

Sentencia C-631/12

PARTICIPACION DEL JUEZ DE PAZ EN EL CUERPO COLEGIADO ENCARGADO DE RESOLVER EL RECURSO DE RECONSIDERACION CONTRA LA DECISION QUE EL HAYA PROFERIDO-No resulta contraria a la Constitución Política, pues constituye una garantía adicional para revisar un fallo en equidad que no es apelable

La participación del juez de paz en el cuerpo colegiado encargado de resolver el denominado recurso de reconsideración contra la decisión que él haya proferido, no resulta contrario a la Constitución Política, por cuanto: (i) obedece al amplio margen de configuración otorgado al legislador por el constituyente de 1991 en la regulación del funcionamiento y organización de los jueces de paz; (ii) no es irrazonable, ni desproporcionado en la medida en que lejos de conculcar garantías constitucionales tales como el acceso a la administración de justicia, el principio de la doble instancia y de autonomía e imparcialidad que deben distinguir a la administración de justicia, implica una garantía adicional tratándose de un fallo en equidad que, según el ordenamiento procesal civil vigente, en principio, no es apelable (C.P.C., art. 351); (iii) las notas características de la justicia comunitaria y de la jurisdicción de paz, que se enmarca dentro de aquella, no permiten que los principios y reglas que rigen el funcionamiento de la administración de justicia formal estatal le sean trasladables de manera automática, lo cual implica que la reconsideración no es un recurso de apelación que deba ser resuelto por un superior jerárquico funcional, por cuanto - de hecho- éste no existe en la justicia de paz; (iv) al tratarse de sentencias dictadas en equidad, no es procedente interponer una apelación con la cual se busca que el superior jerárquico de la autoridad que decidió en primer instancia, evalúe su validez jurídica, sino que lo que con ésta se persigue es brindar a los usuarios de esta jurisdicción especial, la oportunidad procesal de que un cuerpo colegiado “revise” o “reconsidere” si, de conformidad con los criterios de equidad de la comunidad, ésta es la más “justa”; y, (v) por último, la intervención del juez de paz que tuvo conocimiento de la controversia que fue sometida por las partes, de común acuerdo, a esta jurisdicción especial en el cuerpo colegiado que deberá reconsiderar la decisión, lejos de minar su imparcialidad y objetividad, puede enriquecerlo a partir de su cercanía con la comunidad y su reconocimiento dentro de ésta para la resolución de los conflictos que dentro de ella se presenten. Recuérdese que se trata de una justicia más del modelo consensual que del adjudicatorio que distingue a la justicia formal y que funciona a partir de otro paradigma de justicia que no es el mismo que informa a la administración de justicia formal del Estado e, incluso, cuando el juez de paz se ve avocado a imponer una decisión por falta de acuerdo entre las partes, el criterio al que la misma atiende no es el derecho formal, sino el de la equidad que proviene de las prácticas y tradiciones de la comunidad a la que pertenece.

MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCION DE CONFLICTOS Y JURISDICCION ESPECIAL DE PAZ-Contenido normativo

MECANISMOS ALTERNATIVOS DE RESOLUCION DE CONFLICTOS-Participación de la sociedad civil en asuntos que los afectan

La jurisprudencia constitucional ha reconocido dicho carácter democrático y participativo de los Mecanismos Alternativos de Resolución de Conflictos, al señalar que “... no deben ser interpretados solamente como una manera de descongestionar el aparato de justicia sino

también, y principalmente, como una forma de participación de la sociedad civil en los asuntos que los afectan. En este sentido, es incuestionable su estirpe democrática, en la medida en que generan espacios de intervención de la comunidad en el desarrollo de la función jurisdiccional evitando la conflictivización de la sociedad y logrando, por ende, el fortalecimiento de la legitimidad del aparato de justicia estatal en la medida en que éste puede dedicarse a resolver aquellos asuntos que son de verdadera trascendencia social. Desde esta perspectiva, se ha considerado que el presupuesto básico para la efectividad de la justicia consensual es la existencia de una sociedad civil organizada, integrada cultural, valorativa y normativamente, pues al decir Auerbach ‘sólo cuando existe congruencia entre los individuos y su comunidad, con valores y deberes compartidos, existe la posibilidad de justicia sin derecho’”.

JUECES DE PAZ Y DE RECONSIDERACION-Importancia en el mecanismo de elección

JUECES DE PAZ-Causales específicas de impedimento

La Ley 497 contiene causales específicas de impedimento para los jueces de paz, las cuales se configuran cuando: a) el juez, su cónyuge, su compañera (o) permanente u ocasional o alguno de sus parientes hasta cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, tenga algún interés directo o indirecto en la controversia o resolución del conflicto que motiva su actuación;” y “b) cuando exista enemistad grave por hechos ajenos a aquellos que motivan su actuación, o ajenos a la ejecución de la sentencia, con alguna de las partes, su representante o apoderado”. Lo anterior, con el fin de evitar conflictos de intereses y situaciones que puedan afectar negativamente la objetividad e imparcialidad del juez de paz en la resolución de la controversia sometida a su consideración, pues se espera que decida con alejamiento de intereses personales, basado en criterios de equidad y justicia de la comunidad y sin el ánimo de favorecer sin fundamento alguno a una de las partes. En suma, al igual que ocurre con la justicia formal estatal, este régimen de impedimentos y recusaciones busca garantizar la independencia, imparcialidad y objetividad de las autoridades de paz en la resolución de los conflictos que sean puestos a su conocimiento por las partes.

CONFORMACION DE CUERPO COLEGIADO QUE RESUELVE EL RECURSO DE RECONSIDERACION DE ASUNTOS PROFERIDOS POR EL JUEZ DE PAZ-Contenido normativo

JUECES DE PAZ Y DE RECONSIDERACION-Control disciplinario

JURISDICCION DE PAZ-Objeto

DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Idoneidad y eficacia de recursos y procedimientos/MECANISMOS ALTERNATIVOS DE RESOLUCION DE CONFLICTOS-Acceso efectivo a la justicia

La justicia comunitaria resulta ser una respuesta alternativa a la justicia formal estatal para ciertos sectores de la población que pueden experimentar grandes dificultades para acceder al aparato de justicia oficial, bien por escasez de recursos, por dificultades para acceder físicamente a los despachos judiciales, o ya sea por encontrarse inmersos en controversias que carecen de relevancia para el aparato de justicia formal del Estado. Así lo ha reconocido

esta Corporación, al afirmar que: “[r]esulta claro que la justicia estatal formal no siempre es efectiva, en especial cuando no se han previsto recursos judiciales idóneos y suficientes que faciliten la solución pacífica de los conflictos, o cuando la complejidad de los procedimientos o de las condiciones de tiempo, modo y lugar exigidas por el legislador restringen la capacidad de alcanzar el goce efectivo de los derechos cuya protección se busca al acudir a las instancias judiciales. Los mecanismos alternativos de resolución de conflictos no representan una desconfianza hacia la justicia estatal formal, sino un reconocimiento de que procedimientos menos formales y alternativas de justicia autocompositiva complementan las opciones a las cuales pueden acudir las personas para resolver sus disputas. Por ello, mecanismos como la mediación y la conciliación, más que medios para la descongestión judicial, son instrumentos para garantizar el acceso efectivo a la justicia y promover la resolución pacífica de los conflictos”.

JUSTICIA COMUNITARIA-Rasgos generales que la diferencian de la justicia formal del estado

Es posible esbozar unos rasgos generales de la justicia comunitaria que la diferencian de la justicia formal del Estado: i) Las decisiones son tomadas en equidad, no en derecho, lo cual implica que la solución de un conflicto está más dirigida a la recomposición de los vínculos sociales que a la aplicación de una norma jurídica preexistente. Las decisiones, por ende, deben obedecer a una concepción de justicia que sea aceptable en el contexto comunitario específico de que se trate. ii) Si bien para algunos de los mecanismos o figuras de justicia comunitaria, está previsto un procedimiento básico que el operador o facilitador deben seguir, por regla general se puede afirmar que estas formas alternativas de justicia se rigen por la informalidad, pues más que el sometimiento a formas preestablecidas, los operadores de justicia comunitaria tienen como responsabilidad la búsqueda de vías adecuadas para la solución de las controversias sometidas a su conocimiento. Además, es importante subrayar de nuevo que los administradores de justicia son personas de la propia comunidad que cuentan con un alto grado de reconocimiento en ella (de hecho, en el caso de los jueces de paz, estos son electos mediante votación popular), debido a su probada habilidad para ayudar a solucionar los conflictos, y a quienes no se les exige una profesión específica. iii) Se caracteriza por la consensualidad, en la medida en que en la mayoría de los casos, los mecanismos comunitarios de manejo de conflictos pasan por el consenso de las partes, siendo ellas mismas a quienes corresponde tomar las decisiones. iv) Estas figuras o mecanismos de justicia comunitaria cuentan con autonomía orgánica, por cuanto tienden a definir todos sus vínculos orgánicos al interior de la comunidad, sin establecer una relación de dependencia de autoridades estatales, por cuanto esto las desnaturalizaría.

JUSTICIA FORMAL Y JUSTICIA ALTERNATIVA O COMUNITARIA-Similitudes

Para la Sala, si bien reconoce las diferencias que se pueden presentar entre los diferentes mecanismos comprendidos en la justicia comunitaria o alternativa, estas son las principales notas comunes que los caracterizan. De igual manera, desde los albores de su jurisprudencia, esta Corporación ya había advertido estas características en la función de administrar justicia por parte de los jueces de paz, al señalar que éstas “escapan el ámbito de lo jurídico, [y] no deben fundamentarse en esa labor única del juez ordinario de fallar conforme a lo que establece la ley. A través de la equidad, entonces, se pretende también administrar justicia pero, por mandato constitucional, en aquellos eventos de menor importancia en que el rigor

de la ley no resulta aplicable o no prevé una situación específica” por manera que con los jueces de paz “[n]o se busca [...] reemplazar las funciones del aparato estatal encargado de dirimir en derecho los conflictos existentes sino, por el contrario, complementarlo”.

SENTENCIAS DICTADAS EN EQUIDAD-Principio de la doble instancia

PRINCIPIO DE LA DOBLE INSTANCIA-No tiene el carácter absoluto

El principio de la doble instancia no tiene un carácter absoluto, pues como viene de decirse, el constituyente facultó al legislador para establecer excepciones. Así lo expresó en sentencia C-788 de 2002: “El principio de la doble instancia, según la jurisprudencia de esta Corporación, no tiene un carácter absoluto, en el sentido de que necesariamente toda sentencia o cualquier otra providencia judicial debe ser susceptible de ser apelada o consultada, pues por expresa autorización del constituyente, el legislador puede consagrar excepciones, ‘pero sin rebasar el límite impuesto por los principios, valores y derechos fundamentales constitucionales, específicamente en lo que atañe con el principio de igualdad. En tal virtud, so pretexto de ejercer la competencia que emana de la referida disposición, no le es dable al legislador al regular la procedencia de la apelación o de la consulta establecer tratos diferenciados que carezcan de una legitimación objetiva, en cuanto a los fundamentos de hecho y de derecho que los justifican, su finalidad, racionalidad, razonabilidad y proporcionalidad”’.

INTERPOSICION DE LOS RECURSOS CONSAGRADOS EN EL ORDENAMIENTO-Garantía esencial del debido proceso de raigambre constitucional/RECURSOS EN EL DEBIDO PROCESO-Integración/DEBIDO PROCESO-Presentación de recursos

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN PROCESO JUDICIAL-Excepción al principio de la doble instancia no puede conllevar a un trato diferenciado injustificado y por consiguiente, discriminatorio/EXCEPCION AL PRINCIPIO DE LA DOBLE INSTANCIA-Debe tratarse de una medida que persiga un fin legítimo y sea idónea, razonable y proporcionada

RECONSIDERACION DE DECISION DEL JUEZ DE PAZ-Naturaleza y alcance

Tratándose de decisiones dictadas en equidad, carece de sentido considerar que el recurso que se interpone es una apelación ante el superior jerárquico, pues lo que se pretende es tener una segunda oportunidad procesal para que las autoridades comunitarias analicen de nuevo si la decisión es la más ajustada a los criterios de equidad de la comunidad y, en últimas, si ésta es “justa”. Adicional a lo anterior, la Corte observa, con el Grupo de Acciones Públicas del Departamento de Derecho Público de la Universidad Javeriana, que en Colombia no existe una estructura jerarquizada en la jurisdicción de paz, que permita someter al superior jerárquico funcional las decisiones que dictan los jueces de paz, con lo cual la participación del juez de paz que adoptó la decisión en el cuerpo colegiado que debe “reconsiderar” su decisión, lejos de ser inconveniente e inconstitucional, al decir de los demandantes, aparece como un mecanismo adecuado a los fines que persigue la jurisdicción de paz, en tanto mecanismo de viabilización de la participación de la ciudadanía en la resolución de sus propios conflictos, a la par que método que aporta en la descongestión del aparato estatal formal de administración de justicia. Por todo lo dicho, la Sala considera que el recurso de reconsideración así planteado (Ley 497 de 1999, art. 32) antes que erigirse en

un mecanismo contrario a las garantías de la doble instancia, de acceso a la administración de justicia y del principio de imparcialidad y autonomía en esta función del Estado, constituye una garantía para los usuarios de esta jurisdicción especial quienes cuentan con la posibilidad de que las decisiones dictadas en equidad por el juez de paz, sean objeto de revisión por un cuerpo colegiado del cual, si bien hace parte el mismo que la profirió, se integra, además, por dos jueces de reconsideración que son igualmente elegidos por votación popular en la comunidad en la cual ejercerán sus funciones. Adicional a lo anterior, este Tribunal Constitucional encuentra que el diseño en el funcionamiento y organización de la jurisdicción especial de paz surge como una manifestación de la amplia libertad de configuración legislativa que otorgó el constituyente del 91, que no sólo dejó a decisión suya la determinación del momento y la forma en que tales jueces serían creados, sino que no impuso límites específicos (distintos a los que representan los demás mandatos y preceptos constitucionales) a la potestad reconocida al legislador en esta materia.

FACULTAD DEL JUEZ DE PAZ PARA DESIGNAR A LOS DOS JUECES DE RECONSIDERACION DEL CUERPO COLEGIADO PARA PRONUNCIARSE ANTE RECURSO CONTRA DECISION EN EQUIDAD- Viabilidad en los casos previstos en la ley

La facultad del juez de paz para designar a los dos jueces de reconsideración que lo acompañarán en dicho cuerpo colegido, sólo es viable, de conformidad con la Ley 497 de 1999 ante tres hipótesis fácticas: (i) el incumplimiento de los requisitos señalados en la Ley 497 de 1999 por aquellos ciudadanos elegidos por voto popular para desempeñarse como jueces de reconsideración; (ii) su falta temporal o absoluta; y, una vez verificada alguna de estas causales de falta de los jueces de reconsideración, (iii) la ausencia de acuerdo entre las partes involucradas en el conflicto a efectos de señalar a los ciudadanos que fungirán en tal calidad. No es, por ende, una facultad que pueda ser ejercida por el juez de paz cada vez que su fallo en equidad sea objeto de reconsideración por alguna de las partes, sino que dicha facultad sólo podrá ser ejercida eventualmente, cuando se configuren las hipótesis descritas y justamente con el propósito de garantizar a los usuarios de la justicia de paz la oportunidad procesal para que el cuerpo colegiado de reconsideración revise la decisión y determine si ésta es “justa” de conformidad con el paradigma de equidad de la comunidad.

Referencia: expediente D- 8894

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 32 (parcial) de la Ley 497 de 1999 “por la cual se crean los jueces de paz y se reglamenta su organización y funcionamiento”.

Demandante: Diego Alejandro Arias Sierra y otro

Magistrado Ponente:

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Bogotá, D.C., quince (15) de agosto de dos mil doce (2012)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, los ciudadanos Diego Alejandro Arias Sierra y Ramiro Cardona Suárez, interpusieron acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 32 (parcial) de la Ley 497 de 1999 “Por la cual se crean los jueces de paz y se reglamenta su organización y funcionamiento”.

A continuación se transcribe la disposición demandada:

LEY 497 DE 1999

(Febrero 10)

Diario Oficial No. 43.499 de 11 de febrero de 1999

Por la cual se crean los jueces de paz y se reglamenta su organización y funcionamiento

ARTÍCULO 32. RECONSIDERACIÓN DE LA DECISIÓN. Todas las controversias que finalicen mediante fallo en equidad proferido por el juez de paz, serán susceptibles de reconsideración, siempre y cuando la parte interesada así lo manifieste en forma oral o escrita al juez, dentro de los cinco (5) días siguientes a la comunicación del fallo.

La decisión del juez de paz será estudiada y se resolverá en un término de diez (10) días por un cuerpo colegiado integrado por el juez de paz de conocimiento y por los jueces de paz de reconsideración de que tratan los incisos 4 y 5 del artículo 11 de la presente ley.

Si no hubiere jueces de paz de reconsideración, ya sea por no haber cumplido con los requisitos previstos en la presente ley o por falta absoluta o temporal, el cuerpo colegiado estará conformado por el juez de paz de conocimiento y dos jueces de paz que de común acuerdo señalen las partes o en su defecto que pertenezcan a municipios o distritos circunvecinos o de la zona o sector más cercano que señale el juez de paz, quienes decidirán, motivando su decisión, con fundamento en la equidad, si confirman o revocan la decisión reconsiderada.

Si de conformidad con lo dispuesto en la presente ley, faltare alguno de aquéllos, la decisión será adoptada por los dos jueces restantes.

II. DEMANDA

1.- Los demandantes afirman que los contenidos normativos cuestionados, al establecer que del recurso de reconsideración al cual pueden ser sometidos los fallos adoptados en primera instancia por los jueces de paz, conocerá un cuerpo colegiado integrado por el mismo juez de paz que tomó la decisión y por otros dos jueces de paz, denominados de reconsideración, desconocen los principios constitucionales de la doble instancia, el debido proceso y la autonomía e imparcialidad (C.P., arts. 29, 31, 228 y 229), que deben orientar a la administración de justicia, igualmente consagrados en el artículo 8° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

2.- Explican los demandantes que estos contenidos normativos que suponen la participación directa del juez de paz de primer grado en el cuerpo colegiado que adoptará la decisión de segunda instancia dentro del recurso de reconsideración, resultan contrarios al principio de la doble instancia, comoquiera que dicho principio -consagrado en el artículo 31 de la Constitución Política-, tiene como finalidad que el superior jerárquico tenga la oportunidad de corregir los yerros en los que el juez de primera instancia haya podido incurrir. Y, a su vez, permite hacer efectivo el derecho de acceso a la administración de justicia, pues brinda la posibilidad al afectado de solicitar al juez o a la autoridad competente el restablecimiento de sus derechos, si estima que los mismos fueron afectados por el de primer grado. Asimismo, destacan como elemento fundamental de este principio que el análisis podrá ser adelantado de manera independiente, autónoma e imparcial, por cuanto quien lo realice será una autoridad diferente a aquella que tomó la decisión en primera instancia, esto es, su superior jerárquico funcional.

Expresan los anteriores reparos de la siguiente manera:

“...[E]l legislador al establecer que el Juez de Paz debe proferir fallo en equidad -de primer grado-, y en caso de ser recurrido éste, el Fallador de paz se convierte automáticamente en el integrante número tres (3) del Juez Colegiado de Reconsideración, vulnera los Derechos Fundamentales del recurrente, consistentes en el Debido Proceso en conexidad con el derecho a la defensa, impugnación, contradicción, imparcialidad, independencia y autonomía del fallador, entre otros; Doble Instancia -pues la misma autoridad es la encargada de proyectar el fallo en equidad de primer grado y tomar partido con voz y voto en la decisión del recurso de alzada- y Acceso a la Administración de Justicia, todos estos que conforman el marco general del Estado Colombiano instituido como social, democrático y de derecho”.

3.- Adicional a lo anterior, los ciudadanos demandantes señalan que los apartes cuestionados implican una asignación de facultades desproporcionadas a los jueces de paz por parte del legislador, en la medida en que éste les atribuyó la posibilidad de ser jueces de primer grado y, a su vez, de ser su propio superior jerárquico cuando actúan como jueces de reconsideración. De esta manera, a su juicio, el juez de paz es el único que está facultado para revocar su fallo en equidad -cuando hace parte de los jueces que deciden la reconsideración-, potestad ésta que no les fue otorgada a los jueces que integran la jurisdicción ordinaria, administrativa o constitucional, pues para estos, “la sentencia no es revocable ni reformable por el juez que la pronunció [...]” (C.P.C., art. 309).

4.- Por último, los demandantes consideran que el aparte que permite al juez de paz de primera instancia señalar quiénes serán aquellos dos jueces de paz de municipios vecinos que conformarán el “tribunal de reconsideración” junto a él, resulta contrario a los principios de imparcialidad, independencia y autonomía del juez colegiado. Según su parecer, este contenido normativo “...abre las puertas para que el juez de conocimiento seleccione dos (2) jueces de paz con los que tenga algún grado de amistad, afinidad política, ideológica o cercanía de cualquier tipo que pueda atentar contra la autonomía que debe tener cada uno de los integrantes de un cuerpo colegiado que administra justicia, para que pueda votar libremente y sin presiones de ninguna índole sobre el fallo en equidad que a su juicio debe dictarse”.

Por las anteriores razones consideran que los apartes acusados son inconstitucionales y, en consecuencia, deben ser retirados del ordenamiento jurídico.

III. intervenciones

Consejo Superior de la Judicatura, Sala Administrativa, Coordinación de Asuntos Internacionales y Asesoría Jurídica de la Rama Judicial

1.- La Coordinación de Asuntos Internacionales y Asesoría Jurídica de la Rama Judicial allegó escrito de intervención en el presente proceso, recibido en la Secretaría General de esta Corporación el 17 de febrero de 2012. En su memorial, la entidad, después de hacer una breve reseña jurisprudencial del derecho al debido proceso y el principio de la doble instancia, señala que no aparece claro que el artículo 32 de la Ley 497 de 1999 contenga uno de los elementos de dicho principio, pues al incluir al juez de paz de primera instancia dentro del llamado órgano colegiado que va a conocer de la reconsideración, se le otorga a éste la calidad de "juez y parte". A juicio de la interviniente, el principio de la doble instancia implica la existencia de una estructura jerárquica que permita la participación de una autoridad independiente, imparcial y de distinta categoría que revise una actuación previa, de manera que los contenidos normativos acusados, si bien contemplan la existencia de un cuerpo colegiado encargado de garantizar este principio, no parecen observar el elemento relativo a la independencia e imparcialidad del mismo.

La argumentación referida, no obstante, no arriba a una conclusión en relación con la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los apartes cuestionados.

Ministerio de Justicia y del Derecho

2.- Mediante escrito presentado en la Secretaría General de la Corte Constitucional el 22 de febrero de 2012, la apoderada del Ministerio solicita la declaratoria de constitucionalidad de los apartes acusados del artículo 32 de la Ley 497 de 1999.

3.- Luego de pronunciarse en relación con las características y antecedentes de la jurisdicción de paz, y reseñar jurisprudencia constitucional en cuanto a los principios de doble instancia e imparcialidad y autonomía de la administración de justicia, la apoderada destacó que la norma acusada fue expedida en desarrollo de la libertad de configuración del legislador en cuanto a la regulación de la institución de los jueces de paz.

Así, en ejercicio de dicha libertad de configuración el legislador encontró pertinente establecer la posibilidad de que la parte inconforme con el fallo en equidad proferido por el juez de paz, recurriera la decisión a través del denominado recurso de reconsideración, a resolverse por un cuerpo colegiado señalado en la misma ley. No obstante lo cual, en virtud de dicha libertad de configuración bien hubiese podido prescindir de la segunda instancia y, en su lugar, establecer unos medios de defensa diferentes, siempre con garantía del derecho de acceso a la administración de justicia y el debido proceso y con respeto de los límites constitucionales. Trae a colación para ilustrar su argumento que el proyecto de ley N° 248 de 2011 Senado, por el cual se expide el régimen para los jueces de paz que cursa actualmente

en el Congreso de la República, propone la eliminación de la segunda instancia en esta clase de actuaciones y, en su lugar, se contempla la interposición de un recurso de reposición ante el juez de paz, al considerar después de un periodo de implantación y revisión sobre el funcionamiento de la figura, que esta provisión resulta más acorde con su naturaleza.

4.- Por lo anterior, concluye que, lejos de resultar inconstitucional la consagración de una doble instancia para los fallos en equidad proferidos por los jueces de paz, constituye una garantía del derecho de defensa y del debido proceso. Igualmente, el Ministerio indicó que el hecho de que el juez de primer grado haga parte del cuerpo colegiado que resolverá el recurso de reconsideración, no es contrario a los principios de doble instancia, y de imparcialidad y autonomía en la administración de justicia, por las siguientes razones: (i) Se trata de jueces diferentes, de un cuerpo plural que se pronunciará en segunda instancia, a pesar de que del mismo haga parte el de primer grado; (ii) la participación de este último en el cuerpo colegiado no impide per se que los jueces de reconsideración tengan su propia valoración del caso, máxime cuando están sujetos a un estricto régimen de inhabilidades e incompatibilidades, impedimentos y recusaciones y bajo un control disciplinario previsto en la misma Ley 497 de 1999, según el cual, podrán ser removidos de su cargo, de comprobarse que han atentado contra las garantías y derechos fundamentales u observado una conducta censurable que afecte la dignidad del cargo; (iii) la prohibición para los jueces de paz y los de reconsideración de conocer de un asunto en particular, cuando el juez, su cónyuge, su compañera(o) permanente u ocasional o alguno de sus parientes hasta cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, tengan algún interés directo o indirecto en la controversia o resolución del conflicto que motiva su actuación; (iv) la propia Ley 497 de 1999, en su artículo 5º, dispone que la justicia de paz es independiente y autónoma con el único límite de la Constitución, por lo cual ningún servidor público podrá insinuar, exigir, determinar o aconsejar a un juez de paz las decisiones o los criterios que deba adoptar, so pena de incurrir en mala conducta, sancionable disciplinariamente; y, por último, (v) tratándose de una justicia rogada, que sólo opera por solicitud expresa de las partes y en materias que son susceptibles de transacción, desistimiento y conciliación, son las mismas partes quienes definen, en primer término, a falta de jueces de reconsideración, los jueces de paz que han de resolver el recurso del fallo en equidad.

Universidad Externado de Colombia, Departamento de Derecho Procesal

5.- El Departamento de Derecho Procesal de la Universidad Externado de Colombia intervino mediante escrito presentado en esta Corporación el 20 de febrero de 2012 y solicitó la declaratoria de inconstitucionalidad de los apartes demandados del artículo 32 de la Ley 497 de 1999. Sustenta su petición de la siguiente manera:

6.- Para empezar, la universidad interviniente señala que el hecho de que el juez de paz de primera instancia participe en la decisión del recurso de reconsideración y que pueda, además, intervenir en la designación de los otros dos jueces con quienes decidirá la segunda instancia, resulta contrario al derecho de defensa y los principios de autonomía e independencia de la administración de justicia, a la vez que se ve lesionado el derecho constitucional que tiene el ciudadano, en virtud del principio de la doble instancia (C.P., art. 31), a que la decisión cuestionada sea revisada por otro funcionario de superior jerarquía, sin que para tales efectos intervenga el mismo que profirió la decisión en primer grado.

7.- Adicionalmente, el memorial de intervención indica que los contenidos normativos demandados implican que el juez de paz se convierta en parte interesada, lo cual resta autonomía, imparcialidad e independencia al superior que conocerá la segunda instancia, pues del mismo hará parte quien emitió el fallo materia de recurso. Resulta pues evidente, en su opinión, que dicha autoridad judicial intentará que se confirme la sentencia, mediante la persuasión de los otros dos jueces de reconsideración, lo que pone en una considerable desventaja al recurrente. Así pues, con el fin de garantizar los principios mencionados se requiere que el juez de segunda instancia sea diferente de aquel que adoptó la decisión objeto de cuestionamiento mediante la interposición del recurso.

8.- Para finalizar, el Departamento de Derecho Procesal de la Universidad Externado, hace énfasis en que, de conformidad con la jurisprudencia constitucional en la materia, los principios de autonomía, independencia e imparcialidad son contenidos indispensables del principio de la doble instancia, con lo que se busca que las decisiones de los jueces estén libres de presión o interferencias indebidas. Igualmente, agrega, la imparcialidad del juzgador en un plano objetivo guarda relación con el conocimiento previo que el funcionario tiene del caso, ya que los juzgadores no deben tener ideas preconcebidas del asunto que van a resolver.

Pontificia Universidad Javeriana, Grupo de Acciones Públicas del Departamento de Derecho Público

9.- La universidad interviniente, actuando por intermedio de la Directora del Grupo de Acciones Públicas del Departamento de Derecho Público, allegó, el 22 de febrero de 2012, memorial a esta Corporación, mediante el cual solicita la declaratoria de exequibilidad de las expresiones del artículo 32 de la Ley 497 de 1999, objeto de cuestionamiento. El ente universitario expuso las siguientes razones para apoyar su posición frente al asunto que se debate:

10.- Después de consignar unas extensas consideraciones sobre la naturaleza de la jurisdicción de paz, la interviniente encuentra que la presencia del juez de conocimiento en el cuerpo colegiado de reconsideración, lejos de ser inconveniente, resulta necesaria, comoquiera que dicho juez de paz “conoce los paradigmas de justicia que existen dentro de esa comunidad, y además ha tenido la posibilidad de hablar con las partes en la primera fase de este proceso que es la conciliación por lo que tiene un panorama sobre cuáles son las prioridades y pensamientos de las personas implicadas en el conflicto; este conocimiento extra que tiene ese juez de paz es necesario en la decisión”.

12.- Adicional a lo anterior, la interviniente indicó que en el proyecto de ley presentado por el entonces Ministro del Interior para derogar la ley que ahora nos ocupa, se propone la eliminación de la segunda instancia, tratándose de fallos en equidad y que está acorde con el artículo 351 del Código de Procedimiento Civil, según el cual “[s]on apelables las sentencias de primera instancia, excepto las que se dicten en equidad”. A su juicio, pues, y dado que los fallos de los jueces de paz deberán ser en equidad, la revisión contenida en el artículo impugnado es contraria a lo preceptuado en la ley procesal civil.

13.- En relación con la presunta vulneración del principio de la doble instancia, la universidad puso de presente que en Colombia no existe una estructura jerarquizada en la jurisdicción de

paz, como sí existe en Perú, lo cual hace inviable la posibilidad de que haya dos instancias propiamente dichas en el proceso seguido ante los jueces de paz. Tampoco se evidencia, por último, la conculcación del derecho al debido proceso, en la medida en que el proceso aplicable es justamente el estipulado en la Ley 497 de 1999.

14.- Por último, la interviniente se refiere a la facultad de escogencia de los otros dos jueces de paz que integrarán el cuerpo colegiado de reconsideración, por parte del que conoció en primer término, como necesaria y razonable, en tanto, sólo podrá ejercer dicha facultad siempre y cuando (i) las partes no los hayan escogido de común acuerdo, y (ii) no haya más jueces de paz en la comunidad en la que surgió el conflicto y a la cual pertenece el juez de conocimiento. Y puntualiza:

“Entonces partiendo del hecho que el juez de paz debe tener un conocimiento especial sobre la cultura de la comunidad en los cuales (sic) se aplican unos paradigmas de justicia, es el juez de paz de conocimiento quien está al tanto de esos parámetros y sabe en qué municipios o distritos aledaños pueden existir unos paradigmas parecidos para solucionar el caso según la equidad”.

Concluye pues que no se evidencia vulneración alguna de los artículos 29, 31, 228 y 229 de la Constitución Política.

Universidad del Rosario, Especialización en Derecho Procesal de la Facultad de Jurisprudencia

15.- El Director de la Especialización en Derecho Procesal de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, allegó, de manera extemporánea, intervención en el presente proceso, con el fin de solicitar la declaratoria de inexecutable de los contenidos normativos demandados.

16.- Expone que la norma no guarda coherencia con la naturaleza misma de la jurisdicción de paz, si se tiene en cuenta que los fallos que profieren dichos juicios se dictan en equidad, con lo cual “no luce razonable que [...] los fallos así expedidos se tornen pasibles de recursos como el contemplado en dicho canon legal, ya que, si así fuera, los artículos 2 y 25 de la comentada ley devendrían en inanes en la medida en que podrían adoptarse determinaciones, no ‘conforme a los criterios de justicia propios de la comunidad’, ni valorando el acervo probatorio a la luz del ‘criterio, experiencia y sentido común’ del juez; sino con base en la visión de un cuerpo colegiado que, como lo dice el artículo 32, bien puede pertenecer ‘a municipios o distritos circunvecinos o de la zona o sector más cercano que señale el juez de paz’”. Concluye el escrito de intervención, en este sentido, que los fallos en equidad deben ser, por definición irrecurribles.

17.- De igual manera, la intervención de la Universidad del Rosario, considera que no existe claridad sobre la naturaleza jurídica de la llamada reconsideración de la decisión, pues a pesar de que no se clasifica expresamente como un recurso, no cabe duda de que se trata de una impugnación de la decisión que toma en primera instancia el juez de paz. Asimismo, expresa que tratándose de una impugnación, contraviene las garantías básicas de los asociados que quien haya adoptado la providencia también integre el cuerpo colegiado que se encargará de “reconsiderarla”.

Intervenciones de ciudadanos

18.- Los ciudadanos Camilo Ramírez Cardona, Adriana Pontón Jiménez, Camilo Andrés Neita y Ruth Amanda Garavito Díaz, mediante escrito radicado en la Secretaría General el 21 de febrero de 2012, solicitaron a la Corte que declarara la exequibilidad de los apartes normativos demandados.

Exponen que, en consideración a la naturaleza de la jurisdicción de paz, a la que acuden los ciudadanos de forma voluntaria con el fin de resolver un conflicto con la “mediación de una persona imparcial”, no se requiere la “observancia de distintos juzgadores de una u otra jerarquía”. A juicio de los intervinientes, en esta jurisdicción no se hace necesario garantizar el recurso de apelación, sino que es suficiente con la consagración de la figura de reconsideración, por cuanto no se trata de cuestiones litigiosas. Añaden que no puede perderse de vista que se trata de un mecanismo alternativo de solución de conflictos y que, en caso de que fuera necesaria la garantía de la segunda instancia “dejaría su principal objetivo que es promover la convivencia pacífica y la descongestión de justicia”.

Por último, los ciudadanos que intervienen, consideran que tratándose de particulares que administran justicia no es sencillo determinar la autoridad superior a aquella que adoptó la decisión en primer grado, por lo cual, las objeciones de la demanda implicarían, en su opinión, una desnaturalización del fin primordial de la normativa relativa a los jueces de paz.

19.- Johanna Rodríguez Díaz, Jean Carlo Aponte Hernández, José David Vargas Forero y Nelson Javier Torres Benavides, estudiantes de la Universidad Católica de Colombia, allegaron escrito de intervención en el presente proceso, recibido en la Secretaría General de esta Corporación el 22 de febrero de 2012. En el memorial plantearon como petición la declaratoria de inconstitucionalidad de los apartes objetados. Para fundamentar su posición, previo análisis de la figura de los jueces de paz, señalaron los ciudadanos que la intervención del juez de conocimiento en el cuerpo colegiado conformado por los jueces de reconsideración, implica la pérdida de autonomía e independencia propios de la actividad judicial y, a la postre, un riesgo para el derecho a acceder a una justicia imparcial. De esta suerte, opinan que los apartes demandados van en contravía de la Constitución Política en sus artículos 29, 228 y 230.

20.- Por su parte, las ciudadanas Martha Luz Caro Morales, Paola Helena Piedras Garica, Fanny Rodríguez Castillo, Carolina Buenhombre Patiño y Diana Marcela Beltrán Serrano, quienes intervinieron en el presente proceso mediante escrito presentado en la Secretaría de esta Corporación el 22 de febrero de 2012, consideran que los apartes del artículo 32 de la Ley 497 de 1999 cuestionados en la demanda, son constitucionales. A su juicio, el recurso de reconsideración no puede asimilarse a un recurso de apelación, pues esta figura no denota otra cosa que la posibilidad de que las decisiones de primera instancia de los jueces de paz sean “revisadas”. Así, el recurso de reconsideración no surge como una manifestación del principio de la doble instancia, en primer lugar por la inexistencia, en el presente caso, de un superior jerárquico del funcionario que tomó la decisión en primer grado, no pudiendo ser considerados como tal a los jueces de reconsideración, por cuanto las cualidades y requisitos para su elección son los mismos.

Las ciudadanas plantearon que asumir que la reconsideración es la segunda instancia de los fallos en equidad proferidos por los jueces de paz, desdibuja por completo el modelo adoptado en la Ley 497 de 1999 al respecto.

Finalizaron su intervención indicando que, además, toda aquella persona que se considere afectada por un fallo en equidad puede hacer uso de la acción de tutela, de suerte que no carece de otros mecanismos para manifestar su inconformidad.

21.- Diana Patricia Delgado Peña, Alba Janneth Moreno Baquero, Cristian Orlando Díaz Ibarra y Javier Francisco Rodríguez López solicitaron, asimismo, la declaratoria de exequibilidad de las expresiones impugnadas. Desde el punto de vista de los intervinientes, los apartes acusados no implican un desconocimiento del principio de la doble instancia, por cuanto el recurso de reconsideración de la sentencia en equidad que profiere el juez de paz, se constituye precisamente en “una verdadera instancia superior, ya que la decisión que allí se tomará, será proferida por un cuerpo colegiado conformado por dos jueces de paz de Reconsideración y el propio Juez de Paz de conocimiento”.

Adicionalmente, realizaron consideraciones en torno al carácter “comunitario” de la jurisdicción de paz y a la naturaleza de sus fallos, ya que los mismos no son proferidos de conformidad con criterios legales, sino de acuerdo a los “valores y criterios de justicia que existen en la colectividad”, no pudiendo ser asimilados a los demás jueces de la República.

Asimismo, señalaron que la participación del juez de conocimiento en el tribunal de reconsideración no desconoce el derecho al debido proceso, en la medida en que su presencia no implica una vulneración de la imparcialidad del cuerpo colegiado que conforman, “sino que más bien está orientada a garantizar que el conflicto sea resuelto conforme a los criterios de justicia y los valores que hacen parte de la comunidad y por lo tanto la decisión que se adopte sea conforme con el concepto de Equidad”.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

De conformidad con los artículos 242-2 y 278-5 de la Constitución, el Procurador General de la Nación rindió el concepto de constitucionalidad número 5326 en el proceso de la referencia. La Vista Fiscal solicita a la Corte Constitucional que declare la inexecutable de la norma demandada.

Según el concepto del Ministerio Público, la circunstancia de que el juez que profiere el fallo en equidad haga parte del cuerpo colegiado que debe estudiar la reconsideración del mismo, tal y como lo apuntan los actores, pone en entredicho la imparcialidad y razonabilidad de la decisión de este cuerpo. Además su participación en dicho cuerpo colegiado, resulta “innecesaria y desproporcionada, pues éste ya ha puesto de presente su parecer y llega al cuerpo colegiado con una postura definida, que no es otra que la de defender su fallo”.

Para la Procuraduría General de la Nación, la presencia del juez que toma una decisión, ya se trate de un juez de paz que falla en equidad, en el cuerpo colegiado que decide la reconsideración o la impugnación de la misma, no es necesaria ni razonable. A su juicio, bien

por el contrario, esta posibilidad pone en riesgo la imparcialidad y el equilibrio del cuerpo colegiado en desmedro de los derechos a la defensa y al debido proceso de la persona que solicita la reconsideración.

Para finalizar su concepto, la Vista Fiscal presenta las causales de recusación e impedimento, contempladas en los Códigos de Procedimiento Civil y Penal, y dentro de las cuales se encuentran, entre otras, haber tenido conocimiento del proceso en instancia anterior el propio juez, su cónyuge o alguno de sus parientes¹, o que el funcionario haya dictado la providencia de cuya revisión se trata, o hubiere participado dentro del proceso². Y concluye lo siguiente:

“... [D]e la sola circunstancia de que el artículo 16 de la Ley 497 de 1997 (sic) no señale de manera explícita como causal de impedimento para los jueces de paz el haber proferido la decisión objeto de reconsideración, y de que el artículo 32 los haga copartícipes de la decisión del cuerpo colegiado que estudia la reconsideración, no puede seguirse que los jueces de paz estén al margen de las exigencias de imparcialidad y equilibrio que se predicán de cualquier juez. Y no puede seguirse esta conclusión, porque la administración de justicia, sin que sea relevante la jurisdicción de la que se trate, debe ser imparcial y razonable; y porque, de igual forma, esta conclusión se opone al propio sentido de la reconsideración de la decisión, señalado por su autor en la exposición de motivos, publicada en la Gaceta del Congreso 346 de 1997, p. 14, al decir: ‘[l]a garantía procesal con que contamos es la posibilidad de que la decisión del juez de paz sea reconsiderada, es decir, de que se pueda solicitar la revisión de la decisión judicial a otra autoridad distinta de aquella que la profirió’”.

V. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia

1.- La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda en virtud del artículo 241 numeral 4° de la Carta.

El asunto bajo revisión

2.- Los demandantes plantean que la participación directa del juez de paz de primer grado en el cuerpo colegiado que adoptará la decisión de segunda instancia dentro del recurso de reconsideración, resulta contraria a los principios constitucionales de: (i) la doble instancia (C.P., art. 31), por cuanto a su juicio, el mismo tiene como finalidad que el superior jerárquico tenga la oportunidad de corregir los yerros en los que haya podido incurrir el de primera instancia; y (ii) de autonomía e imparcialidad de la administración de justicia (C.P., art. 228), pues éste trae de suyo que quien analice la decisión sea una autoridad diferente a aquella que la haya tomado en primer grado, esto es, su superior jerárquico funcional. Adicional a lo anterior, los accionantes opinan que dicha participación del juez de paz que adoptó la decisión que se somete a reconsideración, en el cuerpo colegiado que efectuará dicho análisis, conlleva el desconocimiento de los derechos fundamentales al debido proceso (C.P., art. 29) y de acceso a la administración de justicia (C.P., art. 229), en consideración a que para su garantía es necesario que se brinde al afectado la posibilidad de solicitar al juez o a la autoridad competente el restablecimiento de sus derechos, si estima que los mismos

fueron afectados por el de primer grado.

Adicional a lo anterior, los ciudadanos Arias Sierra y Cardona Suárez afirman en su demanda que el aparte del artículo 32 de la Ley 497 de 1999, que faculta al juez de paz de conocimiento a señalar a los dos jueces de paz que integrarán el cuerpo colegiado de reconsideración con él, en caso de que las partes no los determinen de común acuerdo, contraviene, de igual manera, los principios constitucionales de imparcialidad, independencia y autonomía del juez colegiado, pues éste puede ejercer una importante influencia sobre los otros dos, más aún cuando tiene la posibilidad de escoger dos jueces de reconsideración con los que tenga algún tipo de afinidad ideológica, o cercanía de algún tipo.

3.- Quienes intervienen defienden, en su mayoría, la exequibilidad de los apartes acusados de la disposición objeto de cuestionamiento. Los escritos del Ministerio de Justicia y del Derecho y de la Universidad Javeriana, así como las intervenciones de tres grupos de ciudadanos allegadas al proceso, sostienen que la participación del juez de paz que conoce y resuelve la controversia en el cuerpo colegiado encargado de reconsiderar la decisión, al igual que la facultad para determinar quiénes serán los otros dos jueces de paz que lo integrarán no resultan contrarias al ordenamiento constitucional, en la medida en que: (i) en virtud de la libertad de configuración del legislador, a éste le estaba permitido regular, de la manera en que lo hizo, la conformación del cuerpo colegiado que deberá realizar la reconsideración de la decisión adoptada por el juez de paz, habiendo, incluso, podido prescindir de dicha segunda instancia y, en su lugar, haber establecido unos medios de defensa diferentes que garantizaran los derechos al debido proceso y de acceso a la administración de justicia de los usuarios de dicho mecanismo alternativo de solución de conflictos; (ii) se trata de jueces diferentes, pues aunque el juez de paz que tuvo conocimiento en primera instancia haga parte del cuerpo que resolverá el recurso de reconsideración, éste es un juez plural del que hacen parte dos más y que tendrán la libertad de formarse su propio criterio respecto del asunto bajo reconsideración; (iii) son las mismas partes quienes definen, en primer término, a falta de jueces de reconsideración, los jueces de paz que han de resolver el recurso del fallo en equidad; (iv) la labor que desempeñan los jueces de paz y aquella desarrollada por los demás jueces de la República son sustancialmente diferentes, pues la primera implica el conocimiento de los paradigmas de justicia de la comunidad, por lo cual la participación del juez de paz de conocimiento en el cuerpo colegiado de reconsideración, lejos de ser inconveniente, resulta necesaria; (v) no se trata de una segunda instancia en estricto sentido, toda vez que la jurisdicción especial de paz en Colombia no tiene una estructura jerarquizada que permita la existencia de una segunda instancia, como tal; (vi) no implica una vulneración del debido proceso de quien acude a esta jurisdicción, ya que dicho procedimiento es precisamente el establecido en la ley que regula todo lo atinente a la jurisdicción de paz.

4.- Por su parte, las intervenciones de la Universidad Externado de Colombia, Universidad del Rosario, y el grupo de estudiantes de la Universidad Católica de Colombia, al igual que el concepto del Procurador General de la Nación señalan, con los demandantes, que los apartes acusados del artículo 32 de la Ley 497 de 1999 resultan contrarios a la Constitución, por cuanto atentan contra el derecho de defensa y los principios de autonomía e independencia de la administración de justicia y de la doble instancia, por cuanto: (i) la participación del juez de paz de conocimiento en el cuerpo colegiado que habrá de decidir el recurso de

reconsideración, así como su intervención en la designación de los otros dos jueces de paz que lo conformarán, convierten a este primero en parte interesada que procurará la confirmación de su sentencia mediante la persuasión de los otros dos jueces de reconsideración; (ii) la imparcialidad del juzgador implica que éste no debe tener ideas preconcebidas del asunto que va a resolver; (iii) en aras de garantizar la imparcialidad y autonomía de la administración de justicia, una de las causales de impedimento es justamente la participación del funcionario judicial dentro del proceso o que éste haya dictado la providencia de cuya revisión se trata.

Otra razón de inexecutableidad expuesta en la intervención de la Universidad del Rosario apunta hacia la idea según la cual los fallos en equidad deben ser, por definición, "irrecurribles". El escrito indica que no es clara la naturaleza jurídica de la llamada reconsideración de la decisión del juez de paz, en la medida en que, si bien no está expresamente consagrado como un recurso es, sin duda, una impugnación de la decisión del juez de paz.

Planteamiento del problema jurídico y esquema de análisis

5.- La controversia jurídica planteada en el presente asunto hace necesario dar respuesta a la siguiente cuestión: ¿Desconocen los contenidos normativos demandados, incluidos en el artículo 32 de la Ley 497 de 1999 los principios de la doble instancia y la autonomía e imparcialidad que deben orientar a la administración de justicia (C.P., arts. 31 y 228), al igual que los derechos al debido proceso y de acceso a la administración de justicia (C.P., arts. 29 y 229) de los usuarios de la jurisdicción especial de paz, al establecer que el juez de paz que conozca de un determinado asunto: (i) hará parte del cuerpo colegiado que resolverá el recurso de reconsideración de su decisión, y (ii) podrá señalar a los dos jueces de paz que integrarán el cuerpo colegiado de reconsideración con él, cuando ante la falta temporal o absoluta de estos, las partes no los determinen, de común acuerdo?.

6.- A fin de resolver el anterior problema jurídico, la Corte Constitucional seguirá el siguiente esquema, mediante el cual procurará abordar los temas relevantes que en esta oportunidad se plantean: (i) elaborará una breve introducción en torno al tema de los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos (MASC) centrándose, en particular, en la jurisdicción especial de paz y la ley que regula su organización y funcionamiento; (ii) estudiará las principales diferencias y similitudes entre la justicia formal y la justicia alternativa, dentro de la cual se enmarca la jurisdicción de paz; (iii) analizará la relevancia del principio de la doble instancia a la luz de las características de la jurisdicción especial de paz; y, finalmente, (iv) examinará cuál es el alcance y contenido de los apartes normativos cuestionados y de la naturaleza de la reconsideración, con el fin de concluir respecto de su constitucionalidad o inconstitucionalidad.

Los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos (MASC) y la jurisdicción especial de paz en el ordenamiento jurídico colombiano

7.- El artículo 116 de la Constitución Política establece que "[l]os particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en la condición de jurados en las causas criminales, conciliadores o en la de árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad, en los términos que determine la ley".

A este mandato constitucional que faculta a los particulares a administrar justicia no sólo subyace el propósito del constituyente de descongestionar la administración de justicia formal para hacerla más eficaz y célere, sino que, además, es una manifestación del régimen democrático y participativo diseñado en el Texto Superior, que propicia la colaboración de los particulares en la administración de justicia y en la resolución de sus propios conflictos. En virtud de lo anterior, nuestro ordenamiento jurídico ha implementado figuras como la conciliación, la amigable composición, el arbitraje y otras que se enmarcan en lo que la doctrina ha dado en denominar justicia comunitaria o alternativa. Así, mecanismos como la conciliación en equidad o la mediación y figuras como la jurisdicción especial indígena y los jueces de paz (jurisdicción especial de paz) atienden a criterios de justicia propios de la comunidad en la que tienen lugar y al criterio de equidad de las autoridades que los ejercen.

La jurisprudencia constitucional ha reconocido dicho carácter democrático y participativo de los Mecanismos Alternativos de Resolución de Conflictos, al señalar que "... no deben ser interpretados solamente como una manera de descongestionar el aparato de justicia sino también, y principalmente, como una forma de participación de la sociedad civil en los asuntos que los afectan. En este sentido, es incuestionable su estirpe democrática, en la medida en que generan espacios de intervención de la comunidad en el desarrollo de la función jurisdiccional evitando la conflictivización de la sociedad y logrando, por ende, el fortalecimiento de la legitimidad del aparato de justicia estatal en la medida en que éste puede dedicarse a resolver aquellos asuntos que son de verdadera trascendencia social. Desde esta perspectiva, se ha considerado que el presupuesto básico para la efectividad de la justicia consensual es la existencia de una sociedad civil organizada, integrada cultural, valorativa y normativamente, pues al decir Auerbach 'sólo cuando existe congruencia entre los individuos y su comunidad, con valores y deberes compartidos, existe la posibilidad de justicia sin derecho'".³

8.- Todos los mecanismos alternativos que se enmarcan en la justicia comunitaria tienen entonces un rasgo distintivo, cual es la promoción de la resolución pacífica de conflictos en el contexto comunitario y que implica la intermediación de un tercero, miembro de la comunidad, en conflictos de diversa índole entre los integrantes de la misma.

9.- En el caso de la conciliación en equidad, este mecanismo ha sido regulado, en aspectos como el nombramiento, el carácter de gratuidad, las competencias, el acta de conciliación, entre otros, en las Leyes 23 de 1991, 190 de 1995, 446 de 1998 y 575 de 2000. La mediación, en cambio, no se encuentra reglamentada y consiste en la intervención de un tercero imparcial entre las personas que están en conflicto con el fin de facilitar que éstas encuentren una solución equitativa acorde con sus intereses.

10.- Por su parte, los jueces de paz hallan un fundamento constitucional específico al encontrarse incluida en el Capítulo 5 del Título VIII de la Carta Política la consagración de las jurisdicciones especiales: la indígena, de un lado, y la de paz, de otro. Respecto de esta última, el artículo 247 superior faculta al legislador a crear jueces de paz encargados de resolver en equidad conflictos individuales y comunitarios. En realidad, el constituyente no hace otra cosa que dar visibilidad a las jurisdicciones especiales y reconocer ciertas prácticas comunitarias de resolución de conflictos que han venido siendo empleadas en las

comunidades tradicionalmente. Así pues, se trata de revestir de validez jurídica las decisiones adoptadas por la figura de la autoridad comunitaria que resuelve conflictos que afectan a la convivencia cotidiana, de una manera ágil y sin formalidades.

Este precepto constitucional, no obstante, tardó mucho tiempo en tener desarrollo legal, pues sólo fue hasta 1999 con la Ley 497, que el legislador reguló ampliamente la organización y funcionamiento de los jueces de paz en el país. Previamente, la Ley Estatutaria de Administración de Justicia (Ley 270 de 1996) había regulado tangencialmente esta jurisdicción, al establecer en su artículo 114 que los jueces de paz forman parte de la rama judicial, y al haber asignado al Consejo Superior de la Judicatura competencias en lo atinente a su organización.

11.- Con la promulgación de la Ley 497 de 1999, el legislador cumplió el mandato constitucional de creación de los jueces de paz al regular su organización y funcionamiento. Este cuerpo normativo, dispone, como principal propósito de la justicia de paz, el de la búsqueda de la solución integral y pacífica de los conflictos comunitarios o particulares que voluntariamente se sometan a su conocimiento por las partes (arts. 1º y 8º), con base en los criterios de justicia propios de la comunidad, de suerte que serán decisiones adoptadas en equidad por un miembro de la comunidad en la que se suscitó el conflicto.

Su competencia se restringe a los asuntos que las personas, individualmente consideradas, o la comunidad en su conjunto, sometan a su conocimiento de forma voluntaria y de común acuerdo y que versen sobre asuntos susceptibles de transacción, conciliación o desistimiento, en cuantía no superior a los cien salarios mínimos legales mensuales vigentes (art. 9º). Siempre, a partir de la solicitud que de común acuerdo eleven las partes ante el juez de paz, se dará inicio a una etapa previa de conciliación (autocompositiva) y, en caso de no llegarse a un acuerdo entre las partes, se suscitará una etapa posterior que culminará con la sentencia que adopte el juez de paz (título VI: arts. 22 a 29).

Asimismo, la normatividad en comento dispone expresamente que esta jurisdicción especial se ha de regir por principios como la eficiencia (art. 3º) y la gratuidad (art. 6º), fundantes de la administración de justicia formal, al igual que la oralidad (art. 4º), con el fin de dotarla de una mayor agilidad al funcionar mediante actuaciones verbales. Y, de la misma manera, determina que los jueces de paz están revestidos de la garantía de autonomía e independencia con el único límite de la Constitución. A este respecto, señala que “ningún servidor público podrá insinuar, exigir, determinar o aconsejar a un juez de paz las decisiones o criterios que deba adoptar en sus intervenciones, so pena de incurrir en mala conducta, sancionable disciplinariamente” (art. 5º).

Uno de los aspectos más destacables de la justicia de paz es que los jueces, tanto de paz, como de reconsideración, serán elegidos mediante votación popular por los ciudadanos de las comunidades ubicadas en la respectiva circunscripción electoral (art. 11). Éste, sin lugar a dudas, es un auténtico rasgo distintivo de esta jurisdicción especial, pues implica una cercanía particular entre los miembros de la comunidad y la autoridad comunitaria. La disposición que establece este mecanismo de elección de los jueces de paz también estipula que “[l]os candidatos serán postulados, ante el respectivo Personero Municipal, por organizaciones comunitarias con personería jurídica o grupos organizados de vecinos

inscritos en la respectiva circunscripción electoral que haya señalado el Concejo Municipal”.

La Ley indica, además, que en la misma fecha en que se adelante la votación para elegir a los jueces de paz, se elegirá dos jueces de reconsideración de candidatos postulados específicamente para ese cargo. El período de unos y otros es de cinco años y serán reelegibles de forma indefinida; y, en tanto se trata de ciudadanos en ejercicio que administrarán justicia en equidad, de conformidad con los paradigmas de justicia propios de su comunidad, uno de los requisitos que se les impone es el de “haber residido en la comunidad respectiva por lo menos un (1) año antes de la elección” (art. 14).

Ahora bien, es importante, en consideración a que el cuestionamiento de inconstitucionalidad que le da origen a esta providencia, es el atinente a la regulación que hace la Ley respecto de la conformación del cuerpo colegiado que resuelve el recurso de reconsideración, que la Sala se detenga a reseñar la regulación que sobre el mismo consagró la Ley que nos ocupa.

El artículo 32 señala que “[t]odas las controversias que finalicen mediante fallo en equidad proferido por el juez de paz, serán susceptibles de reconsideración, siempre y cuando la parte interesada así lo manifieste en forma oral o escrita al juez, dentro de los cinco (5) días siguientes a la comunicación del fallo”. De igual manera, el título VII que regula la reconsideración tiene los siguientes contenidos normativos:

i. La decisión del juez de paz será estudiada y resuelta en diez días.

i. Dicha decisión será adoptada por un cuerpo colegiado integrado por el juez de paz de conocimiento y por dos jueces de reconsideración.

i. En caso de no haber jueces de reconsideración (por falta absoluta o temporal o por no haber cumplido los requisitos de ley) el cuerpo colegiado estará conformado por el juez de paz de conocimiento y dos jueces de paz que, de común acuerdo, señalen las partes, o en su defecto, que pertenezcan a municipios o distritos circunvecinos o de la zona o sector más cercano que señale el juez de paz, quienes decidirán en equidad y de manera motivada si confirman o revocan la decisión objeto de reconsideración.

i. Ante la falta de alguno de los miembros del cuerpo colegiado de reconsideración, habrán de adoptar la decisión los dos jueces restantes.

i. La decisión de reconsideración deberá ser adoptada por la mayoría y, en caso contrario, quedará en firme el fallo del juez de paz (art. 33).

Finalmente, el texto normativo consagra un control disciplinario para los jueces de paz y de reconsideración, que será ejercido por la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, cuando quiera que estos observen una conducta censurable que afecte la dignidad del cargo (art. 34); y faculta a los jueces de paz a sancionar a quien incumpla lo pactado en el acuerdo conciliatorio o lo ordenado en la sentencia, mediante amonestación pública o privada, multas que no pueden exceder el monto de quince salarios mínimos mensuales legales vigentes y actividades comunitarias no superiores a dos meses (art. 37).

Las principales diferencias y similitudes entre la justicia formal y la justicia alternativa, dentro de la cual se enmarca la jurisdicción de paz

12.- Retomando lo expresado hasta este momento, la Corte debe señalar que la primera y más importante similitud entre la justicia formal estatal y la denominada justicia alternativa o comunitaria es, sin lugar a dudas, que ambas procuran resolver los conflictos de diversa índole que se presentan en la sociedad en múltiples ámbitos y por distintas causas, de manera pacífica y en procura de la realización de los derechos y garantías de los ciudadanos involucrados en la controversia, como de aquellas terceras personas que puedan tener interés en la resolución de la misma. El fin último de ambas es, pues, buscar el logro de la convivencia pacífica en sociedad y encontrar la mejor solución posible para evitar la conflictivización de la sociedad, por las vías establecidas para la resolución de los litigios que puedan tener lugar entre los asociados.

La Ley Estatutaria de Administración de Justicia (Ley 270 de 1996) establece que a ésta le corresponde la labor de “hacer efectivos los derechos, obligaciones, garantías y libertades consagrados en ellas, con el fin de realizar la convivencia social y lograr y mantener la concordia nacional” (art. 1º). (Subrayas ajenas al texto original).

13.- No obstante, se debe tener en cuenta que estas formas de justicia comunitaria, dentro de las cuales se enmarcan las jurisdicciones especiales, al igual que mecanismos como la conciliación o la mediación en equidad lejos de enfrentarse o de representar métodos opuestos a la justicia formal que ofrece el Estado, se erigen como un complemento que aporta valiosos elementos de pacificación a la sociedad y que redundan en la reducción de la violencia, en la medida en que genera nuevos espacios consensuales para ventilar litigios que no contaban con formas adecuadas de resolución en la justicia formal.⁵

Siguiendo esta línea de argumentación, se puede afirmar que la justicia comunitaria resulta ser una respuesta alternativa a la justicia formal estatal para ciertos sectores de la población que pueden experimentar grandes dificultades para acceder al aparato de justicia oficial, bien por escasez de recursos, por dificultades para acceder físicamente a los despachos judiciales, o ya sea por encontrarse inmersos en controversias que carecen de relevancia para el aparato de justicia formal del Estado. Así lo ha reconocido esta Corporación, al afirmar que:

“[r]esulta claro que la justicia estatal formal no siempre es efectiva, en especial cuando no se han previsto recursos judiciales idóneos y suficientes que faciliten la solución pacífica de los conflictos, o cuando la complejidad de los procedimientos o de las condiciones de tiempo, modo y lugar exigidas por el legislador restringen la capacidad de alcanzar el goce efectivo de los derechos cuya protección se busca al acudir a las instancias judiciales. Los

mecanismos alternativos de resolución de conflictos no representan una desconfianza hacia la justicia estatal formal, sino un reconocimiento de que procedimientos menos formales y alternativas de justicia autocompositiva complementan las opciones a las cuales pueden acudir las personas para resolver sus disputas. Por ello, mecanismos como la mediación y la conciliación, más que medios para la descongestión judicial, son instrumentos para garantizar el acceso efectivo a la justicia y promover la resolución pacífica de los conflictos”.⁶

14.- Ahora bien, aun cuando esta Corporación reconoce los importantes puntos de convergencia entre los modelos de justicia estatal formal y aquellos que se enmarcan dentro de la justicia comunitaria, en tanto que complementarios y determinados por un fin último de consecución de la solución pacífica de los conflictos presentes en la sociedad para lograr garantizar y facilitar la convivencia, no escapa a su análisis que entre la administración de justicia que ofrece el aparato estatal y aquella proveniente de las comunidades en atención a sus propios criterios de equidad, también hay profundas diferencias derivadas de la propia lógica con la que funciona cada una de ellas y que pueden justificar, en últimas, un menor ritualismo, así como elementos diversos y no siempre coincidentes dentro de sus procedimientos en aras de garantizar los derechos de las partes involucradas en el litigio.

15.- Como rasgo que diferencia de manera general los dos modelos de administración de justicia, esto es, el aparato oficial del Estado y las diferentes figuras y mecanismos de justicia comunitaria, la doctrina⁷ ha señalado que el primero de ellos (estatal formal), obedece a un paradigma de administración de justicia adjudicatoria, caracterizada por la intervención de un tercero (llámese juez) que es quien decide. Así pues, su intervención es central dentro del procedimiento, pues su papel es el de estudiar el caso y, dentro de unos ciertos cánones de imparcialidad, tomar una decisión. Las partes, a su vez, asumen un papel de auxiliares que proveen a la autoridad todos los elementos probatorios y argumentativos posibles. De manera correlativa, el tercero debe garantizar a las partes que los intereses, argumentos y pruebas aportados por cada una de ellas, van a ser asimilados y tenidos en cuenta por él para adoptar la decisión frente al caso.

Por su parte, en los mecanismos de justicia comunitaria o alternativa se habla de una administración de justicia consensual, por cuanto son las partes las que toman las decisiones. El papel del tercero, en este contexto, pasa a un lugar más bien secundario, en el que se ubica como un facilitador calificado del acuerdo entre las partes. Su tarea es la de contribuir con un método mediante el cual los actores en conflicto logren ponerse de acuerdo sobre la manera en que van a dar salida a su conflicto. Con base en lo anterior, el destinatario de todo el despliegue argumentativo y probatorio es la contraparte y son éstas las que toman la decisión en conjunto, mientras que el tercero viabiliza el proceso de comunicación para que las partes lleguen a un acuerdo de solución de la controversia.

Con todo, se ha reconocido que “la justicia comunitaria se aproxima al modelo adjudicatorio cuando se permite al tercero decidir de manera supletoria si las partes no logran un acuerdo como ha previsto la ley para los jueces de paz”,⁸ de tal suerte que tanto en la justicia formal estatal, como en las diferentes figuras de justicia comunitaria se pueden presentar combinaciones que impiden hablar de un modelo puro en los paradigmas de justicia, pues en ellos se combinan los elementos presentados, tratándose simplemente de tendencias hacia

uno u otro, dependiendo de la figura o el mecanismo objeto de análisis.

La Corte considera, a pesar de esta dificultad, que es posible esbozar unos rasgos generales de la justicia comunitaria que la diferencian de la justicia formal del Estado⁹:

i. Las decisiones son tomadas en equidad, no en derecho, lo cual implica que la solución de un conflicto está más dirigida a la recomposición de los vínculos sociales que a la aplicación de una norma jurídica preexistente. Las decisiones, por ende, deben obedecer a una concepción de justicia que sea aceptable en el contexto comunitario específico de que se trate.

i. Si bien para algunos de los mecanismos o figuras de justicia comunitaria, está previsto un procedimiento básico que el operador o facilitador deben seguir, por regla general se puede afirmar que estas formas alternativas de justicia se rigen por la informalidad, pues más que el sometimiento a formas preestablecidas, los operadores de justicia comunitaria tienen como responsabilidad la búsqueda de vías adecuadas para la solución de las controversias sometidas a su conocimiento. Además, es importante subrayar de nuevo que los administradores de justicia son personas de la propia comunidad que cuentan con un alto grado de reconocimiento en ella (de hecho, en el caso de los jueces de paz, estos son electos mediante votación popular), debido a su probada habilidad para ayudar a solucionar los conflictos, y a quienes no se les exige una profesión específica.

i. Se caracteriza por la consensualidad, en la medida en que en la mayoría de los casos, los mecanismos comunitarios de manejo de conflictos pasan por el consenso de las partes, siendo ellas mismas a quienes corresponde tomar las decisiones.

i. Estas figuras o mecanismos de justicia comunitaria cuentan con autonomía orgánica, por cuanto tienden a definir todos sus vínculos orgánicos al interior de la comunidad, sin establecer una relación de dependencia de autoridades estatales, por cuanto esto las desnaturalizaría.

16.- Para la Sala, si bien reconoce las diferencias que se pueden presentar entre los diferentes mecanismos comprendidos en la justicia comunitaria o alternativa, estas son las principales notas comunes que los caracterizan. De igual manera, desde los albores de su jurisprudencia, esta Corporación ya había advertido estas características en la función de administrar justicia por parte de los jueces de paz, al señalar que éstas “escapan el ámbito de lo jurídico, [y] no deben fundamentarse en esa labor única del juez ordinario de fallar conforme a lo que establece la ley. A través de la equidad, entonces, se pretende también administrar justicia pero, por mandato constitucional, en aquellos eventos de menor importancia en que el rigor de la ley no resulta aplicable o no prevé una situación específica” por manera que con los jueces de paz “[n]o se busca [...] reemplazar las funciones del

aparato estatal encargado de dirimir en derecho los conflictos existentes sino, por el contrario, complementarlo”.¹⁰

De esta manera, se procederá en el siguiente acápite de las consideraciones, a evaluar si a la luz de tales elementos que aparecen en las diversas formas de justicia comunitaria y en la jurisdicción de paz, que es la materia sometida a examen de constitucionalidad en esta oportunidad, es requisito de validez constitucional la posibilidad de acceder a una segunda instancia tal y como ha sido concebida en la justicia formal estatal.

El principio de la doble instancia respecto de las sentencias dictadas en equidad

17.- El artículo 31 de nuestra Carta Política consagra la posibilidad de contar con una doble instancia, como principio y como garantía para los usuarios del aparato de justicia, al señalar que “[t]oda sentencia judicial podrá ser apelada o consultada, salvo las excepciones que consagre la ley”. Y finaliza con una regla prohibitiva aplicable de manera exclusiva a las sentencias condenatorias proferidas en primera instancia por el juez penal, cuyo “superior no podrá agravar la pena impuesta cuando el condenado sea apelante único”.

Ahora bien, esta garantía así reconocida en el Texto Superior no implica que en todo proceso judicial, sin excepción, deba existir una segunda instancia. De hecho, el propio precepto constitucional contiene una cláusula que autoriza al legislador a regular dicha materia en los diversos tipos de procesos y le otorga un amplio margen para que establezca excepciones a este mandato constitucional.

En este sentido se ha pronunciado la Corte, al sostener que el principio de la doble instancia no tiene un carácter absoluto, pues como viene de decirse, el constituyente facultó al legislador para establecer excepciones. Así lo expresó en sentencia C-788 de 2002:

“El principio de la doble instancia, según la jurisprudencia de esta Corporación, no tiene un carácter absoluto, en el sentido de que necesariamente toda sentencia o cualquier otra providencia judicial debe ser susceptible de ser apelada o consultada, pues por expresa autorización del constituyente, el legislador puede consagrar excepciones, ‘pero sin rebasar el límite impuesto por los principios, valores y derechos fundamentales constitucionales, específicamente en lo que atañe con el principio de igualdad. En tal virtud, so pretexto de ejercer la competencia que emana de la referida disposición, no le es dable al legislador al regular la procedencia de la apelación o de la consulta establecer tratos diferenciados que carezcan de una legitimación objetiva, en cuanto a los fundamentos de hecho y de derecho que los justifican, su finalidad, racionalidad, razonabilidad y proporcionalidad’”^{11.12}

18.- Ahora, si bien es cierto que el principio de la doble instancia admite excepciones, no lo es menos que la posibilidad de interposición de los recursos consagrados en el ordenamiento es una garantía esencial del debido proceso de raigambre constitucional (C.P., art. 29), comoquiera que “los recursos, concebidos como instrumentos de defensa mediante los cuales quien se considere afectado por una decisión judicial o administrativa la somete a nuevo estudio para obtener que se revoque, modifique o aclare, hacen parte de las garantías propias del debido proceso. El artículo 29 de la Constitución exige que todo juzgamiento se lleve a cabo con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio. Entre éstas, que son señaladas por la ley, está la posibilidad de instaurar recursos contra las

determinaciones que se van adoptando en el curso del trámite procesal o al finalizar el mismo”13.14

Es importante destacar, de conformidad con lo anterior, que el respeto al debido proceso implica la observancia de las formas propias del proceso de que se trate, de suerte que si éste constituye una de las excepciones al principio de la doble instancia, mal podría el usuario de la justicia reclamar como garantía de este derecho la posibilidad de interposición de un recurso no previsto en el procedimiento del cual es parte.

En conclusión, la ausencia del recurso de apelación o de consulta que pueda dar lugar a una segunda instancia dentro de un determinado proceso, no implica el desconocimiento del debido proceso, pues el legislador está facultado para establecer excepciones al principio de la doble instancia, eso sí, “siempre y cuando se respeten el debido proceso, el derecho de defensa, la igualdad, y no se niegue el acceso a la administración de justicia”15. De tal suerte, la excepción al principio de la doble instancia introducida por el legislador, no puede conllevar un trato diferenciado injustificado y, por consiguiente, discriminatorio, sino que debe tratarse de una medida que persiga un fin legítimo y sea idónea, razonable y proporcionada.

Es, según lo dicho, facultad del legislador señalar en qué casos los procesos judiciales se tramitarán en dos instancias y cuáles no, salvo en los casos en que la Constitución haya dispuesto expresamente lo contrario como es el caso de la impugnación de la sentencia condenatoria y de las decisiones adoptadas en ejercicio de la acción de tutela16.

19.- Para el caso objeto de examen de constitucionalidad en esta oportunidad, es importante tener en cuenta lo preceptuado en el inciso 1º del artículo 351 del Código de Procedimiento Civil (modificado por el artículo 14 de la Ley 1395 de 2010), cuyo texto es el siguiente:

“Son apelables las sentencias de primera instancia, excepto las que se dicten en equidad y las que las partes convengan en recurrir en casación per saltum, si fuere procedente este recurso”17. (Subrayas añadidas)

La importancia de esta disposición normativa reside en que, de conformidad con las características de la justicia comunitaria y, más específicamente, de la jurisdicción de paz, las sentencias que se adopten en su seno son dictadas en equidad, no en derecho.

No escapa a la Sala, con todo, que la reforma que introdujo esta modificación atinente al carácter no apelable de los fallos dictados en equidad (Ley 1395 de 201018) es posterior a la Ley 497 de 1999 que se ocupa de la regulación del funcionamiento y organización de los jueces de paz, pero considera, a su vez, que es un elemento valioso para acometer el análisis de la constitucionalidad del diseño que hizo el legislador de la reconsideración de las decisiones adoptadas por los jueces de paz y, como se verá, del proyecto de reforma a dicha regulación que cursa actualmente en el Congreso de República.

Pasa entonces la Sala a realizar el análisis de constitucionalidad de los apartes normativos demandados, teniendo en cuenta los elementos aportados en las consideraciones vertidas a lo largo de esta sentencia y que deberá partir de las precisiones que se hagan en relación con el contenido y alcance de las expresiones cuestionadas, pero, especialmente, de la

naturaleza de la reconsideración que contempla la Ley frente a la sentencia proferida por el juez de paz.

Naturaleza de la reconsideración de la decisión del juez de paz y alcance de los apartes impugnados. Análisis concreto de constitucionalidad

20.- El artículo 32, objeto de cuestionamiento parcial por parte de los ciudadanos accionantes en el presente proceso, establece que “todas las controversias que finalicen mediante fallo en equidad proferido por el juez de paz, serán susceptibles de reconsideración, siempre y cuando la parte interesada así lo manifieste en forma oral o escrita al juez, dentro de los cinco (5) días siguientes a la comunicación del fallo”.

Cabe preguntarse, entonces, si este recurso puede ser asimilado a una apelación del fallo en equidad o si se trata de un recurso sui generis establecido de manera particular e individual para viabilizar la posibilidad de que el usuario de la jurisdicción de paz, manifieste su inconformidad con la decisión dictada en equidad por el juez de paz y como una garantía de que un cuerpo colegiado revise dicha decisión.

21.- Un punto de partida puede ser el análisis etimológico del término “reconsideración” como se denomina el recurso que procede contra las decisiones adoptadas por los jueces de paz.

Así, según el Diccionario de la Real Academia Española, la expresión “reconsiderar” significa “volver a considerar” lo cual apunta a que el propio sujeto que tomó una decisión vuelva sobre ella y, con fundamento en todos aquellos elementos de que disponga, reflexione de nuevo sobre lo decidido, vuelva a considerar “pensar, meditar, reflexionar con atención y cuidado, juzgar, estimar”¹⁹ su posición frente a una controversia específica que ha sido puesta en su conocimiento.

Lo anterior cobra todo sentido y validez si se tiene en cuenta que la apelación implica un juicio de validez jurídica respecto de una decisión judicial adoptada por un inferior jerárquico. De esta manera, el recurso de apelación es “[e]l que se interpone ante el Tribunal Supremo contra fallos definitivos o laudos, en los cuales se suponen infringidas leyes o doctrina legal, o quebrantada alguna garantía esencial del procedimiento”.

Tratándose, entonces, de decisiones dictadas en equidad, carece de sentido considerar que el recurso que se interpone es una apelación ante el superior jerárquico, pues lo que se pretende es tener una segunda oportunidad procesal para que las autoridades comunitarias analicen de nuevo si la decisión es la más ajustada a los criterios de equidad de la comunidad y, en últimas, si ésta es “justa”.

Adicional a lo anterior, la Corte observa, con el Grupo de Acciones Públicas del Departamento de Derecho Público de la Universidad Javeriana, que en Colombia no existe una estructura jerarquizada en la jurisdicción de paz, que permita someter al superior jerárquico funcional las decisiones que dictan los jueces de paz, con lo cual la participación del juez de paz que adoptó la decisión en el cuerpo colegiado que debe “reconsiderar” su decisión, lejos de ser inconveniente e inconstitucional, al decir de los demandantes, aparece como un mecanismo adecuado a los fines que persigue la jurisdicción de paz, en tanto mecanismo de viabilización

de la participación de la ciudadanía en la resolución de sus propios conflictos, a la par que método que aporta en la descongestión del aparato estatal formal de administración de justicia.

Por todo lo dicho, la Sala considera que el recurso de reconsideración así planteado (Ley 497 de 1999, art. 32) antes que erigirse en un mecanismo contrario a las garantías de la doble instancia, de acceso a la administración de justicia y del principio de imparcialidad y autonomía en esta función del Estado, constituye una garantía para los usuarios de esta jurisdicción especial quienes cuentan con la posibilidad de que las decisiones dictadas en equidad por el juez de paz, sean objeto de revisión por un cuerpo colegiado del cual, si bien hace parte el mismo que la profirió, se integra, además, por dos jueces de reconsideración que son igualmente elegidos por votación popular en la comunidad en la cual ejercerán sus funciones.

Adicional a lo anterior, este Tribunal Constitucional encuentra que el diseño en el funcionamiento y organización de la jurisdicción especial de paz surge como una manifestación de la amplia libertad de configuración legislativa que otorgó el constituyente del 91, que no sólo dejó a decisión suya la determinación del momento y la forma en que tales jueces serían creados, sino que no impuso límites específicos (distintos a los que representan los demás mandatos y preceptos constitucionales) a la potestad reconocida al legislador en esta materia.

Dicha libertad de configuración también ha sido reconocida por esta Corporación, por ejemplo, al analizar la constitucionalidad de la disposición que establece el carácter no remunerado de las funciones de los jueces de paz (Ley 497 de 1999, art. 19), pues en el entender de la Corte, el carácter no remunerado de estas autoridades comunitarias se enmarca en “el amplio margen de configuración en cuanto a la regulación de la institución de los jueces de paz [conferida] por voluntad expresa del Constituyente”.²⁰

22.- Por todo lo expuesto, esta Sala concluye que la participación del juez de paz en el cuerpo colegiado encargado de resolver el denominado recurso de reconsideración contra la decisión que él haya proferido, no resulta contrario a la Constitución Política, por cuanto: (i) obedece al amplio margen de configuración otorgado al legislador por el constituyente de 1991 en la regulación del funcionamiento y organización de los jueces de paz; (ii) no es irrazonable, ni desproporcionado en la medida en que lejos de conculcar garantías constitucionales tales como el acceso a la administración de justicia, el principio de la doble instancia y de autonomía e imparcialidad que deben distinguir a la administración de justicia, implica una garantía adicional tratándose de un fallo en equidad que, según el ordenamiento procesal civil vigente, en principio, no es apelable (C.P.C., art. 351); (iii) las notas características de la justicia comunitaria y de la jurisdicción de paz, que se enmarca dentro de aquella, no permiten que los principios y reglas que rigen el funcionamiento de la administración de justicia formal estatal le sean trasladables de manera automática, lo cual implica que la reconsideración no es un recurso de apelación que deba ser resuelto por un superior jerárquico funcional, por cuanto - de hecho- éste no existe en la justicia de paz; (iv) al tratarse de sentencias dictadas en equidad, no es procedente interponer una apelación con la cual se busca que el superior jerárquico de la autoridad que decidió en primer instancia, evalúe su validez jurídica, sino que lo que con ésta se persigue es brindar a los

usuarios de esta jurisdicción especial, la oportunidad procesal de que un cuerpo colegiado “revise” o “reconsidere” si, de conformidad con los criterios de equidad de la comunidad, ésta es la más “justa”; y, (v) por último, la intervención del juez de paz que tuvo conocimiento de la controversia que fue sometida por las partes, de común acuerdo, a esta jurisdicción especial en el cuerpo colegiado que deberá reconsiderar la decisión, lejos de minar su imparcialidad y objetividad, puede enriquecerlo a partir de su cercanía con la comunidad y su reconocimiento dentro de ésta para la resolución de los conflictos que dentro de ella se presenten. Recuérdese que se trata de una justicia más del modelo consensual que del adjudicatorio que distingue a la justicia formal y que funciona a partir de otro paradigma de justicia que no es el mismo que informa a la administración de justicia formal del Estado e, incluso, cuando el juez de paz se ve avocado a imponer una decisión por falta de acuerdo entre las partes, el criterio al que la misma atiende no es el derecho formal, sino el de la equidad que proviene de las prácticas y tradiciones de la comunidad a la que pertenece.

23.- De la misma manera, esta Corporación considera que la facultad de señalar a los dos jueces de reconsideración que integrarán el cuerpo colegiado encargado de pronunciarse ante la presentación del recurso contra la decisión en equidad, tampoco conculca los mandatos constitucionales señalados por los demandantes.

A este respecto es importante aclarar, en primer lugar, que la facultad del juez de paz para designar a los dos jueces de reconsideración que lo acompañarán en dicho cuerpo colegido, sólo es viable, de conformidad con la Ley 497 de 1999 ante tres hipótesis fácticas: (i) el incumplimiento de los requisitos señalados en la Ley 497 de 1999 por aquellos ciudadanos elegidos por voto popular para desempeñarse como jueces de reconsideración; (ii) su falta temporal o absoluta; y, una vez verificada alguna de estas causales de falta de los jueces de reconsideración, (iii) la ausencia de acuerdo entre las partes involucradas en el conflicto a efectos de señalar a los ciudadanos que fungirán en tal calidad.

No es, por ende, una facultad que pueda ser ejercida por el juez de paz cada vez que su fallo en equidad sea objeto de reconsideración por alguna de las partes, sino que dicha facultad sólo podrá ser ejercida eventualmente, cuando se configuren las hipótesis descritas y justamente con el propósito de garantizar a los usuarios de la justicia de paz la oportunidad procesal para que el cuerpo colegiado de reconsideración revise la decisión y determine si ésta es “justa” de conformidad con el paradigma de equidad de la comunidad.

Así pues, la Corte encuentra que, lejos de atentar contra las garantías de acceso a la administración de justicia y debido proceso del usuario de esta jurisdicción especial, al igual que el principio de imparcialidad y autonomía de la administración de justicia, lo que el contenido normativo acusado hace es posibilitar ante cualquier contingencia la materialización de la reconsideración de la decisión. En efecto, se desbloquea la determinación de quiénes conformarán el cuerpo colegiado que se pronunciará respecto de la sentencia, al presentarse falta temporal o absoluta de los jueces de reconsideración elegidos mediante votación popular, o ante el incumplimiento de los requisitos de ley por parte de estos para desempeñar el cargo, para cuya intervención del juez de paz se hace necesario, además, que las partes no consigan ponerse de acuerdo respecto de quiénes fungirían como jueces de reconsideración ante el evento de haber sido presentado dicho recurso, al cual es imperativo darle trámite.

Por todo lo expuesto, esta Corporación concluye que no les asiste la razón a los ciudadanos demandantes, quienes afirman que los apartes del artículo 32 de la Ley 497 de 1999 relativos a la intervención del juez de paz en el cuerpo colegiado que habrá de conocer del recurso de reconsideración contra su propia decisión en equidad y que faculta a este último a señalar a los dos jueces de reconsideración que lo acompañarán dentro del mismo, son conculcatorias de caros preceptos constitucionales como las garantías del debido proceso y de acceso a la administración de justicia, al igual que de los principios de la doble instancia y de autonomía e imparcialidad de la administración de justicia.

Las anteriores consideraciones bastan para declarar exequibles, por el cargo estudiado, los apartes del artículo 32 de la Ley 497 de 1999 demandados en la presente oportunidad ante esta Corporación.

VI. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLE, por el cargo estudiado, los apartes demandados del artículo 32 de la Ley 497 de 1999.

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

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrado

Magistrado

ADRIANA MARIA GUILLEN ARANGO

Magistrada (e)

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Código de Procedimiento Civil, artículo 149.

2 Código de Procedimiento Penal, artículo 56.

3 Sentencia C-893 de 2001. En esa ocasión, la Corte Constitucional declaró inexecutable algunas expresiones contenidas en los artículos 23, 28 y 35 de la Ley 640 de 2001 “por la cual se modifican normas relativas a la conciliación y se dictan otras disposiciones”.

5 “¿Justicia comunitaria en contextos violentos y antidemocráticos?” En: El caleidoscopio de las justicias en Colombia, tomo II, Eds. Boaventura de Sousa Santos, Mauricio García Villegas. Colciencias, Instituto Colombiano de Antropología e Historia, Universidad de Coimbra -CES, Universidad de los Andes, Universidad Nacional de Colombia, Siglo del Hombre Editores, Bogotá, 2004, pp. 309 a 324.

6 Sentencia C-1195 de 2001, en la que la Corte Constitucional estudió la constitucionalidad de varias disposiciones contenidas en la Ley 640 de 2001, “por la cual se modifican normas relativas a la conciliación y se dictan otras disposiciones”.

7 Las caracterizaciones que se exponen se encuentran en: “Justicia comunitaria: Claves para su comprensión”. En: Pensamiento Jurídico. Revista de Teoría del Derecho y Análisis Jurídico Nº 12, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Bogotá: 2000, pp. 43 a 52.

8 Op. cit., p. 47.

9 Op. cit., pp. 50 a 51.

10 Sentencia C-536 de 1995. La Corte se pronunció en esta sentencia sobre la exequibilidad de algunas disposiciones contenidas en el Decreto Ley 2700 de 1991 “Por el cual se expiden normas del procedimiento penal” y en la Ley 65 de 1993 (Código Penitenciario y Carcelario) que asignaban ciertas competencias a los jueces de paz.

11 Corte Constitucional, Sentencia C-153 de 1995, MP: Antonio Barrera Carbonell, en la que la Corte declaró la constitucionalidad de una disposición del Código Contencioso Administrativo que establecía el grado de consulta respecto de autos de liquidación de condenas en abstracto. [Pie de página Nº 4 en la sentencia C-788 de 2002, en la cual se cita].

12 Sentencia C-788 de 2002, en la que esta Corporación declaró la exequibilidad de la expresión “Las decisiones que tome el juez en desarrollo del presente artículo, no admiten ningún recurso”, contenida en el inciso final del artículo 392 de la Ley 600 de 2000, por los cargos analizados en aquella oportunidad.

13 Corte Constitucional, Sentencia C-365 de 1994, MP: José Gregorio Hernández Galindo, donde la Corte declaró la constitucionalidad de una norma de procedimiento penal que establecía la obligatoriedad de la sustentación del recurso de apelación y encontró que razones de economía procesal y de mayor eficiencia de la administración de justicia justificaban que el legislador exigiera la sustentación de dicho recurso. También señaló la Corte que el principio de doble instancia que establece expresamente la Carta se refiere a las sentencias y que en materia de autos, la definición de cuáles recursos proceden, se dejó en manos del legislador, el cual puede decidir discrecionalmente los recursos que proceden contra tales decisiones. [Pie de página N° 5 en la sentencia C-788 de 2002, en la cual se cita].

14 Sentencia C-788 de 2002.

15 Sentencia C-377 de 2002, mediante la cual esta Corte declaró ajustado a la Carta el contenido del artículo 36 de la Ley 472 de 1998 que contempla la procedencia del recurso de reposición contra los autos dictados durante el trámite de las acciones populares, sin la posibilidad de interposición del recurso de apelación. Para la Corporación, “el legislador en ejercicio de su libertad de configuración puede señalar en qué casos es o no es procedente el recurso de apelación, [lo cual] no conculca el principio de la doble instancia, ni los derechos de defensa, de acceso a la justicia y además la igualdad, porque con tal determinación se persigue una finalidad constitucionalmente admisible como es la de obtener la pronta y efectiva protección de los derechos e intereses colectivos amparados con las acciones populares, imprimiéndole celeridad al proceso judicial correspondiente”.

16 *Ibíd.*

17 Este artículo hace parte del Capítulo II sobre apelación, incluido en el Título XVIII (Recursos y consulta) de la Sección Sexta sobre los medios de impugnación y consulta del Código de Procedimiento Civil.

18 “Por la cual se adoptan medidas en materia de descongestión judicial”.

19 Significado de la palabra “considerar”. Consultado en el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española.

20 Sentencia C-103 de 2004 en la que la Corte Constitucional declaró la exequibilidad del artículo 19 de la Ley 497 de 1999, tras considerar que “Bien puede el Legislador, en ejercicio de la potestad amplia que le otorgó expresamente el Constituyente en la materia, establecer condiciones para el ejercicio del cargo de juez de paz que no son iguales a las de los demás servidores públicos o particulares que ejercen funciones de naturaleza jurisdiccional”, haciendo referencia a la libertad para establecer el carácter no remunerado de los jueces de paz.