

Expediente D-14614. MEMORIAL DE SUBSANACIÓN de la Acción Publica de Inconstitucionalidad D-14614 contra Arts. 542 (parcial), 545.1 (parcial) y 548.2 (parcial) de la Ley 1564 del 2.012 (Código General del Proceso),Protegido por Habeas Data

Notificaciones - Protegido por Habeas Data

Jue 17/02/2022 16:37

Para: Secretaria3 Corte Constitucional <secretaria3@corteconstitucional.gov.co>

Señores

**CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA.**

*REF. MEMORIAL DE SUBSANACIÓN de la Acción Publica de Inconstitucionalidad Expediente **D-14614***

**CIUDADANO ACCIONANTE:** Protegido por Habeas Data  
**NORMAS ACUSADAS :** *ARTÍCULOS 542 (PARCIAL), 545.1 (PARCIAL) Y 548.2 (PARCIAL) DE LA LEY 1564 DEL 2.012, “POR MEDIO DE LA CUAL SE EXPIDE EL CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.*  
**MAGISTRADO SUSTANCIADOR :** **DR. JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS.**

Yo, Protegido por Habeas Data colombiano, mayor de edad, identificado con la cédula de Protegido por Habeas Data obrando en nombre propio, obrando en mi calidad de accionante de la DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD DE LA REFERENCIA, de la manera más respetuosa me dirijo a usted con el fin de allegar y radicar el siguiente escrito :

***MEMORIAL DE SUBSANACIÓN de la Acción Publica de Inconstitucionalidad Expediente D-14614, de conformidad con los requerimientos formulados en el auto de inadmisión.***

De los Honorables Magistrados, muy respetuosamente,

Protegido por Habeas Data

SEÑORES  
 HONORABLES MAGISTRADOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA  
 Atn: Magistrado Sustanciador JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS.  
 E. S. D.

Ref.: **Acción Pública de Inconstitucionalidad.**

Rad.: **Expediente D-14614.**

**Accionante :** Protegido por Habeas Data

**Normas Demandadas :** **ARTÍCULOS 542 (PARCIAL), 545.1 (PARCIAL) Y 548.2 (PARCIAL) DE LA LEY 1564 DEL 2.012, "POR MEDIO DE LA CUAL SE EXPIDE EL CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".**

*Asunto: Subsanación de la demanda.*

Yo, **Protegido por Habeas Data** en nombre propio, en calidad de ciudadano accionante de la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, de la manera más respetuosa, me dirijo a ustedes con el fin de manifestarle:

Que procedo a subsanar la presente demanda, aclarando y corrigiendo los puntos objeto del requerimiento, de conformidad con lo dispuesto en el auto de inadmisión, de la siguiente forma:

**I. *Subsanación de los requisitos de Certeza y Suficiencia respecto del PRIMER CARGO POR INCONSTITUCIONALIDAD.***

**SUBSANACIÓN.**

1. Por mandato de la Sentencia de Constitucionalidad C-699-07, fue promulgado a través de la Ley 1564 del 2.012, Código General del Proceso, un régimen universal de insolvencia para la persona natural no comerciante.

En términos generales, el Art. 533 del C. G. del P., radicó la competencia para conocer de estos trámites en cabeza de los centros de conciliación y notarías del lugar del domicilio del deudor. Es decir, que son particulares transitoriamente investidos de la facultad de administrar justicia quienes pueden adelantar esta clase de procedimientos concursales bajo un esquema conciliatorio, con específica y excepcional intervención judicial (Art. 534 del C. G. del P.).

En todo caso, previó el órgano legislativo un catálogo de facultades y atribuciones del operador de insolvencia, que, en esencia, le autorizan a verificar los supuestos de insolvencia y la información aportada el deudor (Art. 537.4), así como para actuar durante el procedimiento en calidad de conciliador (Art. 537. 6).

Previo el Art. 542 de la citada codificación que el conciliador debe adoptar una decisión sobre la admisión, inadmisión o rechazo de la solicitud de negociación de deudas presentada por el deudor concursado, dentro de los cinco (5) días siguientes a la aceptación del cargo de conciliador. Esto último, a partir de la verificación de los supuestos de insolvencia y del cumplimiento de los requisitos formales de la solicitud de negociación de deudas (Art. 539).

Con todo, dispone el inciso segundo del Art. 542 que, de ser inadmitida la solicitud, y si el deudor solicitante *“no subsana los defectos de la solicitud, o no sufraga las expensas del trámite, la solicitud será rechazada. **Contra esta decisión solo procederá el recurso de reposición ante el mismo conciliador.**”*

Es decir, que el aparte acusado deriva una disposición normativa vigente, en virtud de la cual, la decisión de rechazo de una solicitud de negociación de deudas es susceptible de impugnación ordinaria únicamente a través del recurso de reposición ante el mismo conciliador. De modo que, de dictarse una decisión de rechazo de la solicitud en el devenir de esta clase de asuntos, la legislación vigente establece un único medio de control, es la impugnación horizontal ante el mismo particular transitoriamente investido de la función jurisdiccional, que la dictó.

Si bien es cierto que el Art. 534 del C.G.P. establece que *“ (...) De las controversias **previstas** en este título conocerá, en única instancia, el juez civil municipal del domicilio del deudor o del domicilio en donde se adelante el procedimiento de negociación de deudas o validación del acuerdo (...) ”*, no lo es menos que, en su tenor literal, el adverbio “únicamente” contenido en la norma acusada, restringe el trámite de los disensos admisibles frente a la decisión de rechazo, al cauce del recurso de reposición ante el operador de insolvencia. Pues es claro que la disposición contenida en el inciso final del Art. 542 del C.G.P. asigna la facultad resolutoria del recurso exclusivamente al conciliador, sin la previsión de una posible intervención o control por parte del Juez Civil Municipal.

De modo que existe un significado normativo vigente, claro y formalmente válido (*que no legítimo frente a la Constitución Política, según lo expongo a continuación*), a la luz del cual no fue regulada ni prevista la actuación ante el Juez Civil Municipal del domicilio del deudor la facultad, para dar trámite a las controversias que puedan proponer las partes, relacionadas con el rechazo de la solicitud de negociación de deudas. En efecto, no fue expresamente **previsto** en la disposición especial (Art. 542 inc. 2°, *in fine*) el posible control jurisdiccional (Art. 534 CGP) de la decisión adoptada, por parte del Juez. Únicamente, se autoriza o prevé el trámite de la reposición, es decir, un control horizontal desplegado, ante el mismo particular que la dictó.

El Art. 116 inc. 4° de la Carta Política, a su turno, dispone que *“ (...) Los 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. ”*

Existe una oposición objetiva entre la norma acusada, que contiene una atribución permanente y exclusiva, y de única instancia, de la función decisoria del recurso de reposición al conciliador, y el principio de transitoriedad de la intervención del conciliador en la administración de justicia contenido en el canon 116 inc. 4° Superior. En el primigenio escrito de demanda expuse los métodos de interpretación sobre el principio de transitoriedad, contenidos en la Sentencia C-1195 de 2001 de su Honorable Corporación. Puntualmente, frente a los métodos gramatical y sistemático, fulge palatina la oposición entre el texto constitucional y la norma legal ordinaria :

- 1) **Según el método gramatical, la transitoriedad hace referencia a un criterio temporal que señala la realización de una actividad específica por períodos predefinidos de tiempo** : En lo concerniente a la aplicación de este método al juicio de constitucionalidad de la norma acusada, debo manifestar que la norma atacada no limitó a ningún tiempo específico la competencia de los conciliadores para decidir los recursos de reposición contra las decisiones de rechazo de las solicitudes de insolvencia. Vano sería aducir que existe el criterio de temporalidad

de sesenta (60) días contenido en el Art. 544 del C. G. del P., como término máximo de la negociación de deudas, dado que ese término, se activa una vez que la solicitud es admitida<sup>1</sup>, no así cuando es rechazada. Por lo cual, en cualquier tiempo, siempre que exista una decisión de rechazo de la solicitud, y siempre que exista un recurso de reposición contra dicho proveído, la competencia cognoscitiva del recurso es asignada al conciliador. La Carta Política hace referencia a una participación transitoria o temporal del particular, la cual no existe cuando la decisión del conciliador es la última palabra.

Muy por el contrario, el canon 116 inc. 4° de la Constitución admite la participación de los conciliadores en la administración de justicia, pero limitada a un tiempo específico, que acote su intervención en la resolución de los asuntos autorizados por el legislador : La asignación al conciliador de la calidad de autoridad de cierre, en lo que concierne a la impugnación contra la decisión de rechazo de una solicitud de negociación de deudas (*por la vía de la regulación exclusiva del recurso de reposición ante el mismo Conciliador*), resulta manifiestamente incompatible con el principio de transitoriedad, al asignarse un carácter definitivo a esta clase de decisión del particular, que debiera ser transitoria, provisional, o susceptible de control por vía judicial, en caso de discrepancias o controversias de los interesados (Art. 534 del C. G. del P.).

- 2) **Según el método sistemático para el análisis de la transitoriedad, la actividad de conciliación no puede desplazar de manera permanente a la justicia formal del Estado, lo cual ha sido reiterado por la jurisprudencia** : En cuanto a la norma acusada, no existe transitoriedad de la intervención del conciliador, sino :

(i) una limitación establecida en la ley, con respecto a los medios ordinarios de impugnación, pues únicamente procede la reposición ante el mismo conciliador.

(ii) una sujeción de las partes a la decisión que tome el conciliador sobre el recurso de reposición (adverbio únicamente), sin posible intervención de la justicia formal del Estado sobre este asunto de derecho. En efecto, no fue prevista la intervención de la justicia ordinaria para controlar en ningún caso, por vía de controversia (Art. 534 CGP) la decisión del conciliador. Este es un ingrediente normativo necesario para realizar el principio de transitoriedad, a través del control material de las decisiones del conciliador.

Consecuencia de lo anterior, es que a la luz de la norma objetiva y vigente, **siempre** que exista un rechazo de la solicitud de insolvencia, el único recurso o controversia susceptible de ser propuesto es el recurso de reposición, cuyo conocimiento corresponde exclusivamente al particular o conciliador.

De modo que la investidura de las funciones jurisdiccionales al particular, consistentes en la facultad de decidir un recurso judicial ordinario, no resulta transitoria ni temporal, sino permanente y exclusiva, pues siempre que se cumpla el supuesto de hecho contenido en ella (rechazo de la solicitud), el único competente para resolver del recurso de reposición será el particular.

En virtud de los argumentos que preceden, se evidencia además, una omisión legislativa relativa en la expedición del precepto acusado. Con respecto a los requisitos

<sup>1</sup> **ARTÍCULO 544. DURACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE NEGOCIACIÓN DE DEUDAS.** El término para llevar a cabo el procedimiento de negociación de deudas es de sesenta (60) días, contados a partir de la aceptación de la solicitud. A solicitud conjunta del deudor y de cualquiera de los acreedores incluidos en la relación definitiva de acreencias, este término podrá ser prorrogado por treinta (30) días más.

jurisprudenciales de esta modalidad de inconstitucionalidad (Sentencias C-122/20, c-326/19, *inter alia*), cabe anotar :

- 1) La norma sobre la que se predica el cargo en el asunto Sub Júdece, es el significado o proposición normativo antes enunciado, contenido en el Art. 542 inc. 2° de la Ley 1564 del 2.012, según el cual, frente la decisión del rechazo de la solicitud de insolvencia del conciliador, únicamente procede el recurso de reposición ante el mismo conciliador.
- 2) La norma en cita omitió incluir un ingrediente o condición que, de acuerdo con la Constitución, resulta esencial para armonizar el texto legal con los mandatos de la Carta : Se omitió enunciar que contra la decisión de rechazo de la solicitud de negociación de deudas del conciliador (particular transitoriamente investido de función jurisdiccional) procede el recurso de reposición ante el mismo conciliador, sin perjuicio de la controversia o solicitud de control judicial que puedan proponer las partes frente a dicha decisión, para que sea dirimida por el Juez Civil Municipal, en los términos del Art. 534 del C. G. del P.
- 3) El fundamento de lo anterior, es que es un fin esencial e irrenunciable del Estado “*garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución*” (Art. 2 de la Constitución Política). Por ello, “*Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás **derechos** y libertades*”. Además, el principio de Supremacía Constitucional, se realiza y materializa de manera especial, a través de la intervención de los jueces en asuntos que tengan la virtualidad incidir o producir efectos sobre los derechos de los ciudadanos. Corresponde a las Autoridades de la República “asegurar el cumplimiento de los deberes” por parte de los particulares, en este caso, de aquellos investidos transitoriamente de rol jurisdiccional (Art. 2, parte final, de la Constitución Política).
- 4) La exclusión del mencionado ingrediente normativo carece de un principio de razón suficiente. En efecto, excluir o dejar de prever el control judicial de la decisión interlocutoria de un conciliador (particular transitoriamente investido de rol judicial), en el contexto de un procedimiento de insolvencia de la persona natural no comerciante, perjudica el carácter democrático y plural del procedimiento de insolvencia, pues se deja de regular el alcance del derecho de las personas parte del procedimiento a acceder a recursos judiciales efectivos para controvertir las decisiones adoptadas por el particular. No se realizan intereses superiores de la Carta al dejar de normar la posibilidad de contradecir la decisión de rechazo de la insolvencia del **particular**, por vía del control judicial. Por el contrario, la previsión de esa posibilidad de control judicial sirve a realizar la expectativa de corrección de las decisiones judiciales.
- 5) A diferencia de lo que aquí acontece, el legislador previó en forma expresa, en otros supuestos de hecho, la intervención del Juez en los siguientes casos :
  - *Artículo 552. Decisión sobre objeciones en contra de las obligaciones por naturaleza, existencia o cuantía.*
  - *Artículo 557. Impugnación del acuerdo por contener cláusulas ilegales.*
  - *Artículo 560. Incumplimiento del acuerdo de pago cuando se presenten diferencias entre deudor y acreedores.*
  - *Liquidación patrimonial.*

Carece de justificación o razón suficiente que, en tratándose de la decisión judicial del operador frente a la solicitud de negociación de deudas, se haya dejado de regular o prever en forma expresa la posibilidad de control judicial de su legalidad, a cargo del Juez Civil Municipal. En efecto, la disposición acusada limitó la controversia admisible, **únicamente** al recurso de reposición ante el mismo conciliador.

- 6) Amén de lo anterior, la mencionada omisión legislativa es el resultado del incumplimiento por parte de legislador de su deber de desarrollar a través de la potestad de configuración legislativa, la definición precisa y completa de las competencias entre los distintos entes u órganos del Estado, cuando no se han establecido por la Constitución de manera explícita (Sentencia C-203-11). En este caso, la posibilidad a favor de los ciudadanos de solicitar de los Jueces el control material y formal de las decisiones de un particular transitoriamente investido de funciones jurisdiccionales.

El asunto planteado en el decurso de la presente argumentación es de gran relevancia, pertinencia e impacto constitucional : Se trata de una configuración legislativa que regula o plasma en un procedimiento de legislación ordinaria civil de naturaleza concursal (insolvencia de la persona natural no comerciante), una forma de intervención de los conciliadores, en calidad de particulares que administran de justicia, que en tratándose de las decisiones de rechazo de la solicitud, **no es transitoria, sino conclusiva, definitiva y de cierre**, al no preverse en la proposición normativa derivada del texto legal acusado, otro recurso o medio judicial distinto a la reposición ante el mismo operador de insolvencia. Lo anterior se torna violatorio del principio de transitoriedad contenido en el Art. 116 num. 4 de la Carta, entendido este último como la premisa de que el particular puede hacer parte transitoriamente de la administración de justicia, mas no puede ser el eslabón que tenga la última palabra sobre la decisión de fondo sobre un asunto de derecho ; esto es, la norma acusada riñe con la Carta, en virtud de que la decisión del particular tiene la virtualidad de producir efectos definitivos, sobre los derechos de las personas. Así, el fin irrenunciable del Estado de proteger los derechos de las personas, y de asegurar el cumplimiento de los deberes a cargo de los particulares, resulta incompatible con la redacción plasmada en el Art. 542 inc. 2° parte final del CGP, al no haberse regulado en la configuración legislativa adoptada en la norma acusada, una posibilidad de intervención de las autoridades judiciales, con el fin de ejercer un control de la legalidad de esa clase de decisión interlocutoria de los conciliadores, que realice los valores, principios de intereses Superiores de la Carta Política, antes enunciados.

En los términos anteriores, solicito de su Honorable Corporación despachar favorablemente el presente cargo de inconstitucionalidad.

## **II. Subsanción de los requisitos de Certeza, pertinencia y Suficiencia respecto del SEGUNDO CARGO POR INCONSTITUCIONALIDAD.**

1. Las disposiciones acusadas en el segundo cargo de inconstitucionalidad, establecen :

**“ ARTÍCULO 545. EFECTOS DE LA ACEPTACIÓN.** *A partir de la aceptación de la solicitud se producirán los siguientes efectos:*

*1. No podrán iniciarse nuevos procesos ejecutivos, de restitución de bienes por mora en el pago de los cánones, o de jurisdicción coactiva contra el deudor y **se suspenderán los procesos de este tipo que estuvieren en curso al momento de la aceptación. El deudor podrá alegar la nulidad del proceso ante el juez competente, para lo cual bastará presentar copia de la***

**certificación que expida el conciliador sobre la aceptación al procedimiento de negociación de deudas. (...)”.**

2. A efectos de delimitar con certeza, y objetividad la proposición normativa sobre la que recae el juicio de inconstitucionalidad, manifiesto que en el pasaje acusado del Art. 545 num. 1° de la Ley 1564 del 2.012 : 1) se ordena la suspensión de los procesos ejecutivos, de restitución de bienes por mora en el pago de los cánones, y de jurisdicción coactiva contra el deudor, que estuvieren en curso al momento de la aceptación de la solicitud de negociación de deudas, 2) se dispone que el deudor podrá alegar la nulidad del proceso ante el Juez competente, para lo cual bastará la copia de la certificación que expida el conciliador con respecto a la aceptación de la negociación de deudas.

**“ ARTÍCULO 548. COMUNICACIÓN DE LA ACEPTACIÓN.** *A más tardar al día siguiente a aquel en que reciba la información actualizada de las acreencias por parte del deudor, el conciliador comunicará a todos los acreedores relacionados por el deudor la aceptación de la solicitud, indicándoles el monto por el que fueron relacionados y la fecha en que se llevará a cabo la audiencia de negociación de deudas. La comunicación se remitirá por escrito a través de las mismas empresas autorizadas por este código para enviar notificaciones personales.*

*En la misma oportunidad, el conciliador oficiará a los jueces de conocimiento de los procesos judiciales indicados en la solicitud, comunicando el inicio del procedimiento de negociación de deudas. **En el auto que reconozca la suspensión, el juez realizará el control de legalidad y dejará sin efecto cualquier actuación que se haya adelantado con posterioridad a la aceptación. (...)”.***

A efectos de delimitar con certeza, y objetividad la proposición normativa sobre la que recae el juicio de inconstitucionalidad, manifiesto que en el pasaje acusado del Art. 548 inc. 2° de la Ley 1564 del 2.012 : 1) La comunicación sobre el inicio del procedimiento de negociación de deudas dará lugar a que el Juez ordinario oficiado reconozca y declara la suspensión del proceso, y 2) La recepción de la comunicación remitida por el conciliador al Juez, conlleva a que el Juez deba realizar el control de legalidad de la actuación, declarando sin valor ni efecto cualquier actuación posterior a la aceptación de la negociación de deudas.

Esto es, que el significado normativo sobre el cual recae el enjuiciamiento de inexecutableidad en las normas acusadas es siguiente : 1) los jueces cognoscentes de los procesos ejecutivos, de restitución de bienes por mora en el pago de los cánones, y de jurisdicción coactiva contra el deudor iniciados, deben suspender el curso de los procesos iniciados, por causa de la actuación en cualquier tiempo del conciliador en insolvencia, que admite al deudor en negociación de deudas y 2) que, para que exista nulidad de lo actuado en el seno de dichos procesos, bastará la certificación que expida un particular o tercero transitoriamente investido de funciones jurisdiccionales con respecto a la fecha en que se dictó el auto admitiendo el procedimiento de negociación de deudas.

En las proposiciones normativas acusadas, se contempla la interferencia o gravitación de la decisión de un operador judicial (*conciliador, particular transitoriamente investido de rol jurisdiccional en el seno del proceso de insolvencia de la persona natural no comerciante*), sobre el curso de otros procedimientos judiciales ordinarios, de competencia de los jueces de la jurisdicción civil. Es decir, la producción de un efecto procesal (la suspensión de procesos iniciados o la nulidad de lo actuado) por causa de la promoción de un proceso de naturaleza conciliatoria, del deudor, ante un Centro de Conciliación o Notaría. Por lo tanto, en la norma citada subyace un problema de incidencia de los efectos de las decisiones de un operador judicial transitorio, sobre las actuaciones que debe adoptar un Juez ordinario respecto de los procesos ante él tramitados, como Juez Natural.

El Artículo 228 de la Constitución Política de 1.991 establece el principio de autonomía judicial como pilar de la actividad jurisdiccional. Su contenido orgánico se refleja en la concepción de la Administración de Justicia como una función pública, cuyas decisiones son independientes. Es decir, que la independencia del Juez se manifiesta frente a otros órganos y Ramas del Poder Público, así como en general, frente a otras autoridades judiciales (respecto de los Superiores Jerárquicos, existe la disciplina del precedente vertical y las cargas especiales de argumentación (para apartarse del precedente) como garantías del principio de razón suficiente, en los términos de la Sentencia C-836-01 de la Corte Constitucional). “ (...) *En esa medida, la autonomía e independencia son garantías institucionales del poder judicial, que se legitiman constitucionalmente en tanto que son **necesarias** para realizar los fines que la Carta les asigna. (...)* ”. (Sentencia C-836-01).

Los principios constitucionales de autonomía e independencia judicial le reconocen al juez natural de un proceso jurisdiccional plena competencia para aplicar la ley del proceso y valorar el material probatorio de conformidad con las reglas de la sana crítica.

Por lo tanto, en el caso concreto, las normas acusadas reflejan un caso de limitación de la autonomía de los Jueces ordinarios que tramitan los procesos de ejecución y de restitución de bienes por mora en el pago de los cánones, una vez recibida la comunicación de la aceptación de la solicitud de negociación de deudas por parte del conciliador. En efecto, se viola el Art. 228 Constitucional sobre autonomía judicial, al establecerse que el hecho condicionante o generador de la suspensión del proceso y de la invalidación “**del proceso**” (Vid. Art. 545 num. 1° de la Ley 1564 del 2.012) es la iniciación de un proceso conciliatorio sobreviniente, promovido por quien es demandado dentro del proceso ejecutivo o de restitución de bienes, y su admisión por parte del conciliador. Mientras que el Art. 228 Superior dispone que los Jueces son autónomos en la toma de las decisiones judiciales, estando habilitados para desarrollar su interpretación y aplicación del ordenamiento jurídico a los casos sometidos a su decisión, con arreglo a la sana crítica y la libre valoración de pruebas

Según se puede ver, contiene la norma acusada una consecuencia jurídica que sanciona con nulidad las actuaciones del Juez natural ordinario (sin importar cuantas, ni qué tan antiguas sean), cualquiera sea el momento en que se reciba la comunicación por parte del conciliador, siempre que dichas actuaciones fueren posteriores a la aceptación del trámite conciliatorio.

De modo que los efectos de la aceptación de la negociación de deudas sobre los demás procesos iniciados contra el deudor, resultan ser de aplicación o efectos inmediatos y de irrestricta oponibilidad a las demás autoridades judiciales. Es así que la actuación del conciliador conlleva *desde el mismo momento en que se dicta el auto admisorio de la solicitud*, la nulidad de las actuaciones que desplieguen los demás Jueces cognoscentes de los procesos, por la simple circunstancia de ser posteriores a la aceptación de la negociación de deudas (**Consecuencia de lo dicho es que la comunicación de la aceptación de la negociación de deudas al Juez que conoce del proceso ordinario es una solemnidad, o mero trámite o formalismo, para que se declare por parte del Juez oficiado una consecuencia jurídica que nace a la vida jurídica desde el mismo instante, reitero, en que se profirió la admisión de la conciliación : la suspensión de otros procesos y la nulidad de las actuaciones posteriores**). La autonomía judicial de los directores de los procesos suspendidos o nulitados se ve sujeta, mermada, además, por una tarifa legal de índole probatorio : la certificación sobre la admisión del proceso por parte del conciliador, “**bastará**” para que el Juez declare la nulidad de lo actuado. Muy en contrario, los principios constitucionales de autonomía e independencia judicial le reconocen al juez natural plena competencia para aplicar la ley del proceso y valorar el material probatorio (incluyendo las certificaciones documentales

allegadas por el conciliador) **de conformidad con las reglas de la sana crítica**. Sin embargo, ese margen valorativo de la autonomía judicial no existe, si se condiciona la declaración del Juez (un auto de mero trámite) a una prueba calificada emitida por otra autoridad judicial, el conciliador. Esta certificación resulta ser, en los textos acusados, definitiva, suficiente y adecuada *per se* para que se deje sin efecto las actuaciones de los procesos iniciados contra el deudor concursado.

Inclusive, existe una notoria asistematicidad (no es esta asistematicidad la que sustenta este cargo, sino más bien la consideración de que en ambas disposiciones se trasunta una regulación violatoria del principio de autonomía judicial (Art. 228 de la Carta) asignado por la Constitución al Juez que conoce de los procesos ordinarios iniciados contra el deudor) en lo atinente a la formulación y declaración de la nulidad del proceso ejecutivo o de restitución de bienes, entre el Art. 545 num. 1° CGP y el Art. 548 inc. 2° CGP :

- 1) El Art. 545 num. 1° CGP asigna un carácter facultativo a la alegación de la nulidad, al manifestar que el deudor podrá peticionar la invalidez del proceso ante el Juez (es decir, que se puede tramitar el incidente, a solicitud de la parte interesada).
- 2) El Art. 548 inc. 2° CGP dispone que, en el auto que reconozca la suspensión, oficiosamente el Juez realizará el control de legalidad y dejará sin efecto cualquier actuación que se haya adelantado con posterioridad a la aceptación.

En ambos casos, es importante destacarlo, el hecho definitivo, cardinal y suficiente, según las normas acusadas, para que se produzca la invalidación de lo actuado, es que obre dentro del proceso la constancia de haber sido admitido en negociación de deudas el demandado. **Esta aportación de la certificación tiene efectos retrospectivos sobre el proceso, dado que produce efectos invalidatorios incluso sobre actuaciones anteriores a su incorporación al proceso.**

El presente cargo de inconstitucionalidad guarda relación con un parámetro de constitucionalidad y con argumentos jurídicos de impacto constitucional. En efecto, el principio de autonomía judicial contenido en el Art. 228 de la Constitución Política de 1.991 se concreta y materializa en la forma como fue configurado el ordenamiento jurídico legal por parte del legislador en los Arts. 545 num. 1° y 548 inc. 2° (in fine) de la Ley 1564 /12, a través del cual se adoptaron regulaciones que limitan la autonomía judicial, por medio de los esquemas concretos de interacción entre los jueces y conciliadores, como actores, permanente el primero, y transitorio el segundo, del sistema judicial colombiano. Particularmente, el Juez que conoce del proceso ejecutivo recibe en las normas acusadas unas prescripciones normativas que son de obligatorio cumplimiento, dado el carácter de orden público de las codificaciones procesales, pero que limitan en forma real, drástica y severa, su autonomía judicial frente a decidir sobre los procesos que ha adelantado por mandato constitucional : **1)** se le ordena al Juez la suspensión de los procesos previamente iniciados, sometidos a su conocimiento, por razón de la admisión de una solicitud de negociación de deudas ante un centro de conciliación o notaria, **2)** se declara que lo actuado por el Juez natural desde la admisión del proceso conciliatorio será nulo, incluso en forma retrospectiva, una vez que obre dentro del proceso la constancia de haberse admitido el trámite de negociación de deudas, y **3)** se dispone una tarifa legal<sup>2</sup> violatoria de la sana crítica *-entendida como manifestación nuclear y esencial de la autonomía judicial-*, al preconstituir

---

<sup>2</sup> La tarifa legal o prueba tasada, "en el cual la ley establece específicamente el valor de las pruebas y el juzgador simplemente aplica lo dispuesto en ella, en ejercicio de una función que puede considerarse mecánica, de suerte que aquel casi no necesita razonar para ese efecto porque el legislador ya lo ha hecho por él." (Sentencia C-202-05, Corte Constitucional).

normativamente la certificación del conciliador como prueba calificada y suficiente para invalidar las actuaciones del Juez natural de los jueces del proceso de ejecución o restitución de bienes, sin importar el objeto de dichas actuaciones, y sin miramiento a qué clase de actuación se trate aquella sobre la cual recaerá la invalidez, o si lo actuado comprende a codeudores solidarios o garantes (verbigracia, de conformidad con lo dispuesto por el Art. 547 CGP), o que hayan sido desarrolladas en el marco de los procesos judiciales ordinarios adelantados con ajuste a la normatividad.

El Art. 228 de la Constitución Política, a su turno, dispone **1)** la autonomía judicial como garantía de independencia del Juez frente a la injerencia o interferencia de actores (incluso judiciales) ajenos al proceso. Esta prerrogativa supone la existencia de un Juez Natural, **2)** La presunción de legalidad y validez de las actuaciones procesales adelantadas por el Juez en el marco de los procesos judiciales válidos, y de su interpretación y aplicación constitucionalmente legítima del ordenamiento jurídico., **3)** La sana crítica de la prueba, y la ausencia de tarifas legales, como mecanismos para propender por una aplicación del derecho que realice la justicia en el caso concreto, y el principio de Supremacía Constitucional (las insolvencias de personas naturales comerciantes no pueden ser excepción a la vigencia de tan trascendentales principios Superiores del ordenamiento, emanados del Espíritu garantista y dogmático (Estado Social de Derecho) que emana de la Carta Política).

De modo que el presente cargo entraña, no un debate de rango legal sobre la conveniencia o apreciación subjetiva de cierto tipo o clase de regulación, sino un juicio profundo de constitucionalidad sobre la intensidad de la afectación, restricción y violación de la autonomía judicial, en la caracterización de las facultades o potestades del Juez Natural que conoce de los procesos ejecutivos o de restitución de bienes por mora, plasmada en los Arts. 545 num. 1° y 548 inc. 2° (in fine) de la Ley 1564 /12, una vez que es arriada al proceso la certificación de que el sujeto pasivo del proceso (y ahora también deudor concursado) ha sido admitido en negociación de deudas por un conciliador o notaría. En virtud del cual, se comprueba una restricción severa a la autonomía judicial, según se demostró en las líneas que preceden.

En los términos anteriores, solicito de su Honorable Corporación despachar favorablemente el presente cargo de inconstitucionalidad.

### **III. Subsanación de los requisitos de Especificidad, Pertinencia y Suficiencia respecto del TERCER CARGO POR INCONSTITUCIONALIDAD.**

1. Las disposiciones acusadas en el segundo cargo de inconstitucionalidad, establecen :

**“ ARTÍCULO 545. EFECTOS DE LA ACEPTACIÓN.** *A partir de la aceptación de la solicitud se producirán los siguientes efectos:*

*1. No podrán iniciarse nuevos procesos ejecutivos, de restitución de bienes por mora en el pago de los cánones, o de jurisdicción coactiva contra el deudor y **se suspenderán los procesos de este tipo que estuvieren en curso al momento de la aceptación. El deudor podrá alegar la nulidad del proceso ante el juez competente, para lo cual bastará presentar copia de la certificación que expida el conciliador sobre la aceptación al procedimiento de negociación de deudas. (...)**”.*

2. A efectos de delimitar con certeza, y objetividad la proposición normativa sobre la que recae el juicio de inconstitucionalidad, manifiesto que en el pasaje acusado del Art. 545 num. 1° de la Ley 1564 del 2.012, *tal como se anotó en el cargo precedente* : 1) se ordena la suspensión de los procesos ejecutivos, de restitución de bienes por mora en el pago de los cánones, y de jurisdicción coactiva contra el deudor, que estuvieren en

curso al momento de la aceptación de la solicitud de negociación de deudas, 2) se dispone que el deudor podrá alegar la nulidad del proceso ante el Juez competente, para lo cual bastará la copia de la certificación que expida el conciliador con respecto a la aceptación de la negociación de deudas.

**“ ARTÍCULO 548. COMUNICACIÓN DE LA ACEPTACIÓN.** *A más tardar al día siguiente a aquel en que reciba la información actualizada de las acreencias por parte del deudor, el conciliador comunicará a todos los acreedores relacionados por el deudor la aceptación de la solicitud, indicándoles el monto por el que fueron relacionados y la fecha en que se llevará a cabo la audiencia de negociación de deudas. La comunicación se remitirá por escrito a través de las mismas empresas autorizadas por este código para enviar notificaciones personales.*

*En la misma oportunidad, el conciliador oficiará a los jueces de conocimiento de los procesos judiciales indicados en la solicitud, comunicando el inicio del procedimiento de negociación de deudas. **En el auto que reconozca la suspensión, el juez realizará el control de legalidad y dejará sin efecto cualquier actuación que se haya adelantado con posterioridad a la aceptación.** (...) ”.*

A efectos de delimitar con certeza, y objetividad la proposición normativa sobre la que recae el juicio de inconstitucionalidad, debo manifestar que en el pasaje acusado del Art. 548 inc. 2° de la Ley 1564 del 2.012, *tal como se anotó en el cargo precedente* : 1) La comunicación sobre el inicio del procedimiento de negociación de deudas dará lugar a que el Juez ordinario oficiado reconozca y declara la suspensión del proceso, y 2) La recepción de la comunicación remitida por el conciliador al Juez, conlleva a que el Juez deba realizar el control de legalidad de la actuación, declarando sin valor ni efecto cualquier actuación posterior a la aceptación de la negociación de deudas.

3. Los procesos jurisdiccionales ordinarios son el escenario de encuentro, diálogo y ventilación de los derechos constitucionales o legales de los ciudadanos. El presente cargo de constitucionalidad avoca el enjuiciamiento de la inconstitucionalidad de las medidas consistentes en suspender procesos judiciales de ejecución y de restitución de bienes por mora, y de nulificar las actuaciones de los procesos promovidos por los particulares, contenidas en los Arts. 545 num. 1° y 548 inc. 2° (in fine) de la Ley 1564 /12, **por ser violatorios del derecho de acceso a la administración de justicia**, reconocido a favor de las personas en el Art. 229 de la Constitución Política de Colombia.

El derecho de los ciudadanos de acceder a la administración de justicia, en demanda del amparo judicial de sus derechos, comporta como elementos integrantes, según la jurisprudencia de su Alta Corporación :

- 1) La posibilidad que tienen todas las personas residentes en el territorio de acudir, en condiciones de igualdad, ante las autoridades judiciales con el propósito de que ellas resuelvan sus conflictos jurídicos. (Sent. C-483-08).
- 2) El derecho a solicitar la protección o reestablecimiento de derechos e intereses legítimos, o en procurar la defensa del orden jurídico, de acuerdo con procedimientos preestablecidos, y con el respeto de las garantías sustanciales y procesales previstas en la ley para el efecto. (Sent. C-483-08).
- 3) El derecho de acceso a la administración de justicia tiene una doble connotación jurídica. Por una parte es base esencial del Estado Social de Derecho, y por otra es un derecho fundamental de aplicación inmediata, el cual forma parte del derecho al debido proceso. (Sent. C-483-08).

En el caso concreto, los Arts. 545 num. 1° y 548 inc. 2° (in fine) de la Ley 1564 /12 comportan la suspensión y la anulación de las actuaciones en los procesos judiciales en curso promovidos contra el deudor por **1)** los titulares de los derechos ventilados a través de los procesos jurisdiccionales de ejecución iniciados, y por **2)** los titulares de los derechos ventilados a través de procesos jurisdiccionales tendientes a la restitución de bienes por causal de mora iniciados.

En virtud de las consecuencias jurídicas establecidas en las normas acusadas, se producen los siguientes efectos sobre el derecho de acceso a la tutela judicial efectiva, a través procesos iniciados ante los Jueces de la República :

- 1) Se suspende indefinidamente el curso de los procesos adelantados por el demandante o acreedor convocado a la conciliación, quien es titular del derecho consagrado en el Art. 229 Constitucional. El acceso a la administración de justicia a través de la autoridad judicial establecida por la ley como Juez Natural competente para conocer del proceso de ejecución o restitución de bienes, se desactiva, en perjuicio del derecho a peticionar y obtener de las autoridades judiciales de la República, la resolución de los conflictos jurídicos por la vía de la heterocomposición (intervención del Juez de la República) a través de los procesos ya iniciados.
- 2) Se suspende el derecho a solicitar la protección o restablecimiento de derechos e intereses legítimos, en el seno de los procesos previamente iniciados, con violación del derecho a obtener de los Jueces la aplicación de los procedimientos preestablecidos en la ley para los procesos de ejecución y de restitución de bienes por causal de mora, con el respeto de las garantías sustanciales y procesales previstas para el efecto.
- 3) Siendo el derecho de acceder a la administración de justicia un derecho de aplicación inmediata, cuya materialización se logra con la tutela judicial efectiva a través de los procesos iniciados, es claro que este derecho resulta restringido indefinida y severamente, cuando no existe en la ley un criterio de transitoriedad en virtud del cual se pueda decidir, en algún momento, la reanudación de los procesos iniciados, objeto de la suspensión y anulación.

En la Sentencia de Constitucionalidad C-1195-01 se enseña que, el derecho de acceder a la administración de justicia puede sufrir en las disposiciones legales limitaciones transitorias, principalmente de orden temporal, susceptibles de ser superadas por disposición de las partes.

En el caso concreto, en la Conciliación por insolvencia regulada en las normas acusadas, las partes convocadas en calidad de acreedores, titulares de derechos ventilados a través de procesos de ejecución y restitución de bienes por mora, previamente iniciados, son destinatarios de una afectación material o severa de su derecho de continuar accediendo a la administración de justicia a través de los jueces ordinarios : son suspendidos sus causas judiciales, e incluso, se anula lo actuado en ellos desde la aceptación de la solicitud, sin que exista hipótesis alguna para la reanudación o continuación de los procesos judiciales. Es indiferente que el convocado cuente o no con ánimo conciliatorio. En ningún caso se previó una posible continuación del proceso judicial en curso.

Si bien es cierto que la finalidad de la conciliación es lograr una solución por la vía de la autocomposición de los conflictos jurídicos entre las personas, no resulta proporcional radicar el sacrificio de un derecho de aplicación inmediata como el acceso a la administración de justicia, exclusivamente en cabeza del acreedor *invitado a conciliar*. Menos aún, no contemplar una expectativa de reanudación del proceso suspendido.

No existe transitoriedad, en los términos del Art. 116 inc. 4° de la Constitución, de los efectos adversos a la persona demandante del proceso objeto de la suspensión (o de anulación), derivados de la radicación de la comunicación del conciliador que da cuenta de la iniciación del proceso de negociación de deudas : las normas acusadas contemplan que no podrán iniciarse nuevos procesos de ejecución o de restitución de bienes por mora, y que se suspenderán (indefinida, no transitoriamente) los procesos de esta clase que estuvieren en curso. Es decir que, en ningún caso, la limitación del derecho a acceder a la administración de justicia por la vía de la heterocomposición a través del proceso judicial de ejecución o restitución de bienes, da lugar a su reanudación.

El presente cargo es de profunda relevancia constitucional : Si existen autoridades de la República instituidas para garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, y para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades (Art. 2 de la Constitución), mal puede establecerse una suspensión indefinida del rol tuitivo de los derechos confiado a los jueces que conocen de los procesos judiciales de ejecución y restitución de bienes por mora, previamente iniciados. Máxime cuando el Art. 229 de nuestro ordenamiento constitucional garantiza el derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia, la cual es una función pública (Art. 228 de la Carta). Suspender indefinidamente (es una proposición normativa derivada del texto de las normas confrontadas), sin ningún criterio de transitoriedad, los procesos iniciados ante los jueces, y dejar confiado a la autocomposición la solución los conflictos suscitados entre las partes del proceso (con desmedro de la heterocomposición previamente buscada por el ciudadano demandante), sin incidencia de su voluntariedad de conciliar, en cuanto a la reanudación o no del proceso, resulta violatorio de la Constitución Política.

### SOLICITUD ESPECIAL

Solicito a los Honorables Magistrados que, a la luz del principio pro actione, se sirvan tener por subsanada la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, y en consecuencia se sirva admitir los cargos de inexequibilidad planteados.

En subsidio de lo anterior, si solo alguno o algunos de los tres (3) cargos cumplieren con los requisitos de claridad, certeza, pertinencia, especificidad y suficiencia exigidos por la Jurisprudencia de su Corporación, solicito que se sirvan dar trámite a estos, con prescindencia de los demás, con el fin de obtener el pronunciamiento de fondo solicitado, con respecto a la constitucionalidad de las normas objeto de la presente demanda.

De los Honorables Magistrados, muy respetuosamente,

Protegido por Habeas Data