



Sentencia 417 de 2002 Corte Constitucional

SCC04172002

CORTE CONSTITUCIONAL

SALA PLENA

Sentencia C-417 de 2002

Ref.: Exp. D-3787.

Magistrado Ponente:

Eduardo Montealegre Lynett

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 23, 35 y 37 (parciales) de la Ley 640 de 2001, "por la cual se modifican normas relativas a la conciliación y se dictan otras disposiciones".

Bogotá, D. C., mayo veintiocho de dos mil dos.

Demandante: Horacio Perdomo Parada.

[Ver Sentencia Corte Constitucional 245 de 2002](#)

EXTRACTOS: «II. Norma demandada

A continuación se transcribe el texto de las disposiciones acusadas, de conformidad con su publicación en el Diario Oficial 44.303 del 24 de enero de 2001, y se subraya el aparte acusado.

"LEY 640 DE 2001

(Enero 5)

"Por la cual se modifican normas relativas a la conciliación y se dictan otras disposiciones".

(...).

"ART. 23.¿Conciliación extrajudicial en materia de lo contencioso administrativo. Las conciliaciones extrajudiciales en materia de lo contencioso administrativo sólo podrán ser adelantadas ante los agentes del Ministerio Público asignados a esta jurisdicción y ante los conciliadores de los centros de conciliación autorizados para conciliar en esta materia.

"(...).

"ART. 35.¿Requisito de procedibilidad. En los asuntos susceptibles de conciliación, la conciliación extrajudicial en derecho es requisito de procedibilidad para acudir ante las jurisdicciones civil, contencioso administrativa, laboral y de familia, de conformidad con lo previsto en la presente ley para cada una de estas áreas.

"Realizada la audiencia sin que se haya logrado acuerdo conciliatorio total o parcial, se prescindirá de la conciliación prevista en el artículo 101 del Código de Procedimiento Civil o de la oportunidad de conciliación que las normas aplicables contemplen como obligatoria en el trámite del proceso, salvo cuando el demandante solicite su celebración.

"El requisito de procedibilidad se entenderá cumplido cuando se efectúe la audiencia de conciliación sin que se logre el acuerdo, o cuando vencido el término previsto en el inciso 1º del artículo 20 de esta ley la audiencia no se hubiere celebrado por cualquier causa; en este último evento se podrá acudir directamente a la jurisdicción con la sola presentación de la solicitud de conciliación.

"Con todo, podrá acudir directamente a la jurisdicción cuando bajo la gravedad de juramento, que se entenderá prestado con la presentación de la demanda, se manifieste que se ignora el domicilio, el lugar de habitación y el lugar de trabajo del demandado, o que éste se encuentre ausente y no se conoce su paradero.

"Cuando en el proceso de que se trate, y se quiera solicitar el decreto y la práctica de medidas cautelares, se podrá acudir directamente a la jurisdicción. De lo contrario, tendrá que intentarse la conciliación extrajudicial en derecho como requisito de procedibilidad, de conformidad con lo previsto en la presente ley.

"PAR. ¿Cuando la conciliación extrajudicial en derecho sea requisito de procedibilidad y se instaure la demanda judicial, sin perjuicio de lo previsto en los artículos 22 y 29 de esta ley el juez impondrá multa a la parte que no haya justificado su inasistencia a la audiencia. Esta multa se impondrá hasta por valor de dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes a favor del Consejo Superior de la Judicatura".

(...).

"ART. 37. ¿Requisito de procedibilidad en asuntos de lo contencioso administrativo. Antes de incoar cualquiera de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo, las partes, individual o conjuntamente, deberán formular solicitud de conciliación extrajudicial, si el asunto de que se trate es conciliable. La solicitud se acompañará de la copia de la petición de conciliación enviada a la entidad o al particular, según el caso, y de las pruebas que fundamenten las pretensiones.

"PAR. 1º ¿Este requisito no se exigirá para el ejercicio de la acción de repetición.

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

(...).

VI. Consideraciones y fundamentos

Competencia.

1. La Corte Constitucional es competente para conocer de la constitucionalidad de los artículos 23, 35 y 37 (parciales) de la Ley 640 de 2001, en virtud del artículo 241-4 de la Carta, ya que se trata de una demanda ciudadana contra disposiciones que hacen parte de una ley de la República.

Cosa juzgada constitucional.

2. Los intervenientes y el Ministerio Público señalan que dos de las disposiciones acusadas, a saber los artículos 35 y 37 de la Ley 640 de 2001, ya han sido objeto de estudio por esta Corte Constitucional, que los declaró exequibles en la Sentencia C-1195 de 2001, por lo cual ha operado la cosa juzgada constitucional, y debe la Corte estarse a lo resuelto en esa oportunidad. Comienza pues esta corporación por examinar si efectivamente ha operado o no la cosa juzgada constitucional.

3. La sentencia C-1195 de 2001, magistrados ponentes Manuel José Cepeda Espinosa y Marco Gerardo Monroy Cabra, declaró la exequibilidad de los artículos 35, 36, 37 y 38 de la Ley 640 de 2001, que regulan la conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad para acudir a las jurisdicciones civil y contencioso administrativa. Sin embargo, esa sentencia no implicó una cosa juzgada absoluta, pues restringió la declaración de exequibilidad a "los cargos de la demanda, relativos al derecho a acceder a la justicia". Por consiguiente, es necesario examinar los cargos formulados en la presente ocasión con el fin de determinar si tienen el mismo sentido que las acusaciones estudiadas por la Corte en la Sentencia C-1195 de 2001.

4. Las acusaciones centrales de la presente demanda son básicamente tres: según el actor, el establecimiento de la conciliación como requisito de procedibilidad en materia contencioso administrativa (i) viola el derecho a acceder a la justicia, (ii) no es viable pues no existen suficientes funcionarios del Ministerio Público para atender esas conciliaciones y, finalmente (iii), implica un traslado permanente de la función de administrar justicia a autoridades distintas a la judicial, lo cual vulnera el carácter excepcional y transitorio que el artículo 116 establece en esta materia. Ahora bien, la Sentencia C-1195 estudió in extenso los tres puntos. Así, los fundamentos 5 y 7 se centraron en mostrar que el establecimiento de la conciliación como un requisito de procedibilidad no vulneraba el derecho de acceder a la justicia. Por su parte, el fundamento 7.1.1 mostró específicamente que la ley aseguraba requisitos materiales suficientes para la conciliación prejudicial obligatoria, pues el artículo 42 de la misma establece que la conciliación prejudicial sólo se convertirá en requisito obligatorio cuando el número de conciliadores sea suficiente para absorber la demanda proyectada por el legislador, que ha sido estimada en un 2% de conciliadores según el número total de procesos anuales que ingresen a los despachos judiciales de cada distrito. Finalmente, el fundamento 6 estableció que la conciliación prejudicial obligatoria es compatible con el carácter transitorio y excepcional de la atribución de la función de administrar justicia a los particulares.

5. El examen precedente muestra entonces que los principales cargos del actor contra los artículos 35 y 37 acusados fueron explícitamente analizados por la Sentencia C-1195 de 2001, y por ello, en relación a esos ataques, la Corte se estará a lo resuelto en esa sentencia. Pero es más, el fundamento 7.4 de esa misma sentencia analizó específicamente la constitucionalidad de la conciliación como requisito de procedibilidad en materia contencioso administrativa, mostrando que la ley "estableció unas condiciones particulares que reducen la posibilidad de afectación del derecho de acceso a la justicia en esta materia", y por ello concluyó expresamente que "la exigencia del requisito de procedibilidad en materia contencioso administrativa resulta compatible con la Carta".

6. Todo lo anterior parece indicar que en relación con los cargos dirigidos contra los artículos 35 y 37 acusados ha operado la cosa juzgada constitucional, y la Corte debe estarse a lo resuelto en la Sentencia C-1195 de 2001, como lo proponen la vista fiscal y los intervenientes. Sin embargo, la Corte constata que el actor formula residualmente otro cargo que no fue explícitamente analizado por la sentencia citada, y es el siguiente: el demandante considera que la consagración de la conciliación prejudicial obligatoria desconoce su carácter consensual y una suerte de principio de habilitación establecido en el artículo 116 superior, según el cual son las partes quienes deben espontáneamente escoger al conciliador. En efecto, el actor, con base en la motivación de la Sentencia C-893 de 2001, que declaró la inexequibilidad de la conciliación

prejudicial obligatoria en materia laboral, argumenta que la ley no puede establecer que la conciliación sea un requisito de procedibilidad, pues le estaría imponiendo a los particulares recurrir a un mecanismo que es voluntario y estaría desconociendo que, conforme al artículo 116 de la Carta, son las partes quienes deben habilitar al conciliador para que éste pueda ejercer sus funciones. Por consiguiente, como el actor planteó ese ataque específico, que no fue expresamente abordado por la Sentencia C-1195 de 2001, la Corte concluye que en ese punto no existe cosa juzgada constitucional y resulta necesario un pronunciamiento de esta corporación.

7. De otro lado, la Corte también constata que la Sentencia C-893 de 2001, magistrada ponente Clara Inés Vargas Hernández, se pronunció sobre la otra norma parcialmente acusada, a saber el artículo 23 de la Ley 640 de 2001, pues esa providencia declaró inexistente la expresión "... y ante los conciliadores de los centros de conciliación autorizados para conciliar en esta materia", contenida en esa disposición. Sin embargo, esa sentencia no decidió sobre la constitucionalidad del otro aparte de ese artículo, que es precisamente el demandado en la presente oportunidad. Por consiguiente, procede un pronunciamiento sobre la expresión acusada de ese artículo, que establece que las "conciliaciones extrajudiciales en materia de lo contencioso administrativo sólo podrán ser adelantadas ante los agentes del Ministerio Público asignados a esta jurisdicción".

8. Conforme a lo anterior, la Corte deberá estudiar la constitucionalidad del aparte acusado del artículo 23 de la Ley 640 de 2001. En relación con las expresiones impugnadas de los artículos 35 y 37 de esa misma ley, la presente sentencia deberá contraerse a analizar si ellas desconocen o no la voluntariedad de la conciliación y el principio de habilitación establecido en el artículo 116 superior, puesto que, sobre los otros cargos formulados en la demanda, esta corporación deberá estarse a lo resuelto en la Sentencia C-1195 de 2001, que declaró exequibles esos artículos por no vulnerar el derecho a acceder a la justicia.

La propuesta de conciliación como requisito de procedibilidad, su voluntariedad y el principio de habilitación.

9. Como ya se explicó, el actor considera que la conciliación prejudicial obligatoria en materia contencioso administrativa viola el artículo 116 de la Carta, pues no sólo vulnera la naturaleza consensual de la conciliación, sino que, además, desconoce que la Carta establece que las partes deben habilitar al conciliador para que éste pueda ejercer sus funciones. Entra pues la Corte a examinar ese cargo.

10. La conciliación se basa en el acuerdo entre las partes, puesto que el conciliador carece de la facultad de imponer su decisión a las personas. Por ello es un mecanismo de resolución de conflictos autocompositivo y no heterocompositivo, y en eso se diferencia del arbitraje.

Es pues obvio que la ley no puede establecer que la conciliación sea un requisito de procedibilidad, pues no puede el Estado obligar a que los ciudadanos concilien a toda costa sus diferencias y lleguen a un acuerdo para poder acudir a la justicia. Una tal regulación sería incluso absurda, pues si las personas fueron forzadas a llegar a un acuerdo, es obvio que ya no tiene sentido que acudan a la administración de justicia pues el litigio estaría "resuelto". La obligación de conciliar como requisito de procedibilidad es inconstitucional, pues no sólo desnaturaliza el sentido de este mecanismo de solución de los conflictos sino que obstaculiza el acceso a la justicia por las personas. Sin embargo, otra cosa muy diferente es que la ley obligue a que las partes intenten conciliar su conflicto antes de poder acudir a la justicia. Esta exigencia no desnaturaliza la conciliación, que conserva su carácter consensual, pues las personas pueden negarse a llegar a un acuerdo si éste no les parece satisfactorio. Y una regulación de ese tipo tampoco obstaculiza el acceso a la justicia pues, fracasado el intento de conciliación, las partes tienen derecho a acudir al aparato judicial para resolver su litigio. Así, dijo al respecto la Sentencia C-1195 de 2001:

"La exigencia de la audiencia de conciliación como requisito de procedibilidad es un límite principalmente temporal para el acceso a la justicia del Estado, el cual sólo impone a las partes esperar que llegue la fecha fijada para la audiencia de conciliación, pero no las obliga a adoptar ninguna decisión dentro de esa audiencia. Las partes mantienen el control del proceso y de los resultados de la audiencia, pueden fijar la duración de esa audiencia, pueden decidir si concilian o no, pueden decidir autónomamente el grado de intervención del conciliador, cuyo papel se puede limitar a certificar los resultados de esa audiencia, o llegar a tener un rol más activo, facilitando la búsqueda de soluciones o proveyendo información experta necesaria para aclarar los puntos de discusión o formulando propuestas. Este límite temporal puede ser superado por voluntad de las partes, quienes durante los primeros minutos de la audiencia de conciliación, por ejemplo, pueden manifestar su decisión de no conciliar y acudir directamente a la jurisdicción".

11. Algunos podrían objetar que la distinción entre el intento de conciliar y el arreglo conciliado es irrelevante, por cuanto no tiene sentido forzar a dos personas a intentar solucionar una disputa, pues si esas personas no han expresado voluntariamente su deseo de llegar a un acuerdo, entonces no lograrán nunca llegar a un convenio voluntario(1).

(1) Sobre este punto y los siguientes, ver aclaración de voto del magistrado (e) Rodrigo Uprimny Yepes a la Sentencia C-1195 de 2001, que desarrolla este tema, precisamente porque el mismo no fue estudiado por la Corte en esa sentencia.

Esa tesis parte sin embargo de una concepción equivocada y simplista del proceso de la conciliación, al suponer que las personas sólo llegan a una solución voluntaria cuando desde el comienzo han expresado su voluntad de intentar ese acuerdo. Ese tipo de argumentación supone que si las dos partes no están ab initio de acuerdo en intentar ponerse de acuerdo, entonces nunca habrá un convenio, o éste no será voluntario. El supuesto de esa tesis es entonces que no tiene sentido forzar a las personas a intentar llegar a un consenso porque esas tentativas fracasan, o conducen a falsos acuerdos. Y si eso fuera así, las objeciones contra la consagración de un intento de conciliación como requisito de procedibilidad podrían tener sentido. Sin embargo la realidad es otra: muchos estudios sociológicos han mostrado que son numerosos los casos en que dos personas en conflicto no expresan ningún interés por llegar a una solución negociada, pero si alguna instancia las obliga a proponer una posible conciliación, terminan logrando un acuerdo genuino y satisfactorio(2).

(2) Para referencias de algunos de esos estudios, ver Sentencia C-1195, de 2001, fundamento 4.2.

12. No es pues raro que dos personas que no han manifestado su voluntad de solucionar consensualmente un litigio puedan sin embargo llegar a un acuerdo si son obligadas a acudir a una audiencia de conciliación. Y los estudiosos de los conflictos han señalado muchas razones convincentes por las cuales esos intentos forzados de conciliación pueden y suelen conducir a acuerdos satisfactorios. Por ejemplo, en ocasiones las partes no son capaces de manifestar su deseo de llegar a un acuerdo por temor a que ese gesto sea interpretado como un signo de debilidad que podría ser aprovechado por su rival. En otros eventos, las personas simplemente no conocen el mecanismo y por ello no acuden a él. Puede suceder también que la relación se encuentre demasiado deteriorada, de suerte que ninguna de las dos partes sabe cómo incentivar un acercamiento. En esos casos, y en muchos otros similares, la obligación de comparecer a la audiencia de conciliación rompe uno de los principales obstáculos para la solución concertada de un litigio, y es la negativa de cada parte a escuchar a la otra. Por ello, si esas personas son forzadas a encontrarse en un lugar neutral, en donde un experto pueda asistirlas, entonces es probable que surja poco a poco la voluntad de llegar a un acuerdo, al haberse restablecido una cierta comunicación que permite entender que existen posibilidades de superar el conflicto en forma negociada.

13. La distinción entre la conciliación como acuerdo y el intento de conciliación como proceso es entonces decisiva, pues esa diferencia muestra que no hay nada de contradictorio en defender el carácter autocompositivo y voluntario de la conciliación con la posibilidad de que la ley imponga como requisito de procedibilidad que las partes busquen llegar a un acuerdo.

14. Con todo, podría argumentarse que las anteriores consideraciones son interesantes pero irrelevantes en el ordenamiento colombiano. A lo sumo serían argumentos de lege ferenda, por la sencilla razón de que el artículo 116 de la Carta obliga a que las partes mismas voluntariamente acudan a la audiencia de conciliación y escojan a su eventual conciliador, puesto que esa disposición establece literalmente que "los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en la condición de conciliadores o en la de árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad, en los términos que determine la ley (negrillas no originales)". Según esa objeción, que en el fondo subyace a una parte de la argumentación de la Sentencia C-893 de 2001, la Carta ordena que las partes deben habilitar al conciliador, lo cual impide que la ley las obligue a intentar la conciliación, pues esa habilitación implica siempre una libre escogencia del conciliador por las partes y una decisión espontánea de intentar la conciliación. Como dice expresamente la Sentencia C-893 de 2001, a partir de la cual el actor estructura su cargo, la regulación "que se expida para definir la forma y el modo de la habilitación no puede disminuir, en manera alguna, la libertad de habilitación o escogencia de los individuos, frente al conciliador que consideran más apto para adelantar la audiencia".

15. El anterior argumento literal parece fuerte a primera vista, pero es equivocado, tanto por razones literales como conceptuales y sistemáticas. Así, la lectura literal que hace la Sentencia C-893 de 2001 de ese artículo implica que las partes tienen que habilitar a los conciliadores para que éstos proferan fallos en derecho o en equidad, ya que la expresión que sirve de sustento a la argumentación de la sentencia se refiere a una habilitación "para proferir fallos en derecho o en equidad". Sin embargo, ese resultado hermenéutico no es aceptable, pues es claro que los conciliadores no proferen fallos, ya que este mecanismo es puramente autocompositivo. Esa facultad de proferir fallos en derecho o en equidad corresponde a los árbitros, y no a los conciliadores.

Por ende, esta lectura literal conduce a la siguiente situación: si asumimos que el sentido de la expresión "habilitados por las partes" es que las personas tienen que escoger espontáneamente si acuden o no a la conciliación, y tienen que escoger libremente a su conciliador, entonces debemos concluir que los conciliadores tienen la facultad de proferir un fallo sobre la controversia, pues el artículo 116 habla literalmente de que los conciliadores o los árbitros son "habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad, en los términos que determine la ley". Esa conclusión no es viable, pues los conciliadores no fallan sobre las controversias. En consecuencia, por una típica reducción al absurdo, es necesario concluir que ese no puede ser el entendimiento de esa expresión en relación con los conciliadores.

La interpretación de la expresión "habilitados por las partes" desarrollada por la Sentencia C-893 de 2001 choca entonces con un entendimiento conceptual de la noción de conciliación, por lo cual es necesario encontrar otro sentido a ese entendimiento literal, a fin de lograr un equilibrio entre los criterios literal y sistemático que parecen conducir a resultados divergentes.

16. Una primera opción hermenéutica para superar esa dificultad es suponer que la noción de habilitación no cubre a los conciliadores y se refiere exclusivamente a los árbitros, ya que estos últimos sí tienen la capacidad de fallar en derecho o en equidad.

Esta alternativa es razonable conceptualmente, pues en el caso de los árbitros, es necesario que las partes escojan libremente acudir al mecanismo y señalen cuáles son los árbitros que decidirán la controversia, pues se trata de una institución, que es heterocompositiva. Por consiguiente, la imposición de árbitros o del arbitraje obligatorio a las partes implicaría un desplazamiento de la justicia estatal por la justicia arbitral. Por ello, las partes deben habilitar a los árbitros. En cambio, en el caso de los conciliadores, esa habilitación, en el sentido de que las partes escojan al conciliador y decidan acudir a ese mecanismo, no es estrictamente necesaria, porque los partícipes en una conciliación pueden siempre rechazar el acuerdo, y acudir entonces a la justicia estatal. La obligatoriedad de intentar la conciliación respeta entonces la naturaleza consensual de este mecanismo, ya que las personas siempre tienen la posibilidad de rechazar el acuerdo propuesto.

Además, esta primera alternativa hermenéutica armoniza también con el tenor literal del artículo 116 superior, pues éste puede ser leído de la siguiente manera: de un lado, la norma autoriza que los particulares sean "investidos transitoriamente de la función de administrar justicia" y luego establece las dos posibilidades como pueden hacerlo: ya sea "en la condición de conciliadores", o ya sea como "árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad". Y todo eso se hará "en los términos que determine la ley". Según este entendimiento, la "o" que separa las expresiones "en la condición de conciliadores" y "árbitros habilitados por las partes" es una "o" disyuntiva, por lo que la habilitación por las partes se refiere exclusivamente a los árbitros.

17. La interpretación según la cual la habilitación por las partes exigida por el artículo 116 superior se refiere exclusivamente a los árbitros

permite entonces armonizar los criterios literal, lógico y sistemático, pues evita un entendimiento absurdo de las facultades de los conciliadores ya que no supone que ellos pueden proferir fallos. Por el contrario, la interpretación adelantada por el actor y por la Sentencia C-893 de 2001 conduce a una contradicción entre los criterios literal, lógico y sistemático, pues implica suponer que los conciliadores proferen fallos en derecho o en equidad. Ahora bien, esta corporación había dicho en anterior oportunidad que "en general es preferible aquella interpretación que logra satisfacer todos los criterios hermenéuticos suscitados en un debate jurídico, de tal manera que esos distintos puntos de vista se refuerzen mutuamente y en cierta medida comprueben recíprocamente su validez, por medio de una suerte de "equilibrio reflexivo" o "coherencia dinámica". Por el contrario, las argumentaciones jurídicas que mantienen las tensiones y contradicciones entre esos criterios hermenéuticos son más cuestionables"(3). Por esas razones, la Corte concluye que la primera interpretación, que restringe la obligación de la habilitación al caso de los árbitros, representa el entendimiento razonable del alcance del principio artículo 116 superior, pues armoniza los distintos criterios interpretativos relevantes en este debate hermenéutico.

(3) Ver Sentencia C-1260 de 2001. Fundamento 25.

18. Por todo lo anterior, la Corte concluye que el cargo del demandante es equivocado. El intento de conciliación prejudicial obligatoria no desconoce la naturaleza consensual de ese mecanismo y el principio de habilitación del artículo 116 superior. Con todo, la Corte precisa que esa doctrina obviamente no excluye que la ley, con el fin de estimular las posibilidades de elección de las personas, pueda en el futuro establecer que las partes deben gozar de la facultad de seleccionar libremente al conciliador. Esa es una posibilidad que bien puede desarrollar el Congreso en ejercicio de su libertad de configuración en este campo. En la presente sentencia, la Corte simplemente está señalando que la ley puede, en materia contencioso administrativa, establecer que la audiencia de conciliación representa un requisito de procedibilidad, sin desconocer por ello la naturaleza consensual de la conciliación ni el principio de habilitación previsto en el artículo 116 de la Carta. Esta Corte ratifica entonces la doctrina desarrollada en las sentencias C-160 de 1999, C-247 de 1999 y C-1195 de 2001, según la cual la consagración de un intento de conciliación como requisito de procedibilidad no viola en sí misma la Carta, pero es necesario que el juez constitucional examine siempre si las distintas regulaciones son proporcionadas y razonables, ya que algunas de ellas podrían desconocer el derecho de acceder a la justicia o vulnerar otras cláusulas constitucionales.

Los apartes acusados de los artículos 35 y 37 de la Ley 640 de 2001 serán entonces declarados exequibles, por carencia de sustento del cargo del actor.

La función de conciliador de los agentes del Ministerio Público.

19. Entra la Corte a estudiar las acusaciones contra el aparte demandado del artículo 23 de la Ley 640 de 2001, que establece que las conciliaciones extrajudiciales en materia de lo contencioso administrativo sólo podrán ser adelantadas ante los agentes del Ministerio Público asignados a esta jurisdicción. Los cargos del actor son básicamente dos: de un lado, y en una suerte de unidad normativa, el demandante parece plantear que esa disposición debe ser retirada del ordenamiento, pues se encuentra inescindiblemente ligada a la consagración de la propuesta de conciliación como requisito de procedibilidad, en materia administrativa, que a su vez es inconstitucional. Y de otro lado, el actor sostiene que esa exigencia vulnera el derecho de acceder a la justicia, pues el Ministerio Público no cuenta con los funcionarios suficientes que atiendan las necesidades que surgirán de las normas acusadas.

20. La Corte considera que ninguno de los dos cargos es de recibo. De un lado, en la medida en que esta corporación ha concluido que es legítimo establecer el intento de conciliación como requisito de procedibilidad para acceder a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, entonces es válido que la ley señale ante qué instancias debe desarrollarse ese intento. Y la escogencia de los agentes del Ministerio Público para tal efecto se justifica precisamente para proteger la legalidad y los intereses patrimoniales de la administración, como lo explicó la Sentencia C-1195 de 2001, fundamento 7.4, que dijo al respecto lo siguiente:

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

21. De otro lado, el argumento según el cual habría falta de funcionarios para adelantar esas tareas tampoco es válido pues, como ya se señaló en esta providencia, y como lo explicó la Sentencia C-1195, fundamento 7.1.1, el artículo 42 de la ley establece que el intento de conciliación prejudicial sólo se convertirá en requisito obligatorio, cuando el número de conciliadores sea suficiente para absorber la demanda proyectada por el legislador, que ha sido estimada en un 2% de conciliadores según el número total de procesos anuales que ingresen a los despachos judiciales de cada distrito.

La Corte concluye entonces que las acusaciones carecen de sustento, sin que esta corporación encuentre ninguna otra razón que pudiera cuestionar la legitimidad constitucional del aparte acusado, que será entonces declarado exequible.

VII. 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:

1. En relación a las expresiones impugnadas de los artículos 35 y 37 de la Ley 640 de 2001 y a las acusaciones por vulneración del derecho de acceder a la justicia, ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-1195 de 2001, que declaró exequibles esos artículos en relación con los cargos de la demanda, relativos al derecho a acceder a la justicia.
2. Declarar EXEQUIBLES, por el otro cargo estudiado, los apartes acusados de los artículos 35 y 37 de la Ley 640 de 2001, que literalmente dicen: "Es requisito de procedibilidad", "contencioso administrativa", y "requisito de procedibilidad en asuntos de lo contencioso administrativo. Antes de incoar cualquiera de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo, las partes, individual o conjuntamente, deberán formular solicitud de conciliación extrajudicial, si el asunto de que se trate es conciliable".
3. Declarar EXEQUIBLE el aparte acusado del artículo 23 de la Ley 640 de 2001, que literalmente dice: "Las conciliaciones extrajudiciales en materia de lo contencioso administrativo sólo podrán ser adelantadas ante los agentes del Ministerio Público asignados a esta jurisdicción".

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

Fecha y hora de creación: 2026-02-19 21:59:48