquiera a la cita fijada en la conciliación, fuerza a las partes del proceso a observar una especial diligencia en cuanto a honrar la obligación que le impone el artículo 192 de la Ley 1437 de 2011. En ese sentido es conducente; esto es, resulta adecuado para el fin propuesto. Más aún si se tiene en cuenta que la entidad

pública ya ha sido -como serijo- condenada en primera instancia y que subsiste el riesgo procesal de que, de tramitarse la segunda, se mantenga en firme el fallo, causando eventualmente mayores intereses de mora y, por esa vía, acrecentar el daño patrimonial de la persona jurídica de derecho público.

En conclusión, la Corte declarará exequible la norma, por los cargos estudiados.

Por lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLE la expresión “si el apelante no asiste a la audiencia, se declarará desierto el recurso”, contenida en el artículo 192 de la Ley 1437 de 2011, por los cargos analizados

Notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

Presidenta

Con aclaración de voto

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Vicepresidente

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

Con aclaración de voto

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

Con salvamento de voto

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

Con salvamento de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

Aclaración de voto de la Magistrada

María Victoria Calle Correa

a la Sentencia C-337/16

CONSECUENCIA DE DECLARAR DESIERTO EL RECURSO DE APELACION CONTRA SENTENCIA CONDENATORIA DE PRIMERA INSTANCIA CUANDO EL APELANTE NO ASISTE A LA AUDIENCIA DE CONCILIACION-Sala Plena ha debido optar por hacer un juicio de razonabilidad constitucional más exigente, debido a la importancia de los valores y derechos constitucionales involucrados (Aclaración de voto)

CONSECUENCIA DE DECLARAR DESIERTO EL RECURSO DE APELACION CONTRA SENTENCIA CONDENATORIA DE PRIMERA INSTANCIA CUANDO EL APELANTE NO ASISTE A LA AUDIENCIA DE CONCILIACION-Una norma que establece como consecuencia del incumplimiento de un deber procesal (asistir a la audiencia de conciliación), una restricción importante de un derecho constitucional fundamental (perder el derecho a apelar una decisión judicial, así la misma sea condenatoria), merece especial atención del juez constitucional (Aclaración de voto)

CONSECUENCIA DE DECLARAR DESIERTO EL RECURSO DE APELACION CONTRA SENTENCIA CONDENATORIA DE PRIMERA INSTANCIA CUANDO EL APELANTE NO ASISTE A LA AUDIENCIA DE CONCILIACION-Teniendo en cuenta que la norma se dirige, ante todo, a entidades públicas que han sido objeto de una condena de carácter pecuniario, es claro también que la consecuencia establecida por el legislador podría afectar los bienes constitucionales involucrados que son los recursos públicos (Aclaración de voto)

CONSECUENCIA DE DECLARAR DESIERTO EL RECURSO DE APELACION CONTRA SENTENCIA CONDENATORIA DE PRIMERA INSTANCIA CUANDO EL APELANTE NO ASISTE A LA AUDIENCIA DE CONCILIACION-La Sala plena de la Corte Constitucional tenía elementos suficientes para entender que el impacto de la regla acusada sobre los derechos procesales y de defensa podía ser considerable y, en tal medida, exigía un análisis más riguroso por parte del juez constitucional (Aclaración de voto)

CONSECUENCIA DE DECLARAR DESIERTO EL RECURSO DE APELACION CONTRA SENTENCIA

CONDENATORIA DE PRIMERA INSTANCIA CUANDO EL APELANTE NO ASISTE A LA AUDIENCIA DE CONCILIACION-No serían aceptables aplicaciones estrictas de la regla que dejen de reconocer excusas válidas de inasistencia, o aplicaciones estratégicas de la misma que busquen limitar el derecho a apelar, antes que lograr los fines buscados por el legislador (Aclaración de voto)

CONSECUENCIA DE DECLARAR DESIERTO EL RECURSO DE APELACION CONTRA SENTENCIA CONDENATORIA DE PRIMERA INSTANCIA CUANDO EL APELANTE NO ASISTE A LA AUDIENCIA DE CONCILIACION-La sentencia C-337/16 establece que el aparte normativo acusado no va en contra de la constitución, en tanto regla general del sistema, esto, por supuesto, no impide a un Juez de la República en un caso concreto y específico, inaplicar la regla analizada (Aclaración de voto)

Referencia: D-11110

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 192 (parcial) de la Ley 1437 de 2011, 'Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo'.

Magistrada ponente

Jorge Iván Palacio Palacio

Acompaño la decisión adoptada por la Corte Constitucional en la sentencia C-337 de 2016,[46] en la cual se resolvió declarar constitucional la regla de procedimiento contencioso administrativo, según la cual 'si el apelante único no asiste a la audiencia, se declarará desierto el recurso'. No obstante considero necesario hacer algunas aclaraciones con relación a las razones y motivaciones que sustentan mi posición.

1. En primer lugar, respaldo la decisión de la Sala Plena de continuar con la jurisprudencia constitucional aplicable según la cual el legislador tiene un amplio margen de configuración, concretamente a propósito del diseño de las reglas de carácter procedimental, siempre y cuando se trata de reglas razonables y proporcionadas constitucionalmente. En tal medida, los parámetros constitucionales de razonabilidad y proporcionalidad continúan siendo la medida por la cual se establece la constitucionalidad de las reglas legales de procedimiento.

2. Ahora bien, considero que la Sala Plena ha debido optar por hacer un juicio de razonabilidad constitucional más exigente, debido a la importancia de los valores y derechos constitucionales involucrados.

2.1. En la sentencia (C-337 de 2016), la Sala advierte que aplicará un test intermedio, por cuanto la norma acusada “no representa ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica, ni afectan a un grupo marginado o discriminado”. A juicio de la sentencia, ‘en la percepción del demandante, [se] podrían afectar el goce de diversos derechos constitucionales fundamentales como el acceso a la administración de justicia, la tutela judicial efectiva y la garantía de doble instancia’, lo que, por supuesto, reconoce la propia sentencia, “hablaría en favor de aplicar un juicio estricto al examen de la medida”. No obstante, la sentencia considera que “para arribar a tal conclusión no basta la afirmación de que se vulneran derechos fundamentales [...] es necesario que los argumentos que apuntan a la aplicación de un grado de intensidad más exigente, sean de tal peso que se justifique abandonar el test ordinario.”[47]

2.2. En la medida que el juez constitucional consideró que existía un cargo susceptible de ser analizado en sede de constitucionalidad, es su deber considerar plenamente todos los argumentos involucrados en el caso. Concretamente, en el presente asunto es claro, de acuerdo con la demanda, que uno de los contenidos esenciales del derecho a un debido proceso y del derecho de defensa, es la posibilidad de controvertir las decisiones judiciales en las cuales se disponga sobre los derechos propios, en especial, si la decisión judicial es condenatoria y contraria a los intereses del respectivo accionante. Así, una norma que establece como consecuencia del incumplimiento de un deber procesal (asistir a la audiencia de conciliación), merece especial atención del juez constitucional, en tanto implica una restricción importante de un derecho constitucional fundamental (perder el derecho a apelar una decisión judicial, así la misma sea condenatoria).

Ahora bien, teniendo en cuenta que la norma se dirige, ante todo, a entidades públicas que han sido objeto de una condena de carácter pecuniario, es claro también que la consecuencia establecida por el legislador podría afectar los bienes constitucionales involucrados que son los recursos públicos. En efecto, el derecho al debido proceso en

cabeza de las entidades públicas es una manera de garantizar que los bienes del Estado sean afectados con base en decisiones justas y legítimas. El derecho a apelar las decisiones en las que se ha condenado a la administración a pagar una suma de dinero, es una garantía que asegura la adecuada protección de los recursos públicos, de los cuales depende el correcto funcionamiento del Estado y el goce efectivo de muchos derechos fundamentales.

No es cierto que una vez condenado el Estado a pagar una suma de dinero el interés público sea, obviamente, que esa condena se pague en su totalidad y de la forma más rápida posible. Existen casos en que los que el Estado evidentemente debe ser condenado y, por tanto, es razonable afirmar que lo más urgente en función del interés público es proceder a la cancelación del monto dispuesto en la sentencia. Pero también existen asuntos en los que es evidente que el Estado no debe ser condenado y, por tanto, es razonable afirmar que lo más urgente para el interés público en tales eventos es que la condena sea apelada y procurar que sea revocada.

Así pues, la Sala Plena de la Corte Constitucional tenía elementos suficientes para entender que el impacto de la regla acusada sobre los derechos procesales y de defensa podía ser considerable y, en tal medida, exigía un análisis más riguroso de parte del juez constitucional.

3. Debe aclararse también que la razonabilidad de la norma legal demandada depende, en gran medida, de una correcta y adecuada aplicación de la misma. Tiene razón la Sala Plena al considerar que es razonable exigirle al apelante único que asista a la audiencia de conciliación como requisito para que se tramite su recurso, en tanto medio conducente para alcanzar los importantes fines que se buscan con la medida legal (a saber, racionalizar el aparato judicial, hacer más efectiva la justicia, promover los mecanismos alternativos de solución de conflictos, garantizar mayor economía procesal, garantizar el cumplimiento oportuno de las obligaciones generadas por el proceso y racionalizar la segunda instancia). Pero ello supone que la regla procesal en cuestión se aplique de buena fe y asegurando que sea, en efecto, un medio para alcanzar los fines propuestos. No serían aceptables aplicaciones estrictas de la regla que dejen de reconocer excusas válidas de inasistencia, o aplicaciones estratégicas de la misma que busquen limitar el derecho a apelar, antes que lograr los fines buscados por el legislador.

4. Finalmente, es preciso advertir que, en cualquier caso, la decisión que adopta la Corte Constitucional en la presente sentencia es una evaluación de carácter general y abstracto de la norma. La sentencia C-337 de 2016 establece que el aparte normativo acusado no va en contra de la Constitución, en tanto regla general del sistema. Esto, por supuesto, no impide a un juez de la República en un caso concreto y específico, inaplicar la regla legal analizada en la sentencia C-337 de 2016, si constata que la afectación de los bienes jurídicos constitucionales en caso de aplicarla sería grave y desproporcionada. Pero será labor de los respectivos jueces ordinarios los que en dichos casos excepcionales y particulares, adviertan esta situación, la analicen, la valoren y, finalmente, adopten una decisión.

Presentar estas observaciones y precisiones con relación a la decisión judicial que comparto, es la razón por la cual aclaro mi voto a la sentencia C-337 de 2016.

Fecha ut supra.

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

A LA SENTENCIA C-337/16

CONSECUENCIA DE DECLARAR DESIERTO EL RECURSO DE APELACION CONTRA SENTENCIA CONDENATORIA DE PRIMERA INSTANCIA CUANDO EL APELANTE NO ASISTE A LA AUDIENCIA DE CONCILIACION-Medida no resulta adecuada y efectivamente conducente (Salvamento de voto)

DEMANDA SOBRE CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS O CONCILIACIONES POR LAS ENTIDADES PUBLICAS SEGUN EL CODIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO-Interpretación que extiende la obligación de acudir a la audiencia de

conciliación al demandante que apela, so pena de declararse desierto el recurso, es desproporcionada y en nada favorece a dicho sujeto procesal, por lo que ha debido ser excluida del ordenamiento jurídico (Salvamento de voto)

CONSECUENCIA DE DECLARAR DESIERTO EL RECURSO DE APELACION CONTRA SENTENCIA CONDENATORIA DE PRIMERA INSTANCIA CUANDO EL APELANTE NO ASISTE A LA AUDIENCIA DE CONCILIACION-Una sanción tan drástica como la deserción del recurso de apelación, cuando quien acude a dicha impugnación sea una entidad pública ante un fallo de primera instancia adverso a sus intereses, permite que con la sola inasistencia a la audiencia de conciliación, quede ejecutoriada la sentencia de primer grado, con las impropias consecuencias que ello comportaría para el erario público (Salvamento de voto)

DEMANDA SOBRE CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS O CONCILIACIONES POR LAS ENTIDADES PUBLICAS SEGUN EL CODIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO-Al declararse la exequibilidad del aparte censurado, con el pretexto de descongestionar los anaqueles judiciales, se debilitan garantías propias del derecho al acceso a la administración de justicia y la defensa de los intereses generales de que son depositarias la entidades públicas, asociado a la defensa de los derechos y del patrimonio del Estado (Salvamento de voto)

DEMANDA SOBRE CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS O CONCILIACIONES POR LAS ENTIDADES PUBLICAS SEGUN EL CODIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO-Segmento normativo censurado ha debido declararse inexecutable (Salvamento de voto)

Con el respeto acostumbrado por las decisiones de la Corte, me permito expresar las razones que me llevan a apartarme de la decisión adoptada por la mayoría, en la sentencia C-337 del 29 de junio de 2016 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio).

1. En el fallo referido se declara executable, de forma pura y simple, la expresión “si el apelante no asiste a la audiencia, se declarará desierto el recurso”, contenida en el inciso 4o del artículo 192 del Código de Procedimiento

Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

La sentencia al analizar el alcance de la norma demandada, indica que la expresión acusada admite al menos dos interpretaciones posibles. La primera, una sistemática con el resto del artículo 192 de la Ley 1437 de 2011, según la cual, la obligatoriedad de asistir a la audiencia se predica únicamente de la entidad pública que presenta el recurso de apelación contra la sentencia condenatoria y, por ende, su inasistencia genera la declaratoria de recurso desierto por incumplir una carga procesal que tiene como destinatario un sujeto determinado. Y la segunda, que se desprende de un contenido literal y aislado del inciso 4o del mismo artículo, que lleva a la conclusión de que la carga procesal de asistir a la audiencia de conciliación se impone a todos los que están facultados para apelar la decisión condenatoria de primera instancia.

De esta manera, la posición mayoritaria estuvo de acuerdo con que la expresión censurada aplica tanto a la entidad pública condenada como al demandante, cuando cada uno, por las razones particulares que estimen, decidan apelar la sentencia de primera instancia.

Luego de establecer así el alcance de la norma, en la sentencia se realiza un test intermedio de proporcionalidad, concluyendo que (i) la expresión censurada persigue fines legítimos y constitucionalmente importantes, cuales son, descongestionar la justicia, desjudicializar los conflictos, simplificar los procedimientos, racionalizar el aparato judicial y promover los mecanismos alternativos de solución de conflictos para brindar mayor economía procesal; asimismo, (ii) la medida legislativa es adecuada y conducente, pues la Constitución no prohíbe la coacción como una opción para el cumplimiento de una carga procesal, por lo que “elevar la asistencia a la audiencia de conciliación a una obligación y señalar consecuencias negativas para la parte apelante que no asistiere, no viola ninguna prohibición constitucional”. Del mismo modo, “la norma abre una posibilidad adicional para que, sin necesidad de agotar todo el trámite de segunda instancia, una entidad pública condenada en primera instancia pueda concurrir a la audiencia de conciliación y terminar anticipadamente el proceso”, lo cual prevendría “acrecentar el daño patrimonial de la persona jurídica de derecho público”.

2. Mi desacuerdo radica justamente en que la segunda interpretación, es decir, la que se orienta a entender también la aludida carga procesal al demandante, no resulta a mi juicio adecuada y efectivamente conducente. Ciertamente, si quien apela es el que resultó de alguna manera favorecido con la sentencia y busca, por alguna razón valedera, obtener una

mejoría en su situación o que se acceda a la totalidad de las pretensiones, en el caso de no acudir a la audiencia de conciliación, se vería afectado por una consecuencia que no está directamente relacionada con su interés, ni con el cumplimiento de los fines constitucionales, pues la medida legislativa está diseñada es para favorecer a las entidades públicas condenadas. Al respecto debe recordarse que el objetivo que persigue la administración de justicia es el de salvaguardar los derechos de todos los administrados y no exclusivamente de algunos de ellos, como en este caso, el de las personas jurídicas de derecho público.

Por tanto, estimo que la interpretación que extiende la obligación de acudir a la audiencia de conciliación al demandante que apela, so pena de declararse desierto el recurso, es desproporcionada y en nada favorece a dicho sujeto procesal, por lo que ha debido ser excluida del ordenamiento jurídico.

3. De otra parte, considero que una sanción tan drástica como la deserción del recurso de apelación, cuando quien acude a dicha impugnación sea una entidad pública ante un fallo de primera instancia adverso a sus intereses, permite que con la sola inasistencia a la audiencia de conciliación, quede ejecutoriada la sentencia de primer grado, con las impropias consecuencia que ello comportaría para el erario público.

Lo anterior aumenta la sensación de que la defensa de los intereses del Estado no pueda ser siempre objetiva. Asimismo, por más que las sentencias judiciales se encuentren revestidas de la presunción de acierto y legalidad, es una realidad evidente que no todos los fallos proferidos por los jueces administrativos en el país se ajustan a la legalidad. En la práctica judicial existen varios ejemplos donde se han dictado sentencias contra el Estado, condenándolo al pago de cuantiosas sumas de dinero, sin que haya habido suficientes pruebas para ello.

En mi opinión, al declararse la exequibilidad del aparte censurado, con el pretexto de descongestionar los anaqueles judiciales, se debilitan garantías propias del derecho al acceso a la administración de justicia y la defensa de los intereses generales de que son depositarias las entidades públicas, asociado a la defensa de los derechos y del patrimonio del Estado.

Al respecto, debe tenerse presente que las sentencias contra el Estado antes gozaban de la

prerrogativa del grado jurisdiccional de consulta, el cual se surtía en favor de las entidades públicas, para que los casos fueran examinados de mejor manera por un órgano colegiado, sin que mediara petición de parte. Las providencias que se encontraban sujetas a consulta no quedaban ejecutoriadas mientras no se surtiera el mencionado grado, pudiéndose corregir o enmendar los errores jurídicos de que adoleciera la decisión de primera instancia. Esto en procura de lograr la certeza jurídica y el juzgamiento justo de la entidad pública. Dicha figura se encontraba prevista en el artículo 184 del Código Contencioso Administrativo (con la subrogación del artículo 57 de la Ley 446 de 1998), el cual fue derogado por el artículo 309 de la Ley 1437 de 2011, incrementándose así el riesgo de que sentencias condenatorias no del todo ajustadas a la legalidad, carezcan de una revisión por parte del superior jerárquico de aquel que la profirió.

La anterior situación se ve ahora agravada con el hecho de que aun cuando las entidades públicas apelen los fallos de primera instancia, al no asistir a la audiencia de conciliación, se declare desierto el recurso y estos queden definitivamente ejecutoriados. En esa medida, el segmento normativo censurado ha debido declararse inexecutable.

En estos términos, dejo consignado mi salvamento de voto.

Fecha ut supra,

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

ACLARACIÓN DE VOTO DE LA MAGISTRADA

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

A LA SENTENCIA C-337/16

Referencia: Expediente D-11110

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 192 (parcial) de la Ley 1437 de 2011, “por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso

Administrativo”.

Magistrado sustanciador:

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

1. Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Corte Constitucional, presento a continuación la razón por la cual estimo pertinente aclarar mi voto en la decisión adoptada por la Sala Plena, en sesión del 29 de junio de 2016, en la cual se profirió la sentencia C-337 de 2016.

2. En el presente caso la Sala Plena resolvió que el inciso 4º del artículo 192 del Código Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en adelante CPACA, es exequible. Tal norma establece que cuando un fallo de primera instancia condenatorio sea apelado, el servidor judicial debe convocar a audiencia de conciliación antes de concederse el recurso. Así mismo establece que si el apelante no asiste a la misma, el recurso se declarará desierto. Esta última consecuencia negativa para el inasistente, fue el aparte demandado en esta ocasión.

La demanda consideraba que tal consecuencia negativa, vulneraba los artículos 1º, 2º, 29, 31 y 229 de la Constitución Política; 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos; y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles Políticos. El accionante estimaba que con el aparte demandado se limitaba el derecho de acceso a la administración de justicia, a través de un requisito adicional, por fuera de la estructura del proceso como tal. Así mismo, que con la exigencia de asistencia a la audiencia de conciliación, so pena de declarar desierta la apelación, se desconocía la obligación del Estado colombiano de desarrollar un recurso judicial efectivo y la garantía de doble instancia. Finalmente indicó que el aparte demandado resultaba irrazonable y desproporcionado frente al fin que persigue la norma.

3. Para dar solución al problema jurídico planteado[48], la Corte recordó las consideraciones constitucionales acerca del acceso a la administración de justicia, la tutela judicial efectiva y la garantía-derecho a la doble instancia.

A partir de los conceptos desarrollados, la sentencia realizó un aparte en el cual se explicó

el alcance de la norma, debido a que se entendió que hay dos interpretaciones posibles, así:

i) La primera parte de una lectura sistemática de la norma. Según esta visión el artículo 192 del CPACA sólo es aplicable a las personas jurídicas de derecho público que hayan sido condenadas mediante providencias judiciales o actas de conciliación.

Lo anterior, implica que la sanción por la inasistencia a la audiencia de conciliación sólo se aplica a éstas cuando apelan, pero no cuando el recurso es interpuesto por otros apelantes (vr. gracia: Min. Público, demandante o terceros).

Es decir, según esta interpretación la carga procesal sólo es creada para las entidades públicas condenadas.

ii) La segunda visión, según la Sala Plena parte de una lectura aislada, podría llevar a la conclusión de que la carga procesal atañe a todos los que están facultados para apelar, debido a que el artículo no hace referencia expresa a entidades públicas condenadas, sino que usa la fórmula “parte apelante”. Por tanto la carga procesal debe ser aplicada a cualquier apelante.

Para efectuar el estudio de los cargos la Sala Plena resaltó la necesidad de efectuar un juicio de proporcionalidad intermedio, debido a que la disposición demandada no representa ninguna medida discriminatoria, pero puede llegar a afectar derechos fundamentales. Por tanto se propone evaluar si la medida legislativa (a) persigue fines legítimos y constitucionalmente importantes; y (b) si para lograr los objetivos propuestos es adecuada y efectivamente conducente.

Frente al primer ítem (a), esta Corte evaluó los antecedentes legislativos de la Ley 1437 de 2011, para evidenciar que la misma busca racionalizar el aparato judicial, hacer más efectiva la justicia, promover los mecanismos alternativos de solución de controversias, garantizar mayor economía procesal, garantizar el cumplimiento oportuno de las obligaciones generales de los procesos y racionalizar la segunda instancia. Por tanto para esta Corte la norma sí cumple con fines legítimos y constitucionalmente importantes.

En torno al segundo punto (b), en la sentencia se explicó que el Legislador puede instaurar

este tipo de consecuencias (declarar desierto el recurso), como medio para lograr el fin propuesto, pues ello no está prohibido por la Constitución.

Adicionalmente explicó que este análisis es diferente, dependiendo de la interpretación que se le dé a la norma. Señaló que si se entiende que esta carga es sólo oponible a la entidad pública condenada, entonces la medida es adecuada y efectivamente conducente. Por tanto constitucional. De otro modo, si se entiende que la carga es aplicable a la parte apelante -a los demás intervinientes-, la medida resulta inconducente, pues es desproporcionada ya que -según la sentencia- esto sólo beneficia a la entidad pública condenada.

4. Comparto la decisión de la Corte, pues estimo que es constitucionalmente legítimo establecer consecuencias y cargas procesales a las partes, para buscar racionalizar el uso del aparato judicial. Sin embargo, no estoy de acuerdo con la afirmación que se hace respecto de que el análisis de proporcionalidad varía si se entiende que la consecuencia negativa por la inasistencia a la audiencia, es aplicable a la “parte apelante” (que incluye al ciudadano). Por lo anterior, estimé conveniente aclarar mi voto.

La Corte sólo avaló una interpretación de las que le da a la norma: aquella que indica que sólo es posible aplicar la carga del artículo demandado a la entidad pública condenada en primera instancia, pero que la misma resulta desproporcionada para el ciudadano. Lo anterior porque, supuestamente, imponer la obligación al ciudadano no resulta conducente para racionalizar el aparato judicial, hacer más efectiva la justicia, promover los mecanismos de solución de controversias, garantizar la economía procesal y el cumplimiento oportuno de los fallos.

5. Estimo que no se puede desprender válidamente de la Constitución que la carga de asistir a una audiencia de conciliación, so pena de que se declare desierto un recurso, sea aplicable para la administración pública, pero no para el ciudadano. En tanto, a éste, contrario a lo que afirma la posición mayoritaria de la Sala Plena, también le beneficia que se racionalice el aparato judicial, que se haga más efectiva la justicia, que se promuevan los mecanismos de solución de controversias, y que se garantice la economía procesal y el cumplimiento oportuno de los fallos.

Considero que el juicio de proporcionalidad pierde objetividad cuando se inclina hacia un lado u otro, dependiente del sujeto destinatario de la norma. Lo anterior, pues las razones

que soportan la constitucionalidad de la norma son las mismas para el ciudadano y para la administración pública.

6. De otro modo, estimo que en este caso se olvida que la asistencia a la audiencia de conciliación es una carga procesal legítima y hace parte del debido proceso. Situación que, como en reiteradas ocasiones ha explicado esta Sala Plena, permite una mayor libertad de configuración legislativa y un estándar de control mucho más respetuoso del producto del debate democrático.

Al respecto vale la pena recordar que “dentro de los distintos trámites judiciales, es factible que la ley asigne a las partes, al juez y aún a terceros intervinientes imperativos jurídicos de conducta dentro del proceso, consistentes en deberes, obligaciones y cargas procesales”[49].

Así mismo, considero pertinente recordar que las cargas procesales, como en este caso la asistencia a la audiencia de conciliación para “la parte apelante”, requieren de una conducta facultativa, generalmente establecida en interés propio del sujeto procesal, cuya omisión apareja consecuencias desfavorables en su contra. Ello permite reforzar que el estándar de control de constitucionalidad es leve, en contra posición, por ejemplo, cuando se trata de una sanción u obligación (que no es este caso).

Así, en este caso, no se podía perder de vista que “la observancia de las formas propias de cada juicio supone también el desarrollo de los principios de economía, oportunidad, lealtad, imparcialidad y celeridad procesales, en aras de la igualdad de las personas, éste último gracias al sometimiento de las causas idénticas a procedimientos uniformes. Obviar tales formas en las actuaciones judiciales o administrativas preestablecidas, impide alegar el desconocimiento del derecho sustancial reclamado, ya que se estaría sustentando la frustración del interés perseguido en la propia culpa o negligencia”[50].

Expresados los motivos de mi aclaración de voto reitero que comparto la decisión adoptada por la Sala Plena en sesión del 29 de junio de 2016, mediante la cual se profirió la sentencia C-337 de 2016.

Fecha ut supra

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

[1] Cfr., entre varios, el auto de Sala Plena 244 de 2001.

[2] Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-898 de 2001.

[3] Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-143 de 1993 y C-428 de 1996.

[5] Sentencia C-504 de 1995.

[6] Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-1544 de 2000, C-113 de 2000, C-1516 de 2000 y C-1552 de 2000, entre otras

[7] En este mismo sentido pueden consultarse, además de las ya citadas, las sentencias C-509 de 1996, C-1048 de 2000 y C-011 de 2001, entre otras.

[8] Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-568 de 1995. La Corte se declara inhibida para resolver la demanda en contra de los artículos 125, 129, 130 y 131 de la Ley 106 de 1993, puesto que la demandante no estructuró el concepto de la violación de los preceptos constitucionales invocados.

[9] Estos son los defectos a los cuales se ha referido la jurisprudencia de la Corte cuando ha señalado la ineptitud de una demanda de inconstitucionalidad, por inadecuada presentación del concepto de la violación. Cfr. los autos 097 de 2001 y 244 de 2001 y las sentencias C-281 de 1994, C-519 de 1998, C-013 de 2000, C-380 de 2000), C-177 de 2001, entre varios pronunciamientos.

[10] Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-447 de 1997. La Corte se declara inhibida para pronunciarse de fondo sobre la constitucionalidad del inciso primero del artículo 11 del Decreto Ley 1228 de 1995, por demanda materialmente inepta, debido a la ausencia de cargo.

[11] Cfr. la Sentencia C-447 de 1997, ya citada.

[12] Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-504 de 1993. La Corte declaró exequible en esta

oportunidad que el Decreto 100 de 1980 (Código Penal). Se dijo, entonces: “Constituye un error conceptual dirigir el cargo de inconstitucionalidad contra un metalenguaje sin valor normativo y, por tanto, carente de obligatoriedad por no ser parte del ordenamiento jurídico. La doctrina penal es autónoma en la creación de los diferentes modelos penales. No existe precepto constitucional alguno que justifique la limitación de la creatividad del pensamiento doctrinal – ámbito ideológico y valorativo por excelencia –, debiendo el demandante concretar la posible antinomia jurídica en el texto de una disposición que permita estructurar un juicio de constitucionalidad sobre extremos comparables”. Así, la Corte desestimaba algunos de los argumentos presentados por el actor que se apoyaban en teorías del derecho penal que reñían con la visión contenida en las normas demandadas y con la idea que, en opinión del actor, animaba el texto de la Constitución.

[13] Cfr. Ibíd. Sentencia C-447 de 1997.

[14] Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-269 de 1995. Este fallo que se encargó de estudiar la demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 61 de 1993 artículos 10 literales b y f, es un ejemplo de aquellos casos en los cuales la Corte desestima algunos de los cargos presentados por el actor, puesto que se limitan a presentar argumentos de conveniencia.

[15] Son estos los términos descriptivos utilizados por la Corte cuando ha desestimado demandas que presentan argumentos impertinentes a consideración de la Corte. Este asunto también ha sido abordado, además de las ya citadas, en la C-090 de 1996, C-357 de 1997, C-374 de 1997 se desestiman de este modo algunos argumentos presentados por el actor contra la Ley 333 de 1996 sobre extinción de dominio, C-012 de 2000, C-040 de 2000, C-645 de 2000, C-876 de 2000, C-955 de 2000, C-1044 de 2000, C-052 de 2001, C-201 de 2001.

[16] Sentencia C-1052 de 2001.

[17] De acuerdo con los lineamientos contenidos en la sentencia C-086 de 2016

[18] “El acceso a la administración de justicia se constituye para el individuo en una necesidad inherente a su condición y naturaleza, sin él los sujetos y la sociedad misma no podrían desarrollarse y carecerían de un instrumento esencial para garantizar su convivencia armónica, como es la aplicación oportuna y eficaz del ordenamiento jurídico

que rige a la sociedad, y se daría paso a la primacía del interés particular sobre el general, contrariando postulados básicos del modelo de organización jurídica-política por el cual optó el Constituyente de 1991". Sentencia T-476 de 1998. Cfr. Sentencia C-426 de 2002, entre otras.

[19] Corte Constitucional, Sentencia C-454 de 2006.

[20] Corte Constitucional, Sentencia C-426 de 2002. Ver también las Sentencias C-059 de 1993, C-416 de 1994, C-037 de 1996, C-1341 de 2000, C-I 177 de 2005 y C-279 de 2013.

[21] El fundamento del derecho a la tutela judicial efectiva se encuentra especialmente en los artículos 29 y 229 de la Constitución Política, así como también en los artículos 25 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Cfr. Sentencias C-279 de 2013, C-I 80 de 2014 y T-339 de 2015, entre otras.

[22] Corte Constitucional, Sentencia T-339 de 2015.

[23] Corte Constitucional, Sentencia C-426 de 2002. Cfr., Sentencias C-I 177 de 2005 y C-279 de 2013.

[24] Corte Constitucional, Sentencias T-006 de 1992, C-059 de 1993, T-538 de 1994, C-037 de 1996, T-268 de 1996, C-215 de 1999, C-1341 de 2000, C-1195 de 2001, C-426 de 2002, C-207 de 2003, C-1177 de 2005 y C-279 de 2013, entre muchas otras.

[25] Corte Constitucional, Sentencia C-207 de 2003.

[26] Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-426 de 2002. Ver también las sentencias C-I043 de 2000, C-622 de 2004, C-207 de 2006 y C-279 de 2013, entre muchas otras.

[27] Corte Constitucional, Sentencia C-622 de 2004.

[28] Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-562 de 1997, C-927 de 2000, C-204 de 2001, C-555 de 2001, C-1104 de 2001, C-043 de 2002, C-309 de 2002, C-426 de 2002, C-428 de 2002, C-123 de 2003, C-622 de 2004, C-718 de 2006, C-738 de 2006, C-790 de 2006, C-I 186 de 2008, C-227 de 2009, C-520 de 2009, C-203 de 2011, C-279 de 2013 y C-083 de

2015, entre muchas otras.

[29] Corte Constitucional, Sentencia C-622 de 2004.

[30] Corte Constitucional, Sentencia C-095 de 2001. Ver también las sentencias C-316 de 2002 y C-622 de 2004

[31] Corte Constitucional, Sentencia C-428 de 2002.

[32] Ver sentencia C-037 de 1996.

[33] Sentencias C-037 de 1996, C-040 de 2000, C-650 de 2001, C-095 de 2003, C-103 de 2005, C-213 de 2007 y C-718 de 2012, entre otras.

[34] Entre otras, sentencia C-095 de 2003.

[35] Ver sentencia C-718 de 2012.

[37] Sobre este punto ver sentencia C-017 de 1996.

[38] Sala de Casación Civil (MP Horacio Montoya Gil), auto del 17 de septiembre de 1985 que resolvió una reposición. Gaceta Judicial Tomo CLVVV- No. 2419, Bogotá – Colombia. Año 1985, página 427.

39. Sentencia C-838-13

[40] -ARTÍCULO 247. TRAMITE DEL RECURSO DE APELACIÓN CONTRA SENTENCIAS. El recurso de apelación contra las sentencias proferidas en primera instancia se tramitará de acuerdo con el siguiente procedimiento:

1. El recurso deberá interponerse y sustentarse ante la autoridad que profirió la providencia, dentro de los diez (10) días siguientes a su notificación.
2. Si el recurso fue sustentado oportunamente y reúne los demás requisitos legales, se concederá mediante auto en el que se dispondrá remitir el expediente al superior, quien decidirá de plano si no se hubiese pedido la práctica de pruebas. Si las partes pidieron pruebas, el superior decidirá si se decretan según lo previsto en este Código.

3. Recibido el expediente por el superior, si este encuentra reunidos los requisitos decidirá sobre su admisión.

4. <Numeral modificado por del artículo 623 de la Ley 1564 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> Admitido el recurso o vencido el término probatorio si a él hubiere lugar, el superior señalará fecha y hora para la audiencia de alegaciones y juzgamiento, que deberá llevarse a cabo en un término no mayor a veinte (20) días. Si el Magistrado Ponente considera innecesaria la celebración de audiencia ordenará, mediante auto que no admite recurso alguno, la presentación de los alegatos por escrito dentro de los diez (10) días siguientes, caso en el cual dictará sentencia en el término de los veinte (20) días siguientes. Vencido el término que tienen las partes para alegar, se surtirá traslado al Ministerio Público por el término de diez (10) días, sin retiro del expediente.

5. En la audiencia de alegaciones y juzgamiento se aplicarán las mismas reglas establecidas para esa audiencia en primera instancia.

6. En la sentencia se ordenará devolver el expediente al juez de primera instancia para su obediencia y cumplimiento. ”

[41] Sentencias C-333 de 1994, C-265 de 1995, C-445 de 1995, C-613 de 1996, C-197 de 1997, C-507 de 1997, C-584 de 1997, C-183 de 1998, C-318 de 1998, C-539 de 1999, C-112 de 2000, C-093 de 2001.

[42] Sentencia C-673 de 2001

[43] Ibíd.

[44] Ver Sentencias C-093 de 2001, y C-180 y C-422 de 2005

[45] Sentencia C-673 de 2001

[46] Corte Constitucional, sentencia C-337 de 2016 (MP Jorge Iván Palacio Palacio; AV María Victoria Calle Correa; Gloria Stella Ortiz Delgado; SV Alberto Rojas Ríos).

[47] Ver la parte final del apartado 6.2.1. de las consideraciones de la sentencia C-337 de 2016.

[48] Problema jurídico planteado: “¿La Sala debe establecer si la exigencia de asistir a una audiencia de conciliación como requisito para la concesión del recurso de apelación en lo contencioso administrativo, so pena de declararlo desierto, vulnera los derechos al debido proceso, a la doble instancia y al acceso a la administración de justicia de los apelantes, al haber excedido el legislador la libertad de configuración legislativa, introduciendo una carga procesal que resulta irrazonable y desproporcionada?”

[49] Sentencia C-389 de 2002 M. P. Clara Inés Vargas Hernández.

[50] Sentencia C-1512 de 2000 M. P. Álvaro Tafur Galvis.