

Radicación Acción Pública de Inconstitucionalidad - Ley 2220 de 2022

Protegido por Habeas Data

Jue 25/04/2024 8:01

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

 2 archivos adjuntos (545 KB)

Cédula 150 Jan Marco Cortés Guzmán.pdf; Demanda Inconstitucional Ley 2220.pdf;

Protegido por Habeas Data

Señores

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA

Secretaría General

E.S.B.E

Respetuoso saludo,

Por medio de la presente me permito remitir acompañado del presente mensaje de datos dos archivos PDF que contienen demanda de Acción Pública de Inconstitucionalidad en contra del inciso 1 del artículo 11 de la Ley 2220 de 2022 y un anexo a través del cuál acredito mi calidad de ciudadano colombiano.

Sin otro propósito, suscribe con respeto:

Protegido por Habeas Data

Protegido por Habeas Data

Respetuoso saludo,

En calidad de ciudadano colombiano en pleno ejercicio de mis derechos acudo al poder judicial con el fin de que se desate juicio de inconstitucionalidad en contra del artículo 11 (parcial) de la Ley 2220 de 2022 "Por medio de la cual se expide el estatuto de conciliación y se dictan otras disposiciones", por considerar que dicha disposición normativa atenta contra el derecho a la igualdad y el acceso a la administración de justicia de los ciudadanos con menor disponibilidad de recursos económicos.

Transcripción literal de la norma acusada

LEY 2220 DE 2022 "por medio de la cual se expide el estatuto de conciliación y se dictan otras disposiciones"

Artículo 11. Operadores autorizados para conciliar extrajudicialmente en materias que sean competencia de los jueces civiles. La conciliación extrajudicial en derecho en materias que sean competencia de los jueces civiles, sin perjuicio de la naturaleza jurídica de las partes, podrá ser adelantada ante los conciliadores de los centros de conciliación, ante los delegados regionales y seccionales de la Defensoría del Pueblo, los agentes del ministerio público en materia civil y ante los notarios. **A falta de todos los anteriores en el respectivo municipio**, esta conciliación podrá ser adelantada por los personeros y por los jueces civiles o promiscuos municipales, siempre y cuando el asunto a conciliar sea de su competencia.

Se excluye competencia a los consultorios jurídicos cuando una de las partes sea una entidad pública.

(Subrayado fuera del texto original con el fin de destacar los apartes objeto de acusación por inconstitucionalidad)

Normas constitucionales que se estiman infringidas

1. Artículo 13 de la Constitución Política:

Artículo 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que, por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de

debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.

2. Artículo 229 de la Constitución Política:

Artículo 229. Se garantiza el derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia. La ley indicará en qué casos podrá hacerlo sin la representación de abogado.

Razones que fundamentan el pedimento de inconstitucionalidad

A) Vulneración del artículo 13 de la Constitución

De conformidad con la Ley 2220 de 2022 en concordancia con el Código General del Proceso, la conciliación como mecanismo alternativo de solución de conflictos se constituye en requisito de procedibilidad que debe ser agotado previo al inicio de un proceso declarativo de naturaleza civil con excepción de los divisorios, expropiación, monitorios, en los que se convoquen personas indeterminadas y cuando se solicita la práctica de medidas cautelares.

En consideración del suscrito actor, el quiebre de la norma frente a la disposición que se señala infringida ocurre en el contenido del inciso 1 del artículo 11 que literalmente consagra:

“Operadores autorizados para conciliar extrajudicialmente en materias que sean competencia de los jueces civiles. La conciliación extrajudicial en derecho en materias que sean competencia de los jueces civiles, sin perjuicio de la naturaleza jurídica de las partes, podrá ser adelantada ante los conciliadores de los centros de conciliación, ante los delegados regionales y seccionales de la Defensoría del Pueblo, los agentes del ministerio público en materia civil y ante los notarios. **A falta de todos los anteriores en el respectivo municipio**, esta conciliación podrá ser adelantada por los personeros y por los jueces civiles o promiscuos municipales, siempre y cuando el asunto a conciliar sea de su competencia.” (destacado fuera del texto)

Actualmente los ciudadanos pueden acudir a los centros de conciliación públicos o privados, delegados de la Defensoría del Pueblo, representantes de la Procuraduría en materia civil y los notarios. En los municipios de menor desarrollo en donde no se cuenta con ninguno de estos operadores, la ley habilitó competencia residual a los Personeros y jueces civiles (incluidos los juzgados promiscuos municipales).

Los escenarios a los que se enfrenta un ciudadano colombiano que se ve en la necesidad de acudir a un servicio de conciliación se pueden distinguir así:

- **Residentes en municipios con amplia oferta institucional:** pueden elegir acudir a centros de conciliación públicos, delegados de la Defensoría del Pueblo y delegados de la Procuraduría en materia civil, con el beneficio de que conforme al artículo 8 de la Ley 2220 de 2022 el servicio prestado es gratuito, sin perder de vista que los consultorios jurídicos de universidades no pueden atender casos con cuantías mayores a 50 smlmv. También en municipios desarrollados podrán acudir al servicio notarial o de entidades privadas, bajo las tarifas reglamentarias fijadas por el gobierno nacional.

- **Residentes en municipios con mediano desarrollo y mediana oferta institucional:** se trata de territorios en donde existen consultorios jurídicos y sedes de entidades particulares como las cámaras de comercio con servicio de conciliación, junto con la presencia de servicio notarial, pero con ausencia de delegados de la Defensoría del Pueblo y Procuraduría delegada para asuntos civiles. En estos escenarios los ciudadanos solo podrán acudir de manera gratuita al servicio de conciliación siempre que no se superen los 50 smlmv señalado en el artículo 8 de la Ley 2220 de 2022, pues de superarse estos toques, debe someterse a las tarifas fijadas por el gobierno nacional, o que se encuentre dentro del 5% de casos gratuitos anuales, en los términos referidos en el Decreto 1069 de 2015.
- **Residentes en municipios con bajo desarrollo y escasa oferta institucional:** territorios en donde no existen centros de conciliación públicos ni consultorios jurídicos, pero hay presencia de servicio notarial.

En este escenario los ciudadanos se ven obligados a realizar el pago del servicio de conciliación sometidos a las tarifas autorizadas, o asumir los costos de trasladarse a otro municipio de mediano desarrollo en donde pueda obtener el servicio de manera gratuita.

Ante la existencia de Notaría, ni el Personero ni los juzgados civiles o promiscuos se encuentran habilitados para conciliar, en virtud de la forma en que se redactó la norma: "a falta de todos los anteriores ..."

- **Residentes en municipios con mínimo desarrollo y oferta institucional:** territorios en donde no existen centros de conciliación, ni consultorios jurídicos, ni notarías. En estos casos los ciudadanos pueden acudir ante la Personería o el juzgado promiscuo municipal para conciliar de manera gratuita y sin consideración a la cuantía de sus pretensiones.

En consideración del suscrito demandante el legislador quebrantó el derecho a la igualdad de los colombianos con el artículo 11 de la Ley 2220 de 2022 por las siguientes razones:

- Las personas que residen en municipios principales con amplia oferta institucional pueden acudir a solicitar servicios de conciliación de manera gratuita ante las entidades públicas por mandato del artículo 8 de la Ley 2220 de 2022. Como alternativa también pueden acudir de manera gratuita a los servicios de los consultorios jurídicos cuando sus pretensiones no superan los 50 smlmv y en virtud del artículo 2.2.4.2.5.1 del Decreto 1069 de 2015, además tienen la opción de optar por servicios gratuitos de conciliación de entidades privadas sin ánimo de lucro, así como los que prestan los notarios en el 5% de los casos del año inmediatamente anterior, partiendo del hecho de que presten un número significativo de conciliaciones en el año, pues por cada veinte (cifra que no resulta fácil de alcanzar en municipios pequeños) habrá una sola gratis.

Aquellos ciudadanos que se encuentran en municipios intermedios en donde no hay delegados de la Defensoría del Pueblo ni la Procuraduría, aun tienen como opción para acceder a servicios gratuitos de conciliación los consultorios jurídicos de las universidades (menores a 50 smlmv) y las entidades privadas sin ánimo de lucro (bajo el supuesto de que se trate de una de las solicitudes del 5% señalado en el Decreto 1069 de 2015).

Por el contrario, los ciudadanos que residen en municipios con bajo desarrollo y en donde existen notarías se ven en notable desventaja, pues no pueden acudir a delegados de la Defensoría ni de la Procuraduría, no

tienen acceso a consultorios jurídicos públicos ni privados sin ánimo de lucro por falta de cobertura y la única alternativa que les otorga la ley es acudir a Notaría en donde tendrán que asumir los costos tarifarios al margen de su capacidad económica, puesto que los Personeros y Juzgados Municipales solo tienen competencia residual siempre que conste la inexistencia de notaría. Estos ciudadanos reciben un trato diferente del Estado sin justificación, pues a diferencia de aquellos que residen en ciudades de mayor desarrollo, tienen como única alternativa para acudir a servicios de conciliación el pago ante los notarios, sin consideración a sus condiciones económicas.

Finalmente, los ciudadanos residentes de territorios de menor desarrollo con limitada oferta institucional en donde no existen notarías ni ningún otro operador habilitado para conciliar pueden acudir directamente a las Personerías o los juzgados a cero costos y sin consideración a la magnitud de sus pretensiones o su capacidad económica.

- La situación expuesta obliga a los residentes de municipios en donde no hay operadores de conciliación diferentes a las notarías a asumir los costos de las tarifas reglamentadas por el gobierno nacional (mientras que los residentes de municipios sin notarías obtienen el servicio de manera gratuita de personerías y juzgados); a asumir los costos de desplazamiento (cuantas veces sea necesario) hasta un municipio intermedio o de gran desarrollo en el cual logre la prestación del servicio por parte de un consultorio jurídico o una autoridad de forma gratuita; y finalmente a resignarse y desistir de acudir al servicio de conciliación por las barreras explicadas.
- La realidad del acceso a los servicios de conciliación presenta inconsistencias lógicas producto del defecto legislativo, pues una persona con alta capacidad económica y que persigue la solución alternativa del conflicto o el cumplimiento del requisito de procedibilidad en negocios de alta cuantía puede acudir a las Personerías y Juzgados gratuitamente cuando es residente de un municipio en donde no se presta el servicio notarial (y de contera no existe otro operador autorizado), pero en contrapartida, una persona de escasos recursos económicos que reside en un municipio en donde solo existe notaría no puede actualmente acceder al servicio gratuito de conciliación por ser la competencia de las Personerías y Juzgados de carácter residual, lo cual supone un trato discriminatorio y contrario a la garantía del derecho a la igualdad material, pues sin dinero para pagar al Notario y sin dinero para cubrir los desplazamientos a ciudades intermedias o de gran desarrollo, se ve compelido a desistir en acudir al servicio de conciliación, lo que supone un acto discriminatorio frente a las personas de menores recursos económicos.
- Por lo expuesto, la norma no protege especialmente a las personas en debilidad manifiesta con ocasión a la precariedad de recursos económicos, ni promueve condiciones de igualdad real y efectiva, pues condiciona la gratuidad del servicio de conciliación que pueden brindar las Personerías y Juzgados a la inexistencia de otros operadores, y no a la capacidad de pago del solicitante.

Síntesis del cargo:

Se considera que la línea "A falta de todos los anteriores en el respectivo municipio (...)" contenida en el artículo 11 de la Ley 2220 de 2022 vulnera el artículo 13 de la Constitución, por cuanto ocasiona que los ciudadanos de escasos recursos económicos que residen en municipios con presencia de notarías no puedan acudir al servicio gratuito de conciliación que puede ser

ofertado por Personerías y Juzgados Civiles, tal y como lo hacen los ciudadanos con capacidad económica que residen en municipios en donde no hay notarías.

Con tal previsión normativa se pone en desigualdad a los ciudadanos que requieren acudir al mecanismo alternativo de solución de conflictos, privándolos del acceso a la gratuidad propio de la función social de la conciliación y dándoles un trato diferente injustificado frente a los residentes de ciudades con mayor oferta institucional o en aquellos en donde no existen notarías.

B) Vulneración del artículo 229 de la Constitución Política

En consideración del suscrito demandante, el artículo 11 de la Ley 2220 de 2022 vulnera el derecho al acceso a la administración de justicia por dos razones:

- La conciliación extrajudicial como mecanismo alternativo de solución de conflictos es por sí misma una de las formas en que el constituyente previó la materialización de justicia, permitiendo que las partes con la intervención de un tercero calificado procuren zanjar sus diferencias sin necesidad de someterse a la realización de un proceso judicial, por ende cuando a un ciudadano se le imponen barreras para el acceso al servicio de conciliación extrajudicial se genera como consecuencia una limitación del derecho fundamental al acceso a la administración de justicia.

La norma objeto de demanda limita irrazonablemente el acceso a la conciliación extrajudicial de las personas que residen en municipios en donde el único operador autorizado sea el notario, por cuanto la posibilidad de acceder al servicio estará condicionada por su capacidad de pago frente a las tarifas reglamentadas por el gobierno nacional. La norma no contempla como escenario de habilitación competencial de los Personeros y de los juzgados civiles la imposibilidad de pago del solicitante, de manera tal que si el ciudadano no cuenta con el dinero para solventar la tarifa notarial se verá relegado a no acceder al mecanismo alternativo de solución de conflictos, o en su defecto, a asumir mayores costos para desplazarse cuantas veces sea necesario a otra entidad territorial en donde logre acceder al servicio de forma gratuita (consultorios jurídicos o delegados del Ministerio Público), lo cual en todo caso supone una barrera imposible de superar para un significativo segmento poblacional de personas con precariedad económica.

- La conciliación es también un requisito de procedibilidad en los procesos declarativos de conocimiento de la jurisdicción civil. La consecuencia por su no acreditación al momento de presentar la demanda es el rechazo, inclusive en eventos en los que se ha concedido el amparo de pobreza, pues nada dijo el legislador frente a este escenario.

Los ciudadanos que no cuentan con la capacidad económica para sufragar los gastos del servicio se ven imposibilitados de acceder a conciliar en los territorios en los que residen cuando el único operador es la Notaría, pues, aunque las Personerías y juzgados civiles y promiscuos podrían atender estos trámites, el legislador los condicionó a la inexistencia de alguno de los otros operadores autorizados, lo cual incluye a los notarios.

En Colombia existen 920 notarías distribuidas en el país, sin cobertura en el 100% de los municipios. A su turno, existen mínimo una Personería y un

juzgado promiscuo municipal en cada cabecera. La cuestión reside en el hecho de que en donde no hay notarías, el acceso a la administración de justicia resulta menos restrictivo en punto de que los ciudadanos pueden acudir a las Personerías y juzgados municipales para agotar la conciliación como requisito de procedibilidad; por su parte, en los municipios en donde existe Notaría (que no necesariamente coincide con polos de desarrollo en donde los ciudadanos cuenten con amplia capacidad económica) como único operador de conciliación, la posibilidad de promover un litigio estará directamente condicionado por la posibilidad de pagar los costos del servicio.

Es la situación relatada la que conlleva a afirmar que cuando el legislador condicionó la competencia residual de Personeros y Juzgados civiles y promiscuos municipales para conciliar en función de la existencia de otros operadores y no de la capacidad de pago del solicitante, termina imponiendo una restricción irrazonable de acceso a la administración de justicia, pues sin dinero no habrá forma de asumir los gastos del servicio, por ende no habrá forma de suplir el requisito de procedibilidad, lo que conlleva a que las personas desistan de solucionar sus conflictos a la luz del sistema judicial.

- La cuantía de las pretensiones de una solicitud de conciliación no permite dilucidar si el ciudadano cuenta con la capacidad de pago para acceder al servicio de conciliación a título oneroso para satisfacer el requisito de procedibilidad. Lo anterior implica que inclusive en municipios en donde existen consultorios jurídicos de universidades como alternativa al servicio notarial, cuando la pretensión proyectada supera los 50 smlmv el ciudadano no podrá ser beneficiario del servicio gratuito y tendría que acudir a la notaría. Lo anterior supone obligar al ciudadano a disminuir sus pretensiones a un monto menor a los 50 smlmv para que el caso sea admitido en el centro de conciliación universitario en desmedro de la justicia material, o en su defecto a asumir los costos notariales so pena de renunciar a la iniciación del proceso judicial.

En consideración del suscrito demandante, la habilitación de la competencia de los personeros y jueces civiles debe girar en torno a la capacidad real de pago del ciudadano, y en los eventos en los que su precariedad económica le impida acceder al servicio de conciliación a título oneroso bien sea ante un centro de conciliación o un notario, deben las personerías y juzgados municipales en materia civil poder asumir la prestación del servicio, superando la limitación injustificada impuesta por el legislador.

- Lo planteado inclusive puede coincidir con eventos en los que los ciudadanos logren el reconocimiento de amparo de pobreza a la luz del Código General del Proceso y les sea asignado un defensor de oficio para su representación judicial, pero a pesar de que una autoridad judicial le reconozca que por su precariedad económica requiere de un apoyo procesal, en todo caso habrá de buscar la forma de acreditar el cumplimiento del requisito de procedibilidad, lo cual emerge como una contradicción pues reconociendo el Estado que el ciudadano no tiene recursos para pagar los servicios de un abogado y los costos de un proceso, en los municipios en donde existe notario como única autoridad habilitada para conciliar, lo remite al pago de las tarifas señaladas por el gobierno nacional que actualmente se ubica como mínimo en 7.51 UVT equivalente a \$353.458,15, es decir el 27.18% de un SLMLV del 2024.
- Por lo expuesto, la norma no permite que todo ciudadano acceda a la administración de justicia, pues solo podrá hacerlo quien tenga la

capacidad de pago para sufragar los gastos necesarios para agotar el requisito de procedibilidad a título oneroso bien sea cubriendo gastos notariales o de centros de conciliación privado donde existen operadores para conciliar diferentes a las Personerías y los juzgados civiles municipales y promiscuos.

Síntesis del cargo:

Se considera que la línea "A falta de todos los anteriores en el respectivo municipio (...)" contenida en el artículo 11 de la Ley 2220 de 2022 vulnera el artículo 229 de la Constitución, por cuanto ocasiona que los ciudadanos de escasos recursos económicos que residen en municipios con presencia de notarías u otros centros de conciliación onerosos no puedan acudir al servicio gratuito de conciliación que puede ser ofertado por Personerías y Juzgados Civiles, lo que implica que no logren satisfacer el requisito de procedibilidad y por ende no puedan acceder al sistema judicial.

Con tal previsión normativa se impone una barrera injustificada e irrazonable para el ejercicio del derecho fundamental del acceso a la administración de justicia, pues la efectividad de los derechos esenciales no puede depender de la capacidad de pago del ciudadano en debilidad manifiesta por precariedad económica.

Competencia de la Corte para conocer del asunto

Le asiste en virtud del numeral 5 del artículo 241 de la Constitución Política que señala:

"ARTICULO 241. A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones:

(...)

3. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación.

Pretensiones

1. Que se declare la constitucionalidad condicionada del inciso 1 del artículo 11 de la Ley 2220 de 2022, bajo el entendido de que los Personeros y Jueces Civiles o promiscuos municipales se encuentran habilitados para ser conciliadores en asuntos civiles cuando el solicitante manifieste bajo la gravedad del juramento carecer de recursos económicos para acudir a servicio notarial o centro de conciliación a título oneroso.

En consideración del suscrito demandante, la pretensión restablece el orden constitucional porque:

- Admite que quien haya sido reconocido beneficiario del amparo de pobreza acuda ante los personeros y jueces civiles o promiscuos municipales para agotar el requisito de procedibilidad sin costo.
- No impone cargas de gratuidad a las notarías, ni afecta su competencia.
- Preserva y reivindica una competencia ya otorgada a Personeros y jueces.

- Reconoce la importancia y utilidad de la conciliación como mecanismo alternativo de solución de conflictos, al no relevar al ciudadano de su deber de agotar el requisito de procedibilidad ante su incapacidad económica de sufragar los gastos notariales.
- Reconoce la importancia y utilidad de la conciliación extrajudicial como medio autónomo para la materialización de justicia sin distinciones de índole económico entre los involucrados.

Notificaciones

Protegido por Habeas Data