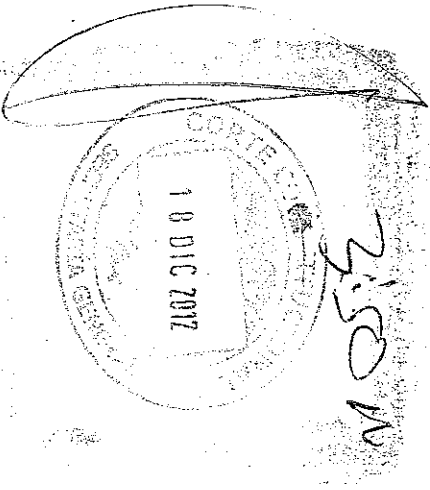


P-9492

2:50 W

Señores
MAGISTRADOS CORTE CONSTITUCIONAL
Bogotá D.C



REFERENCIA: Acción de Inconstitucionalidad
Norma Impugnada: Artículo 613, inciso 2°, de la Ley
1564 de 2012

CATALINA MARÍA DUQUE LÓPEZ, ciudadana en ejercicio, identificada con la cédula de ciudadanía N° 43.722.560 de Envigado (Antioquia), residente en la ciudad de Medellín, respetuosamente manifiesto que, con fundamento en el derecho político consagrado en el artículo 40 numeral 7° de la Constitución Nacional y de conformidad con el artículo 241 de la Constitución, instauro acción de inconstitucionalidad contra la frase "*o cuando quien demande sea una entidad pública*", contenida en el inciso 2° artículo 613 de la Ley 1564 de 2012, "*Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones*", a fin de que dicha expresión legal sea declarada inexecutable, por las razones que a continuación expresaré.

1. NORMA LEGAL IMPUGNADA Y VIGENCIA DE LA MISMA

Solicito la declaratoria de la siguiente norma legal:

La frase que reza

"o cuando quien demande sea una entidad pública"

Texto este que hace parte del inciso segundo del artículo 613 de la Ley 1564 de 2012, "*Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones*."

El texto completo del artículo 613 de la Ley 1564 de 2012 es el siguiente, pero sólo impugno la frase subrayada y resaltada con negrillas:

Artículo 613. Audiencia de conciliación extrajudicial en los asuntos contencioso administrativos. Cuando se solicite conciliación extrajudicial, el petionario deberá acreditar la entrega de copia a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica de la Nación, en los mismos términos previstos para el convocado, con el fin de que la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado resuelva sobre su intervención o no en el Comité de Conciliación de la entidad convocada, así como en la audiencia de conciliación correspondiente.

No será necesario agotar el requisito de procedibilidad en los procesos ejecutivos, cualquiera que sea la jurisdicción en la que se adelanten, como tampoco en los demás procesos en los que el demandante pida medidas cautelares de carácter patrimonial o cuando quien demande sea una entidad pública.

Las entidades públicas en los procesos declarativos que se tramitan ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo contra particulares, podrán solicitar las medidas cautelares previstas para los procesos declarativos en el Código General del Proceso". (Subrayas y negrillas fuera de texto)

Dicha norma legal fue promulgada y publicada en el Diario Oficial N° 48.489 del día 12 de Julio de 2012, inició su vigencia el día de su promulgación de conformidad con lo dispuesto en el artículo 627 de la misma Ley, y se halla en vigor, dado que no ha sido derogada ni subrogada; tampoco sobre ella ha habido pronunciamiento alguno de la Corte Constitucional.

2. NORMAS CONSTITUCIONALES VULNERADAS

La norma legal impugnada viola en forma directa los siguientes preceptos de la Constitución Política de Colombia:

- **Artículos 152 y 153 de la Constitución**, en cuanto consagran la reserva de ley estatutaria para la regulación del contenido de los derechos fundamentales y los principios de la administración de justicia.

- **Artículos 152 y 153 de la Constitución**, en cuanto consagran la ley estatutaria como categoría especial de ley, jerárquicamente superior a las leyes ordinarias y las leyes código, y fijan un proceso legislativo especial –más exigente que la ley ordinaria- para regular los temas propios de tal categoría legislativa y para derogar o reformar las leyes estatutarias ya vigentes.

- **Artículos 152 y 153 de la Constitución, en relación con el artículo 229** de la misma, en cuanto tales disposiciones imponen al Congreso de la República utilizar el procedimiento de ley estatutaria cuando la ley establezca limitaciones o restricciones a los derechos fundamentales, en este caso el de acceso a la justicia.

- **Artículo 158 de la Constitución**, que consagra el principio de unidad temática o material de la ley. Contrariando dicho precepto fundamental, la norma demandada introduce un contenido ajeno al objeto central anunciado: Código General del Proceso, para los procesos de jurisdicción ordinaria.

- **Artículo 13, inciso 1º, de la Constitución, sobre el derecho a la igualdad de trato** y proscribe como ilegítimos los tratos diferenciados carentes de razonabilidad y proporcionalidad o arbitrarios.

3. CONCEPTO DE INCONSTITUCIONALIDAD

Sustento la inconstitucionalidad de la norma demandada en que ella adolece de los siguientes vicios:

- a) Vicio material de competencia: al adoptarse mediante una vía legislativa no idónea para expedir normas con el contenido de la que impugno.
- b) Vicios de forma en cuanto la expedición de norma impugnada pretermitió requisitos ineludibles del proceso legislativo propio de la ley estatutaria
- c) Vicios materiales: al desatenderse en su contenido las normas constitucionales sobre unidad temática de la ley y el principio de igualdad de derechos y oportunidades.

3.1 VIOLACIÓN A LA RESERVA DE LEY ESTATUTARIA Y A LA JERARQUÍA NORMATIVA DE ÉSTA SOBRE LA LEY ORDINARIA

Precisar tal defecto de inconstitucionalidad requiere una previa explicación del contenido y alcance de la norma legal demandada.

El artículo 613 de la Ley 1564 de 2012 regula parcialmente la institución de la conciliación extrajudicial como requisito previo para acceder a la jurisdicción contencioso administrativa, es decir, como presupuesto para el ejercicio de acción jurisdiccional de reclamación de derechos subjetivos frente al Estado.

La figura de la conciliación extrajudicial en esta materia fue introducida como exigencia de procedibilidad de las acciones contencioso-administrativas por la Ley Estatutaria 1258 de 2009, que adició con un nuevo artículo —codificado como 42 A- la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, Ley 270 de 1996. En efecto, el artículo 13, inciso primero, de la Ley 1285 de 2009 dispuso:

Artículo 13. Apruébase como artículo nuevo de la Ley 270 de 1996 el siguiente:

"Artículo 42A. Conciliación judicial y extrajudicial en materia contencioso-administrativa. A partir de la vigencia de esta ley, cuando los asuntos sean conciliables, siempre constituirá requisito de procedibilidad de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo o en las normas que lo sustituyen, el adelantamiento del trámite de la conciliación extrajudicial."

Se estableció así un requisito indispensable para ejercer el derecho de acción, condicionando el acceso a la justicia a la satisfacción previa del mismo. Y tal exigencia fue establecida mediante la modalidad de Ley Estatutaria, bajo la consideración de que al hacerlo se estaba regulando el ejercicio del derecho de acceso a la jurisdicción, componente estructural de la administración de justicia. La Corte Constitucional, al ejercer sobre dicha Ley Estatutaria la revisión previa y oficiosa constitucionalidad la declaró exequible en la mediante la Sentencia C-713 de 2008. En el análisis que nuestro juez constitucional hizo sobre dicha norma —

apartado 5.13- no la halló extraña al contenido propio de una ley estatutaria de la justicia.

Vino entonces la Ley 1564 de 2012, y en su artículo 613 inciso 2º derogó parcialmente el citado artículo 13 de la Ley Estatutaria 1258 de 2008 (codificado como artículo 42 A de la Ley 270 de 1996), al excluir la exigencia de conciliación extrajudicial en las acciones contencioso-administrativas en las cuales el Estado sea la parte actora de la acción. Es decir, la frase: "o cuando quien demande sea una entidad pública" -texto legal impugnado- vino a modificar parcialmente la norma contenida en la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, Ley 270 de 1996, adicionada por la Ley 1285 de 2009.

Contrariando los preceptos fundamentales de jerarquía de la ley estatutaria sobre las leyes ordinarias (incluidas las leyes-código), la norma impugnada fue expedida como parte del contenido de una ley ordinaria o una ley-código (equivalente a ley ordinaria en cuanto al procedimiento de aprobación), por lo cual adolece de vicios que la Corte Constitucional ha denominado "vicios materiales de competencia".

Tal violación a la Carta Fundamental queda en evidencia con una interpretación rigurosa y altamente exigente del alcance de los cánones constitucionales 152 y 153: una vez establecido como parte del corpus normativo de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia el requisito de procedibilidad de las acciones contencioso administrativas, sólo por otra ley estatutaria podía suprimirse dicho requisito pre-procesal.

Tal como lo entendió la Corte Constitucional en su jurisprudencia inicial sobre esta materia, la jerarquía de la ley estatutaria sobre la ley ordinaria consiste, precisamente, en que las normas de aquella no pueden ser derogadas o modificadas por esta. Bajo esta concepción de jerarquía normativa **rígida**, la voluntad del legislador estatutario sólo puede ser cambiada por otra ley estatutaria y jamás por ley de categoría inferior, sea ordinaria u orgánica. La Corte sentó tan exigente postura en la Sentencia C-037 de 1996 (sobre el Proyecto que luego se sancionaría como Ley 270 de 1996).

En aplicación de esta rígida concepción de nuestra jerarquía normativa, la citada Sentencia C-037 de 1996 sentó las siguientes reglas:

- a) Los contenidos normativos que son propios de la ley ordinaria no pueden ser elevados de rango mediante su adopción por ley estatutaria, toda vez que ello les daría una jerarquía y una rigidez que no pueden tener. Y Como corolario, declaró inexecutable varias disposiciones del Proyecto de Ley Estatutaria de la Administración de Justicia por ser ajenos al contenido de una ley estatutaria, entre otros los artículos 205 y 206 que versaban sobre formas procesales penales.
- b) Los preceptos que quedaban incorporados a la Ley Estatutaria de la Justicia no podrían ser derogados ni reformados por leyes ordinarias. Esta tesis fue expresamente sentada en las consideraciones al artículo 204 de aquel Proyecto (sobre carrera judicial) en los siguientes términos:

"Significa lo expuesto, entonces, que para esta Corporación el Congreso de la República sí puede expedir una ley ordinaria sobre carrera judicial que se

ocupe de los aspectos que no fueron regulados en la ley estatutaria sobre administración de justicia, aunque, atendiendo el régimen jerárquico de las leyes, las disposiciones ordinarias que se expidan no podrán modificar, adicionar, reemplazar o derogar las normas contenidas en esta ley estatutaria, pues para ello deberá someterse la respectiva ley al trámite previsto en los artículos 152 y 153 de la Carta Política.”

La Corte entendió entonces que sólo así se preserva y se toma en serio la jerarquía o supra-legalidad como atributos de la ley estatutaria, los que la erigen en componente del bloque de constitucionalidad. Por tanto, la expedición de una ley de “rango casi-constitucional” torna incompetente al legislador ordinario para derogarla, subrogarla, reformarla o adiccionarla. Se banalizaría el concepto de ley estatutaria si el Congreso de la República pudiera escoger la modalidad legislativa con la que deroga o reforma las leyes de rango superior.

Es cierto que la Corte Constitucional en los últimos años ha matizado y flexibilizado un poco esta rígida postura inicial. Ha aceptado la posibilidad de que una ley ordinaria modifique o derogue leyes estatutarias, pero como algo excepcional: sólo en aquellos casos evidentes en los que el legislador estatutario cometió el error de regular asuntos que le son ajenos por ser del ámbito material de las leyes ordinarias. Así, en la parte considerativa de la Sentencia C 818 de 2011 la Corte sostuvo:

“Por esta razón la Corte ha precisado que, en aplicación del principio de supremacía constitucional y del principio democrático, sólo los preceptos que se refieran a las materias reservadas a la ley estatutaria tendrán naturaleza estatutaria. Contrario sensu: i) las disposiciones incluidas en una ley estatutaria que traten sobre temas distintos a los reservados por la Constitución a este tipo normativo, es decir temas conexos, no tendrán naturaleza estatutaria sino ordinaria y, por consiguiente, podrán ser modificados o derogados por disposiciones ordinarias; y ii) cuando el tratamiento integral y armónico de una materia exija que en un mismo cuerpo normativo se incluyan disposiciones de naturaleza ordinaria y estatutaria, éstas últimas deberán cumplir el procedimiento previsto por el artículo 153 de la Constitución.

Lo precisado hasta este momento por la Corte nos lleva a la siguiente conclusión:

- i. En casos de antinomias entre leyes estatutarias y leyes ordinarias será el principio de competencia el que servirá como parámetro en la determinación de la solución válida para nuestro sistema jurídico.*
- ii. La inclusión de una disposición en un cuerpo normativo estatutario no determina definitivamente su naturaleza ordinaria o estatutaria, la cual dependerá de la materia que trate; es decir, una ley estatutaria puede contener disposiciones de carácter ordinario^[11].*

iii. No existen excepciones respecto a que las materias estatutarias deben regularse siguiendo el procedimiento previsto por el artículo 153 de la Constitución.”

Con todo, esta nueva concepción jurisprudencial flexible no podría tener el alcance de generar una zona de incertidumbre legislativa sobre cuál categoría legislativa se debe utilizar para reformar la ley estatutaria (la línea divisoria entre los temas propios de ley estatutaria y los de ley ordinaria no es nítida en materia de derechos fundamentales y administración de justicia). La nueva jurisprudencia debería entenderse en el sentido de que una ley estatutaria sólo podrá ser reformada por ley ordinaria cuando la propia Corte ha señalado el carácter no estatutario de la disposición que se pretende derogar o reformar o cuando sea absolutamente indiscutible que la primera se extralimitó en temas de ley ordinaria.

Pero aún dentro de la nueva línea jurisprudencial trazada por la Corte Constitucional, carece de validez el argumento según el cual la institución de la conciliación prejudicial no es tema propio de ley estatutaria sino de ley ordinaria y que, por tanto, aunque la norma que lo regulaba hacía parte de la Ley 270 de 1996, dicha regulación podía ser tocada por leyes ordinarias o leyes-código. Y es un argumento infundado por lo siguiente:

Si el tema de la conciliación prejudicial como requisito ineludible para acceder al juez contencioso administrativo fuera exótico e impertinente en cuanto al contenido de la ley estatutaria sobre la administración de justicia, era esperable que la Corte Constitucional, en ejercicio de la revisión previa y oficiosa de la Ley 1285 de 2009 así lo hubiera declarado procediendo a retirar tal regulación del texto de la ley en ciernes. Tal como se aprecia en la Sentencia C-713 de 2008, nuestro supremo guardarían de la Constitución en su control integral sobre tal Proyecto de Ley no encontró reparo alguno en que el artículo 13 del mismo hiciera imperativa la diligencia de conciliación pre-procesal como presupuesto de acceso a la justicia contencioso administrativa y que dicha regulación fuera incorporada como un nuevo artículo (el 42 A) a la Ley 270 de 1996. De haberse considerado que tal tema era ajeno al contenido propio de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, la Corte lo hubiera censurado, como sí lo hizo en la Sentencia C-037 de 1996 en relación con temas que se consideraron extraños a esa Ley, temas tales como la regulación de formas procesales en ciertas actuaciones judiciales, normas estas que por esa razón fueron excluidas de dicha Ley (por ejemplo, los artículos 205 y 206 de la Ley 270 de 1996), entre otros).

Y es lógico que la Ley Estatutaria de la Justicia se ocupe del tema de la conciliación prejudicial, dado que la regulación legal de tal instituto posee las siguientes implicaciones:

a) Habilita a ejercer una forma alternativa de solución de conflictos, mecanismo de autoconposición o equivalente jurisdiccional; habilita a ciertas autoridades o instituciones no judiciales a ejercer la potestad jurisdiccional mediante otra forma de justicia, la no judicial, alternativa. Tal fue el carácter que le reconoció la Corte Constitucional en la Sentencia C-1195 de 2001 al decir que es “*un medio adecuado y efectivamente conducente para garantizar el acceso a la justicia, como quiera ofrezca un espacio para dar una solución a los conflictos por la vía de la autoconposición.....*”

b.) Contiene un condicionamiento al ejercicio del derecho de acceso a la justicia (artículo 229 constitucional), al exigir la diligencia conciliatoria como requisito de procedibilidad de las acciones contencioso administrativas, lo cual comporta necesariamente una limitación al derecho de acción (derecho de acceder al juez, como derecho fundamental. Implicación esta que hace de esta institución un tema propio de ley estatutaria, al menos en lo que concierne a la habilitación para ejercerla y los supuestos en que ella procede o no procede. No se trata de un tema puramente procesal o relativo a formas procesales, hay algo más de fondo en ello.

c.) Regula un presupuesto de la acción: en contraste con la conciliación judicial – como parte del proceso- y con la conciliación voluntaria, la conciliación **prejudicial obligatoria** condiciona el acceso a la justicia y es al mismo tiempo una limitación al derecho de acción y una vía expedita para llegar a decisiones más ágiles y económicas de justicia. Por lo cual, en materia de restricciones o posibilidades del derecho de acción, las regulaciones del legislador crean serios riesgos y se ubican, dicho en manera figurada, en “el filo de la navaja”, por cuanto determinados prerequisites de acceso a la justicia y ciertas modalidades de ésta pueden violar el contenido esencial de tal derecho (hacerlo nugatorio).

Pero además, una regulación legal integral de la conciliación prejudicial en materia contencioso-administrativa seguramente ha de incorporar al mismo tiempo componentes normativos de ley estatutaria y de ley ordinaria (incluidos contenidos propios de un código procesal). Hipótesis que ha sido visualizada por la Corte Constitucional y para la cual sienta la pauta de que el legislador en tales casos debe optar por la vía de ley estatutaria y no por la ley ordinaria.

Lo dice así en la Sentencia C-818 de 2011:

“...[l] cuando el tratamiento integral y armónico de una materia exija que en un mismo cuerpo normativo se incluyan disposiciones de naturaleza ordinaria y estatutaria, éstas últimas deberán cumplir el procedimiento previsto por el artículo 153 de la Constitución.”

Tal podría ser el caso del artículo 613 de la Ley 1564 de 2012, objeto de esta demanda. Situación de regulación integral que hace imperativo el trámite de ley estatutaria.

3.2 ELUSIÓN Y VIOLACIÓN AL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DE LA LEY ESTATUTARIA

La Ley 1564 de 2012, de la cual hace parte la norma legal demandada, fue tramitada y expedida como ley ordinaria. Por su contenido y estructura interna puede catalogarse como ley-código (artículo 150, numeral 2), tal como lo anuncia el título de dicha Ley: *“Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones.”*

Que en la aprobación de dicha Ley no se siguió el proceso legislativo especial de ley estatutaria lo demuestran los siguientes hechos:

El Congreso, a través de todos los pasos del proceso de gestación de la Ley 1564 de 2012, siempre tuvo claro que no se proponía expedir una ley estatutaria sino que se trataba de una ley ordinaria bajo la modalidad de código, en ese caso un código general del proceso. Desde el título que los autores de la iniciativa y los ponentes de los debates le asignaron al Proyecto -radicado como el Proyecto N° 196/2011 (Cámara) - 159/2011 (Senado) ya se anuncia el tipo de ley que se gestaba y tal título se conservó hasta el texto definitivo promulgado.

La aprobación de dicha Ley se extendió a dos legislaturas: la que se inició el 20 de julio de 2010 y la que se inició el 20 de julio de 2011 y culminó el 19 de junio de 2012. En efecto, el proyecto de ley que dio origen a la Ley 1564 de 2012 lleva el radicado N° 196/2011 (Cámara) - 159/2011 (Senado) y fue presentado en la Secretaría General de la Cámara de Representantes el día el día 29 de marzo de 2011. Fue aprobado en Primer Debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes el día 17 de mayo de 2011 (Acta N. 62) y, por tanto, hizo tránsito a la siguiente legislatura; luego de recibir correspondientes debates durante la legislatura que se inició el 20 de julio de 2011, el texto definitivo conciliado del Proyecto fue aprobado por cada una de las dos Cámaras Legislativas el día 12 de junio de 2012, siendo promulgado como Ley en el Diario Oficial N° 48.489 del día 12 de julio de 2012.

El Proyecto de Ley N° 196/2011 (Cámara) -159/2011 (Senado), que a la poste se convertiría en la Ley 1564 de 2012, no recibió la revisión previa y oficiosa de Constitucionalidad de la Corte Constitucional, de lo cual puede dar fe la Secretaría General de esta Corporación.

La elusión de la vía legislativa especial de ley estatutaria ha sido considerada por la Corte Constitucional como un "vicio material de competencia." Así, en la Sentencia C-600- A de 1995, a propósito de la utilización de la ley ordinaria en vez de la ley orgánica, la Corte sentó una tesis que luego extendió, *mutatis mutandi*, a la violación de la reserva de ley estatutaria como vicio de competencia (Sentencia O-813 de 2011). En aquella ocasión la Corte dijo:

"La violación de la reserva de ley orgánica no configura entonces un vicio de forma sino una falta de competencia, puesto que el Congreso no puede tramitar y aprobar por medio del procedimiento y la forma de la ley ordinaria ciertas materias que la Constitución ha reservado al trámite y a la forma más exigentes de la ley orgánica. En efecto, lo propio de un vicio formal es que la autoridad -en este caso el Congreso- está facultada para desarrollar ciertas regulaciones por medio de una determinada forma, y al utilizar esa forma incurre en irregularidades de trámite. En cambio, la vulneración de la reserva de ley orgánica es una situación totalmente diferente, pues en esos casos el problema no está en la forma -que puede ser perfecta- sino en el hecho de que el Congreso está incorporando en una forma -la ley ordinaria- ciertos contenidos que la Constitución ha reservado para otra forma -la ley orgánica-. Esto configura un verdadero vicio material de competencia."

Esta tesis jurisprudencial, elaborada a propósito de las leyes orgánicas, sería perfectamente aplicable como *ratio decidendi* a los casos de elusión de la exigencia de ley estatutaria en la regulación de ciertos temas y para derogar o

modificar los contenidos de las normas contenidas en leyes de tal categoría superior que sean propios de ésta.

3.2 VIOLACIÓN DEL PRINCIPIO DE UNIDAD TEMÁTICA DE LEY

Contrariando el artículo 158 de la Constitución, la norma impugnada rompe la unidad temática y material que debe haber entre las diferentes disposiciones que integran una ley.

El contenido de la norma legal cuestionada resulta ajeno al tema o materia de la Ley 1564 de 2012 y rebasa el objeto central de dicha Ley, al incorporar una regulación sobre la jurisdicción contencioso-administrativa dentro de una codificación general referente a los procesos de la jurisdicción ordinaria (tanto civiles como laborales y de familia).

El objeto específico de la Ley 1564 de 2012 se halla delimitado de manera nítida en su artículo 1º, el cual reza:

“Este código regula la actividad procesal en los asuntos civiles, comerciales, de familia y agrarios. Se aplica, además, a todos los asuntos de cualquier jurisdicción o especialidad y a las actuaciones de particulares y autoridades administrativas, cuando ejerzan funciones jurisdiccionales, en cuanto no estén regulados expresamente en otras leyes”. (Subrayas y negritas fuera de texto)

De este texto normativo se infiere: el ámbito material u objeto de regulación lo constituyen los procesos jurisdiccionales de la jurisdicción ordinaria (civil, laboral, mercantil, de familia y agraria). Pero, dicho Código servirá como fuente formal supletiva para llenar los vacíos de otras normatividades procesales especiales. En consecuencia, la inclusión de una norma específica de aplicación inmediata por la jurisdicción contencioso-administrativa, como parte de tal codificación rompe la delimitación material que ella misma había establecido en el artículo 1º citado.

Esta consideración es válida, al menos en cuanto a la derogación de la exigencia de conciliación prejudicial en materia contencioso administrativa.

3.3 VIOLACIÓN DEL DERECHO A LA IGUALDAD

La norma impugnada vulnera el artículo 13, inciso 1º, de la Constitución –derecho a la igualdad de trato-, por cuanto establece un trato diferenciado no razonable ni proporcionado a favor a ciertos sujetos y en detrimento de los derechos y oportunidades de otros.

Al derogar la exigencia de la diligencia obligatoria de conciliación como requisito de procedibilidad sólo en las acciones en que “la parte demandante sea una entidad pública”, la norma legal impugnada mantiene dicha carga para los sujetos de derecho privado que actúan como demandantes, pero exonera de la misma carga a los sujetos públicos en los mismos procesos. Mientras que en la Ley

Estatutaria 1285 tal exigencia cobijaba a todos los sujetos procesales en las acciones en que el Estado es parte, ahora sólo debe cumplirlo el demandante privado. Trato diferenciado y claramente favorable a los entes públicos, frente al cual cabe preguntar: ¿Por qué el mismo mecanismo de la conciliación pre-judicial se torna valioso como instrumento alternativo de administración de justicia y garante del acceso a la misma cuando el accionante es el Estado, pero no cuando el accionante es el particular que reclama sus derechos subjetivos? ¿No es infundada -y por tanto arbitraria- esta diferenciación del legislador?

Cabe subrayar que en este caso la ley no ha derogado tal requisito para **determinada clase de procesos o asuntos jurisdiccionales sino para cierto tipo de sujetos procesales**, con grave desequilibrio de las partes. Esta alteración de las condiciones de igualdad de acceso a la justicia podría ser constitucional si ella se sustentara en razones objetivas y se sujetara a las exigencias de razonabilidad que la jurisprudencia constitucional ha impuesto a los tratos diferenciados legales.

La Corte Constitucional ha aceptado como legítima la exclusión de esa misma exigencia para ciertas clases de procesos o conflictos jurisdiccionales. Así, verbigracia, en la Sentencia C-1146 de 2004, sostuvo:

“ 11- Las anteriores consideraciones muestran que el Congreso goza de una amplia libertad para regular la conciliación y el alcance de los distintos recursos, lo cual tiene una consecuencia importante en el presente proceso, y es la siguiente: en principio es admisible que la ley establezca regulaciones distintas en materia de conciliación para los distintos procesos y recursos, puesto que no sólo el Congreso tiene discrecionalidad para establecer diferenciaciones en los procesos sino que, además, goza de amplitud para regular los alcances y límites de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos, como la conciliación.”

Pero bajo tal posibilidad de exclusión legítima se ubicaría perfectamente sólo la primera parte del inciso 2º del artículo 613 de la Ley 1564 de 2012 (procesos ejecutivos, procesos en que se pidan medidas cautelares...), mas no así la frase final de dicho texto al excluir a **ciertos sujetos** cuando estos ocupan la posición de parte actora en el proceso y sin que medie razón objetiva para hacerlo.

Un examen más detenido de la diferenciación cuestionada en esta demanda, permite concluir que no llena las exigencias jurisprudenciales de razonabilidad y proporcionalidad. Se observa que, si con ella se busca proteger los intereses públicos, el patrimonio estatal, no parece ser una medida idónea (adecuada) para tal fin, ni es absolutamente necesaria ni parece muy proporcionada en cuanto sacrifica con exceso intereses legítimos y derechos constitucionales. Así:

Una detenida observación puede llevar a una conclusión contraria: la exoneración de tal requisito de procedibilidad a las entidades públicas que actúen como demandantes, puede redundar en menor grado de protección a los intereses generales, a la eficacia y celeridad de la justicia y a los costos económicos de los litigios.

La protección de los intereses públicos y recursos del erario –finalidad constitucionalmente relevante para la diferenciación en cuestión- se podría garantizar también por otros medios jurídicos igualmente eficaces y ágiles, pero menos desequilibrantes para las oportunidades de las partes. Por ejemplo, establecer términos más cortos de conciliación, proveer suficientes funcionarios y recursos,

Al respecto, puede citarse a título de ilustración un documento elaborado por la Procuraduría Primera Delegada ante el Consejo de Estado, presentado los días 12 y 13 de mayo de 2009 bajo el nombre de "Conciliar antes que demandar", y en el cual se da cuenta de los beneficios de la diligencia de conciliación obligatoria para las entidades públicas.

En tal documento se señalan algunos beneficios o ventajas de la conciliación extrajudicial en los procesos en los que es parte una entidad pública. Como afirmación general y conceptual, se dice que la conciliación establecida en la Ley 1285 de 2009 "*Contribuye a la descongestión de despachos judiciales, Favorece la efectiva protección de los derechos fundamentales; Permite participación de los individuos en la solución de sus disputas y estimula la convivencia pacífica; Genera ahorro patrimonial para el Estado.*"

Desde el punto de vista empírico se señalan los siguientes beneficios:

"Ahorro patrimonial para el Estado

Ahorro directo

"Aplicando el mismo esquema, podemos afirmar que de utilizarse el mecanismo en sede extrajudicial, las entidades y organismos de derecho público bien podrían ahorrarse, con ocasión de los daños antijurídicos causados por sus agentes, una suma equivalente al 19.9% de las condenas y laudos arbitrales proferidos en su contra.

b) ahorro indirecto

"La celebración de conciliaciones extrajudiciales en asuntos de lo contencioso administrativo pueden evitar que se entablen procesos judiciales con ocasión del ejercicio de acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa o controversias contractuales."

Y para avalar tal afirmación el referido estudio cita información suministrada por la Contraloría General de la República, sobre ahorros financieros que la conciliación prejudicial podía lograr en materia de intereses de mora e indexaciones de las condenas.

4. PRETENSIONES

Solicito a la Corte Constitucional:

Declarar inexecutable la frase: "o cuando quien demande sea una entidad pública", del artículo 613, inciso 2º, de la Ley 1564 de 2012

Declarar que, como consecuencia de la anterior declaración, revive la norma derogada por la que ahora se declara inexecutable.

Declarar que para satisfacer el derecho a la igualdad en este caso, se hace obligatoria la diligencia de conciliación como requisito de procedibilidad en las acciones contencioso administrativas.

5. PRUEBAS O DICTÁMENES O CONCEPTOS

Si la Corte Constitucional las estima conducentes, pido se tengan en cuenta los siguientes pruebas y conceptos:

Certificación del Senado de la República y a la Cámara de Representantes acerca de las fechas de inicio y terminación del proceso legislativo del Proyecto N° 196/2011(cámara)-159/2011 (senado) en el Congreso de la República, y acerca de si dicho Proyecto fue remitido a la Corte Constitucional para su revisión de constitucionalidad antes de remitirlo a su sanción.

Certificación de la Secretaría General de la Corte Constitucional sobre si hubo control previo y oficioso de constitucionalidad de la norma impugnada.

Estudios de entidades estatales o académicas sobre impacto de la conciliación prejudicial en los procesos contencioso-administrativos.

6. RAZONES POR LAS QUE LA CORTE CONSTITUCIONAL ES COMPETENTE

La Corte Constitucional es competente para conocer de esta demanda, por razón del objeto de ésta: la impugnación de la constitucionalidad de una norma contenida en una ley de la República, la Ley 1564 de 2012. La competencia de la Corte Constitucional surge del artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política que le otorga la facultad de conocer de las acciones de inconstitucionalidad que los ciudadanos presenten contra las leyes, tanto por vicios de forma como de contenido.

De los señores Magistrados, con todo respeto y consideración,


CATALINA MARIA DUQUE LÓPEZ
C.C. N° 43. 722.560 de Envidado