Sentencia C-043/02

PERENCION EN DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO

PERENCION EN PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO-Definición/PERENCION EN PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO-Identidad jurídica propia

La perención del proceso contencioso administrativo en la forma actualmente vigente, consiste en la extinción del proceso causada su paralización, durante un término preestablecido en la ley, por inactividad del demandante transgrediendo el deber de efectuar su impulso. La terminación anticipada del proceso que se produce por tal razón, permite señalar la perención entre las formas anormales de finalización de los procesos, pero con identidad jurídica propia, ya que presenta clara diferencia frente a otras formas que trae el ordenamiento jurídico, como son el desistimiento, la transacción y la conciliación, en cuanto éstas involucran la voluntad de las partes procesales en un acto jurídico con relevancia procesal, mientras que aquella resulta de un hecho ocasionado por el transcurso del tiempo, al cual se le reconocen efectos jurídicos procesales.

PERENCION EN LA DOCTRINA ADMINISTRATIVA INTERNACIONAL-Posiciones

PERENCION EN PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO-Naturaleza jurídica

PERENCION EN PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO-Efecto

El efecto de la perención es uno solo; esto es, la extinción del proceso por su paralización durante un determinado tiempo, por la inactividad objetiva de la parte encargada de impulsarlo para obtener su marcha a fin de adelantar la litis y que esta inactividad supone el incumplimiento de una obligación procesal.

PERENCION EN PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO-Presupuestos legales de procedibilidad

PERENCION EN PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO-Objetivos

La amenaza latente de la posibilidad de decretar la perención, sucede en muy pocas situaciones (especialmente para efectos de notificación de determinadas actuaciones), pero

permite alcanzar dos objetivos importantes dentro del proceso; i.) evita que el demandante incumpla las cargas procesales asignadas para dar impulso al proceso, bajo el entendido de que se trata del mayor interesado en promover y mantener el curso normal del proceso, por cuanto fue su voluntad la que le dio inicio siendo responsable de la activación dada al aparato judicial y al sistema de justicia para que le atiendan sus pretensiones y ii.) permite descongestionar los despachos judiciales, argumento que ha tenido pleno respaldo en la Corte Constitucional, quien frente a la finalidad de la perención en materia civil, en criterio perfectamente aplicable en el ámbito de la perención contencioso administrativa, manifestó que consiste en (…) evitar la duración indefinida de esos juicios y sancionar al sujeto procesal negligente, que no ha cumplido con sus cargas procesales".

PERENCION EN PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO-Efectos involucran derechos y principios constitucionales

DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Efectividad

PRINCIPIO DE IGUALDAD PROCESAL-Alcance

JUICIO DE IGUALDAD EN PERENCION DE PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO-Trato diferente para entidades públicas

PRINCIPIO DE IGUALDAD-Carácter relacional/PRINCIPIO DE IGUALDAD-Componentes/PRINCIPIO DE IGUALDAD-Problemas fácticos y valorativos

TEST DE IGUALDAD-Trato normativo diferenciado entre situaciones fácticas y/o jurídicas idénticas

TEST DE IGUALDAD-Condiciones para trato diferenciado legítimo

El trato diferenciado para que se pueda considerar constitucionalmente legítimo, debe reunir las siguientes condiciones: i.) supuestos de hecho diversos, ii.) finalidad en la diferencia de trato, iii.) legitimidad o validez constitucional en la finalidad propuesta, iv.) que los supuestos de hecho diversos, la finalidad perseguida y el trato desigual otorgado guarden una coherencia o eficacia interna, es decir una racionalidad entre ellos y v.) que el trato desigual sea proporcionado (evidencie una relación de adecuación) con los supuestos de hecho diversos y la finalidad pretendida.

JUICIO DE IGUALDAD-Respeto de facultades legislativas

JUICIO DE IGUALDAD-Alcance dependiendo de la materia

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN FORMAS PROPIAS DE CADA JUICIO

PRINCIPIO DE IGUALDAD PROCESAL-Excepciones

PRIVILEGIO PUBLICO POR PREVALENCIA DEL INTERES GENERAL

ESTADO-Mantenimiento en su beneficio de prerrogativas indispensables

PRIVILEGIO PUBLICO-Validez/PREVALENCIA DEL INTERES GENERAL-No es absoluto

La validez constitucional de un privilegio o prerrogativa públicos dependerá de la finalidad que con ellos se pretenda cumplir, debiendo ser constitucionalmente legítima, y la medida adoptada útil, necesaria y proporcionada a dicho fin. Esto se explica en que la cláusula de prevalencia del interés general no es absoluta ni puede constituir una razón de Estado; así mismo, se encuentra subordinada a "la obtención de los objetivos constitucionales y, a la vez, mediatizada por los principios de razonabilidad y proporcionalidad, en aras de conciliarla con los intereses particulares, principalmente, con los derechos fundamentales".

PRIVILEGIO PUBLICO-Armonización con derechos que colisiona

PRIVILEGIO PUBLICO-Protección del patrimonio público/PERENCION EN PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO-Interés real que subyace al prohibirla para entidades públicas

El interés real que subyace en la medida adoptada por el legislador al prohibir la perención para las entidades públicas, es la defensa del patrimonio de las entidades estatales que actúan como demandantes, aspecto sobre el cual la Corte ha establecido que cuando el establecimiento de un privilegio público se funda en la defensa del bien colectivo concretado en la protección del patrimonio público, la finalidad de dicho privilegio es considerada constitucionalmente legítima.

JUICIO DE IGUALDAD EN PRIVILEGIO PUBLICO

PERENCION EN PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO-Improcedencia cuando demandantes son la Nación, entidad territorial o una descentralizada

Referencia: expediente D-3649

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 148 (parcial) del Decreto 01 de 1984 "Por el cual se reforma el Código Contencioso Administrativo."

Actor: Leonardo Rodríguez Arango

Magistrado Ponente:

Dr. ALVARO TAFUR GALVIS

Bogotá D.C., treinta (30) de enero de dos mil dos (2002).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Leonardo Rodríguez Arango demandó el artículo 148 (parcial) del Decreto 01 de 1984 "Por el cual se reforma el Código Contencioso Administrativo."

Mediante auto del 13 de agosto del presente año, el Magistrado Ponente admitió la referida demanda una vez verificado el cumplimiento de los requisitos exigidos en el artículo 2o. del Decreto 2067 de 1991 "Por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional". Al proveer sobre esa admisión, se ordenó fijar el negocio en lista en la Secretaría General de la Corte, para asegurar la intervención ciudadana, enviar copia de la demanda al señor Procurador General de la Nación, a fin de que rindiera el concepto de su competencia, y así mismo realizar las comunicaciones exigidas constitucional y legalmente.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de la norma acusada, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 36439 del 2 de enero de 1.984. Se subraya lo demandado.

"DECRETO NUMERO 01 DE 1984

(enero 2)

Por el cual se reforma el Código Contencioso Administrativo.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confirió el artículo 11 de la Ley 58 de 1982 y oída la Comisión Asesora creada por el artículo 12 de la misma ley,

DECRETA:

(…)

LIBRO CUARTO

procedimiento ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo

(…)

TITULO XV

Reglas generales

(…)

Artículo 148 .Cuando por causa distinta al decreto de suspensión del proceso y por falta de impulso cuando éste corresponda al demandante, permanezca el proceso en la secretaria durante la primera o única instancia, por seis meses, se decretará la perención del proceso.

El término se contará desde la notificación del último auto o desde el día de la práctica de la última diligencia o desde la notificación del auto admisorio de la demanda al Ministerio Público, en su caso.

En el mismo auto se decretará el levantamiento de las medidas cautelares, si las hubiere. Dicho auto se notificará como las sentencias, y una vez ejecutoriado se archivará el expediente.

La perención pone fin al proceso y no interrumpe la caducidad de la acción. Si ésta no ha caducado podrá intentarse una vez más.

En los procesos de simple nulidad no habrá lugar a la perención. Tampoco en los que sean demandantes la Nación, una entidad territorial o una descentralizada.

El auto que decrete la perención en la primera instancia, será apelable en el efecto suspensivo.

III. LA DEMANDA

En criterio del demandante, la improcedencia de la perención procesal cuando sean demandantes la Nación, una entidad territorial o una descentralizada, establecida en el artículo 148 del Código Contencioso Administrativo vigente, vulnera el preámbulo de la Constitución, así como sus artículos 13 y 209, por las razones que a continuación se sintetizan:

1. A su juicio dicha disposición constituye "una injusta discriminación a favor de las entidades públicas", sin distingo alguno, con la cual se desconoce el orden político pregonado por el preámbulo de la Constitución Política.

2. Así mismo, argumenta que la vulneración del artículo 13 superior tiene lugar en razón a la ventaja procesal que la norma enjuiciada prevé en favor de las entidades públicas frente a los particulares, la cual estima que no sirve de sustento para la supuesta protección del interés general, pues lo que en realidad resulta favorecido "es la pasividad de las entidades públicas cuando actúan como demandantes en un proceso contencioso administrativo." Adicionalmente, agrega que dicho tratamiento procesal no se encuentra justificado en un criterio válido y suficiente, demostrable mediante la aplicación de un test de razonabilidad

respecto de la norma, según lo expresado por la jurisprudencia de esta Corporación sobre la materia.1

3. De otra parte, el accionante indica que la norma acusada quebranta los principios de eficacia y celeridad de la función administrativa (CP, art. 209), toda vez que "los funcionarios que se desempeñan como apoderados de las mencionadas entidades, no encontrarán en el ordenamiento procesal sanción a su eventual negligencia en los procesos de conocimiento de los jueces contencioso administrativos."

Señala que no es difícil advertir, en la práctica, la paralización de procesos en las secretarías de los Tribunales Contencioso Administrativos, a causa de la conducta omisiva de los abogados de las entidades territoriales o descentralizadas y, por su parte, la imposibilidad de aquellos de decretar de manera oficiosa la perención.

Finalmente, precisa que de poder declararse la perención cuando la parte demandante es alguna de las entidades públicas referidas en la norma, queda a salvo la acción de repetición contra el apoderado negligente que permite que el proceso acabe, por lo cual estima que se salvaguardan los intereses de las entidades públicas y, en consecuencia, carece de validez predicar la protección de aquellos por medio de la norma demandada.

IV. INTERVENCIONES

1. Ministerio de Justicia y el Derecho

El director encargado de la Dirección del Derecho y Ordenamiento Jurídico del Ministerio referido, interviene para defender la constitucionalidad de la norma acusada con base en los argumentos que se resumen a continuación:

Luego de hacer algunas consideraciones en torno al alcance del derecho fundamental a la igualdad en la Constitución Política de 1991 con base en la cita de jurisprudencia de esta Corte2, el representante del ministerio afirma que la disposición acusada desarrolla el principio de prevalencia del interés general como una característica esencial de la organización política y no puede preferirse, como a su juicio lo pretende el actor, que al enfrentar los intereses particulares y públicos se favorezcan los primeros.

Respecto de la supuesta vulneración del artículo 209 superior, señala que cuando la Nación o las entidades territoriales deciden acudir ante la jurisdicción contencioso administrativa, no llevan a cabo funciones administrativas y, en consecuencia, "no se pueden aplicar los principios establecidos en la norma constitucional aludida, respetando de esta manera la autonomía de la Rama Jurisdiccional en el desarrollo de sus actividades."

2. Ministerio del Interior

El Ministerio referido, por medio de apoderado, refuta los cargos del actor en los siguientes términos:

Advierte que el accionante no precisa de manera clara cómo la norma demandada vulnera el orden político al que refiere el preámbulo de la Constitución Política. No obstante, en cuanto al tema, explica la importancia de la administración justicia dentro de la organización político administrativa, haciendo énfasis en que su finalidad primordial es la de hacer efectivo el derecho a la igualdad.

Precisamente en relación con el contenido del mencionado derecho, transcribe apartes de jurisprudencia constitucional3, para luego afirmar que su vulneración sólo tiene lugar cuando los criterios de diferenciación no se encuentren justificados objetiva y razonablemente.

De ésta manera, afirma que la excepción a la operancia del fenómeno de la perención que, en efecto, establece la norma demandada, se justifica en la preeminencia de los intereses litigiosos de carácter público sobre los intereses de carácter particular o privado, conforme al artículo 58 superior.

Por último, aclara que, tratándose de actuaciones judiciales, la administración participa como un sujeto procesal más y no en ejercicio de una función administrativa a la cual se refiere el artículo 209 de la Constitución.

3. Academia Colombiana de Jurisprudencia

Atendiendo la invitación formulada por el Magistrado Sustanciador mediante auto del trece (13) de agosto de 2001, la entidad referida, con ponencia del académico Carlos Arturo Orjuela Góngora, presenta a consideración de la Corte los planteamientos que a continuación se resumen:

Inicia la exposición afirmando que la norma enjuiciada, al excluir de los efectos de la perención a los entes oficiales, se aparta de los principios de justicia e igualdad a los que refiere el preámbulo de la Constitución Política.

De otra parte, menciona el alcance del término perención4 para destacar que tradicionalmente ha sido considerado como una figura propia del derecho privado que, según algunos doctrinantes, no debería tener cabida en el campo del derecho público.

Sin embargo, sostiene que no parece razonable la desigualdad establecida por la norma enjuiciada, en tanto que el Estado moderno tiene a su disposición, generalmente, los mismos o mejores elementos técnicos, humanos y científicos para la defensa de sus intereses litigiosos, por lo cual manifiesta compartir el planteamiento del demandante, en el sentido de que la disposición acusada favorece la desidia, negligencia e incuria de los representantes judiciales del Estado.

Agrega que tal posición sólo tiene lugar en relación con las acciones diferentes de las de nulidad –frente a las cuales la primera parte del inciso cuarto establece una estipulación exceptiva general -, como quiera que en éstas se justifica la excepción, ya que cuando "se ventila la nulidad de un acto administrativo si está en juego, casi exclusivamente, el interés general y de la sociedad en que se defina la legalidad del mismo"; no así cuando se discuten "pretensiones que implican el restablecimiento del derecho o indemnizaciones" a favor de los organismos a los que refiere el precepto demandado.

Empero, aclara que el artículo 209 superior no se vulnera porque "tiene que ver más con la manera como la administración pública debe cumplir con sus cometidos, que con el ejercicio de acciones judiciales por parte de los entes oficiales."

Por consiguiente, con base en los argumentos expuestos, relacionados con la vulneración del preámbulo y el artículo 13 de la Constitución Política, solicita a la Corte declarar la inconstitucionalidad de la norma acusada.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación, mediante concepto No. 2673, recibido en la Secretaría de la Corte Constitucional el 27 de septiembre del año 2001, para dar cumplimiento a los

artículos 242 y 278 numeral 5o. de la Constitución, conceptúa lo siguiente:

Expone, en primer término, las características de la perención desde el punto de vista procesal, como forma de terminación anormal de los procesos y sanción para el demandante por haber puesto en marcha el aparato judicial, desatendiendo su deber procesal de adelantar las gestiones necesarias para que el proceso termine prontamente y sus deberes respecto del artículo 95 num. 7o. de la Constitución Política.

Precisa, también, que se trata de un hecho jurídico procesal que tiene lugar por el simple transcurso del tiempo y que ha sido denominado por algunos doctrinantes como "la caducidad de instancia"

Señala, así mismo, que con anterioridad al Decreto 01 de 1984 – Código Contencioso Administrativo- la perención en materia administrativa se aplicaba por remisión al artículo 346 del Código de Procedimiento Civil.

Ahora bien, sobre los cargos, en concreto, afirma que la norma acusada no vulnera los principios constitucionales de igualdad y de eficiencia administrativa. Para demostrarlo, enuncia las hipótesis en las que el Estado actúa como demandante en la jurisdicción contencioso administrativa y advierte que lo hace por excepción y en defensa del ordenamiento jurídico, así como de los derechos de los administrados.

Así mismo, con base en la doctrina constitucional decantada por ésta Corte5, expone el alcance del principio a la igualdad y concluye que la norma acusada no lo contraría en la medida que persigue la protección del interés general y el cumplimiento de los fines esenciales para los cuales fue instituido el Estado.

Por otra parte, estima que no se puede justificar la inconstitucionalidad de la norma, en aras de contrarrestar la eventual ineptitud de los apoderados de las entidades estatales, por cuanto estima que con dicha conducta irregular puede y debe ser corregida mediante otros mecanismo diversos a la perención.

Para finalizar, señala que con la norma acusada tampoco se vulnera el artículo 209 de la Constitución, pues no considera válido argüir que al no preverse la perención para las entidades del Estado se produce, como consecuencia inmediata, el abandono de los procesos

por los apoderados de éstas, como tampoco, la ineficiencia de la administración. Lo anterior, por tanto, “el ejercicio de la función pública que está en cabeza de sus servidores y de las personas privadas que cumplen funciones públicas, implica no solamente el acatamiento de la Constitución y la ley, sino que conforme al artículo 6 de la Constitución Política, éstos son responsables además por la omisión o extralimitación en el ejercicio de las funciones.”

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer y decidir sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, de conformidad con el numeral 5o. del artículo 241 de la Constitución Nacional.

2. La materia sujeta a examen

El artículo 148 del Decreto 01 de 1984 “por el cual se reforma el Código Contencioso Administrativo”, disposición controvertida en la demanda de la referencia, forma parte de las reglas generales de orden procedimental establecidas para tramitar los procesos que se adelantan ante la jurisdicción contencioso administrativa.

Dicha norma prevé la perención de los procesos contencioso administrativos cuando han permanecido inactivos en la secretaría, durante seis meses, estando en curso la primera o única instancia, por causa distinta al decreto de suspensión del proceso y por la falta de impulso cuando el mismo corresponde al demandante.

Integran dicha disposición distintos aspectos normativos que se refieren, entre otros temas, a la definición de los eventos que dan inicio al conteo del término para decretar la perención, a las medidas que deben adoptarse conjuntamente al momento de ese decreto, a los efectos que produce la perención y los casos que se exceptúan de ésta, entre los cuales se encuentran los procesos cuyo demandante sea la Nación, una entidad territorial o una descentralizada (inciso 4o.). Este último aspecto es cuestionado por el actor y se concreta en la demanda cuando se censura la expresión del artículo 148 del C.C.A. que señala que: “Tampoco en los que sean demandantes la Nación, una entidad territorial o una

descentralizada".

En efecto, según el criterio del accionante, la referida expresión constituye "una injusta discriminación a favor de las entidades públicas", que desconoce el orden político pregonado por el preámbulo de la Carta Política y el principio de igualdad (CP, art. 13). A su juicio, esta norma significa para todas las entidades públicas una ventaja procesal frente a los particulares que no puede estar justificada en el interés general, pues lo que realmente se favorece es la desidia con que sus agentes actúan dentro de los procesos contencioso administrativos.

Además, agrega que la norma acusada ignora la vigencia de los principios de eficacia y celeridad que inspiran la función administrativa (CP, art. 209), ya que auspicia la conducta negligente de los apoderados de esas entidades, sin sancionarla, pudiendo utilizarse otros medios para hacer exigible la responsabilidad de dichos apoderados, en aras de garantizar el interés general.

Sobre el particular, los representantes de los Ministerios de Justicia y del Derecho y del Interior coinciden en afirmar que el texto legal censurado no contraría las normas superiores invocadas por el actor, pues consideran que el mismo desarrolla el principio de prevalencia de los intereses litigiosos de carácter público sobre los intereses de carácter particular o privado, de conformidad con el artículo 58 superior. Además, a la intervención de las entidades públicas en las actuaciones judiciales no son aplicables los principios de la función administrativa, pues aquella se produce como si se tratase de cualquier sujeto procesal.

Por su parte, el interviniente por la Academia Colombiana de Jurisprudencia estima que la norma enjuiciada efectivamente se aparta de los principios de justicia e igualdad a los que se refiere el preámbulo de la Constitución Política, pues no estima razonable la desigualdad planteada en la norma acusada, ya que el Estado moderno cuenta con elementos técnicos, humanos y científicos necesarios para la defensa de sus intereses litigiosos, por lo que resulta innecesario favorecer la incuria de los representantes judiciales del Estado. Igualmente, opina que el artículo 209 superior no resulta vulnerado, en tanto que se refiere al ejercicio de la administración pública y no al ejercicio de las acciones judiciales por parte de entes oficiales.

En la Vista Fiscal, el Procurador General de la Nación indica que la norma acusada no vulnera

los principios constitucionales de igualdad y eficiencia administrativa, en la medida en que busca perseguir la protección del interés general y el cumplimiento de los fines esenciales para los cuales fue instituido el Estado. De manera que, no es posible promover la inconstitucionalidad de la norma acusada, para efectos de contrarrestar la eventual ineptitud de los apoderados de las entidades estatales, no considera válido sostener que por la inexistencia de la perención para las Entidades del Estado el abandono de los procesos por los apoderados de éstas, se produce en forma inmediata.

Expuesta la controversia constitucional en los anteriores términos, la Corte deberá definir si la exclusión de la perención en los procesos contencioso administrativos, en los cuales actúa como demandante una entidad pública, vulnera el principio de igualdad y genera una situación de discriminación para las personas particulares que actúan como demandantes en esos mismos procesos, y para quienes dicha figura de la perención sí es procedente. Así mismo, si se produce un desconocimiento de los principios de eficacia y celeridad que inspiran la función administrativa (CP, art. 209).

3. Consideraciones previas al estudio de fondo

3.1. Algunas nociones acerca de la naturaleza, finalidad y efectos de la perención en el ámbito del proceso contencioso administrativo

3.1.1. El instituto de la perención6 del proceso, también denominado en otros ordenamientos jurídicos caducidad de la instancia o del proceso o perención de instancia, obtiene reconocimiento legal en el ámbito del derecho procesal administrativo colombiano, a partir de la expedición del Decreto 01 de 1984 “Por el cual se reforma el Código Contencioso Administrativo”.

Con anterioridad a la vigencia del mencionado Estatuto y bajo el régimen de la Ley 167 de 1941, la cual establecía las normas sobre organización de la jurisdicción contencioso administrativa, existía un vacío en la normatividad específica para la aplicación de dicha figura procesal que se salvaba mediante remisión al régimen de la perención en los procesos civiles, específicamente al artículo 346 del Código de Procedimiento Civil, resultado de una tendencia unificadora entre los procesos civiles y contencioso administrativos, pero que de todas formas presentaba una vigencia restrictiva, en razón a la especificidad en la naturaleza y en la finalidad de éstos últimos procesos.

3.1.2. La perención del proceso contencioso administrativo en la forma actualmente vigente, es decir, la prevista en el artículo 148 del C.C.A., consiste en la extinción del proceso causada su paralización, durante un término preestablecido en la ley, por inactividad del demandante transgrediendo el deber de efectuar su impulso.

La terminación anticipada del proceso que se produce por tal razón, permite señalar la perención entre las formas anormales de finalización de los procesos, pero con identidad jurídica propia, ya que presenta clara diferencia frente a otras formas que trae el ordenamiento jurídico, como son el desistimiento, la transacción y la conciliación, en cuanto éstas involucran la voluntad de las partes procesales en un acto jurídico con relevancia procesal, mientras que aquella resulta de un hecho ocasionado por el transcurso del tiempo, al cual se le reconocen efectos jurídicos procesales.

Vista la perención de esta manera, como una terminación anticipada y anormal del proceso, es evidente el rompimiento que produce con el propósito ordinario que se propone alcanzar aquel, como es que el juez competente, una vez agotadas las etapas previamente determinadas en el ordenamiento jurídico y según las ritualidades establecidas para ello, adelante la litis, entre al fondo de la misma y mediante una providencia resuelva definitivamente jurídicamente sobre la causa petendi.

3.1.3. En cuanto a la naturaleza jurídica de la perención, es oportuno recordar que ésta ha sido objeto de varias posiciones en la doctrina administrativista en el ámbito internacional, entre las cuales se identifican claramente dos tendencias: una subjetiva y otra objetiva7. La primera, sustentada en la presunción de abandono del proceso, como también en la renuncia tácita a continuar con el juicio y, la segunda, en la necesidad de impedir una prolongación indefinida del proceso, así como en la configuración de una sanción al responsable de la inactividad procesal. A su vez, la jurisprudencia administrativa nacional8, ha atribuido a la perención la naturaleza de mecanismo sancionatorio; sin embargo, existen algunos ejemplos en los cuales la misma ha sido considerada como “un desistimiento implícito de la acción”9.

Cualquiera sea la posición que se adopte al respecto, lo cierto es que el efecto de la perención es uno solo; esto es, la extinción del proceso por su paralización durante un

determinado tiempo, por la inactividad objetiva de la parte encargada de impulsarlo para obtener su marcha a fin de adelantar la litis y que esta inactividad supone el incumplimiento de una obligación procesal.

3.1.4. El artículo 148 del C.C.A. establece la figura de la perención en los procesos contencioso administrativos10. De dicho texto legal se pueden extraer los presupuestos legales de procedibilidad para decretar la perención, los cuales se resumen así11: i.) la inactividad del proceso en la secretaría por el término de seis meses, ii.) inactividad por causa distinta al decreto de suspensión del proceso emitido por el juez, iii.) que el proceso se encuentre cursando la primera o única instancia, iv.) que el demandante incumpla, en dicho término, con las actuaciones procesales de impulso del proceso a su cargo y v.) que exista solicitud de la parte demandada o decreto del juez declarando la perención de oficio12.

3.1.5. Adicionalmente cabe precisar que los procesos contenciosos administrativos se caracterizan por un fuerte impulso oficioso, es decir que la mayor parte de las actuaciones procesales que lo ponen en marcha están a cargo del juez del conocimiento y no de las partes.

Por lo tanto, la amenaza latente de la posibilidad de decretar la perención, sucede en muy pocas situaciones (especialmente para efectos de notificación de determinadas actuaciones), pero permite alcanzar dos objetivos importantes dentro del proceso; i.) evita que el demandante incumpla las cargas procesales asignadas para dar impulso al proceso, bajo el entendido de que se trata del mayor interesado en promover y mantener el curso normal del proceso, por cuanto fue su voluntad la que le dio inicio siendo responsable de la activación dada al aparato judicial y al sistema de justicia para que le atiendan sus pretensiones y ii.) permite descongestionar los despachos judiciales, argumento que ha tenido pleno respaldo en la Corte Constitucional, quien frente a la finalidad de la perención en materia civil, en criterio perfectamente aplicable en el ámbito de la perención contencioso administrativa, manifestó que consiste en (…) evitar la duración indefinida de esos juicios y sancionar al sujeto procesal negligente, que no ha cumplido con sus cargas procesales”13.

3.1.6. Los efectos que produce la perención en los procesos contenciosos administrativos trascienden la órbita estrictamente procesal-legal, involucrando varios derechos y principios constitucionales, como se analiza a continuación.

3.1.6.1. Constituye fin esencial del Estado social de derecho colombiano el de garantizar la efectividad de los derechos constitucionalmente reconocidos (CP, art. 2o.), y para ello el artículo 229 constitucional establece como derecho fundamental de toda persona, el de acceder a la administración de justicia. Adicionalmente, el artículo 228 constitucional señala que la administración de justicia es una función pública y que los jueces son independientes y autónomos para resolver las controversias y situaciones jurídicas ante ellos expuestas para su definición. Sin embargo, el ejercicio de esa función pública debe ser eficaz, es decir que debe garantizarse una administración de justicia pronta y cumplida14, lo que se concreta en el principio de la celeridad, deducido del mismo artículo 228 superior, al establecer que "[l]os términos procesales se observarán con diligencia y su incumplimiento será sancionado".

Por lo anterior la Corte ha reconocido como derecho fundamental de las personas "tener un proceso ágil y sin retrasos indebidos"15, que se instituye en premisa básica de la efectividad del derecho a la administración de justicia, señalando que la perención -en el ámbito civil pero igualmente extensible al ámbito contencioso administrativo- es considerada como "un adecuado desarrollo legal del principio constitucional, según el cual, la administración de justicia debe ser diligente, los términos procesales deben ser respetados y su incumplimiento será sancionado (CP art. 228)"16. Además, la perención constituye una medida que realiza "los principios de celeridad, economía, efectividad y eficacia que informan nuestro ordenamiento procesal, con fundamento en los cuales se debe propender por la agilidad de los procedimientos, por que toda actuación, instancia o proceso llegue a su fin, evitando que queden inconclusas, indefinidas o sin agotarse por la incuria de la parte que tiene la carga procesal de actuar y en perjuicio de la otra".17

3.1.6.2. De otra parte, el ámbito procesal se encuentra regido por el principio a la igualdad procesal, según el cual "tanto el diseño como la aplicación de las normas procesales, deben garantizar la paridad de armas de los sujetos trabados en la litis. De no respetarse este principio, el Estado encontraría expedito el camino para favorecer, a priori, alguna de las posiciones enfrentadas en la contienda judicial, lo que implicaría una vulneración, no sólo del principio general de igualdad (C.P. art. 13), sino de los derechos fundamentales de todas las personas a una tutela judicial efectiva y al debido proceso (C.P. art. 229 y 29)"18.

La no perención de un proceso en favor de alguna de las partes que concurren, afecta el derecho de las mismas a ser tratadas como iguales y a contar con los mismos instrumentos

jurídicos para atender adecuadamente la defensa de sus derechos e intereses, pues la efectividad del principio de igualdad ante la ley en los procesos judiciales, supone que " todas las personas sean iguales ante la administración de justicia, tengan ante ella los mismos derechos e idénticas oportunidades, en orden a lograr el reconocimiento de sus derechos".19

De esta manera, se estaría estableciendo un privilegio procesal que, a primera vista, atentaría contra el principio de igualdad. Como quiera que el cargo principal de inconstitucionalidad que el actor formula contra el aparte acusado del artículo 148 del C.C.A., es por el trato diferente que las entidades públicas reciben en los procesos contencioso administrativos, por la improcedencia de la perención que las favorece, es necesario proceder a retomar los criterios que en la jurisprudencia constitucional se han establecido para determinar sobre una eventual violación del principio de igualdad.

3.2. Criterios para adelantar el juicio de igualdad cuando se trata del señalamiento de un instituto jurídico procesal como la perención

3.2.1. En desarrollo del principio de igualdad contenido en el artículo 13 de la Carta Política y del derecho subjetivo que del mismo se desprende, corresponde al legislador otorgar el mismo trato jurídico a todas aquellas situaciones fácticas que pueden ser comparadas, así como establecer las correspondientes diferenciaciones cuando se trate de situaciones fácticas disímiles20.

Con base en esto, la proyección de dicho principio en su aspecto atinente a la no discriminación, no aboga por la existencia de igualitarismos jurídicos de orden formal; por lo tanto, es posible establecer tratos diversos para situaciones fácticas y jurídicas equiparables, siempre que exista un fundamento objetivo y razonable que lo sustente, de conformidad con el propósito que se pretende alcanzar con el trato diferenciado. De tal modo que, habría lugar a un trato discriminatorio, inaceptado constitucionalmente, cuando la diferenciación de las situaciones fácticas análogas resulta infundada21.

3.2.2. La Corte, sobre este tema, ha señalado que la igualdad es un principio relacional "que involucra usualmente, cargas, bienes o derechos constitucionales o legales" 22, en el cual se avizoran dos componentes: de un lado, las situaciones de hecho que se comparan y, de otro, el criterio de comparación o patrón de igualdad. En ese orden de ideas, la Corte ha sostenido

que cuando el problema se sucede en el ámbito del aspecto fáctico, éste “debe ser resuelto con base en elementos probatorios empíricos”23, pero que cuando se trata de un problema valorativo “el problema es de tipo normativo y debe ser solucionado a partir de algún método de interpretación que le proporcione sentido a los enunciados, de manera que la comparación de las situaciones concretas sea posible”24.

3.2.3. La determinación sobre una eventual vulneración del principio de igualdad por un trato normativo diferenciado entre situaciones fácticas y o jurídicas idénticas es un asunto complejo, que requiere de la aplicación de unos específicos criterios hermenéuticos contenidos en el denominado test de igualdad.

Con base en él, el trato diferenciado para que se pueda considerar constitucionalmente legítimo, debe reunir las siguientes condiciones25: i.) supuestos de hecho diversos, ii.) finalidad en la diferencia de trato, iii.) legitimidad o validez constitucional en la finalidad propuesta, iv.) que los supuestos de hecho diversos, la finalidad perseguida y el trato desigual otorgado guarden una coherencia o eficacia interna, es decir una racionalidad entre ellos y v.) que el trato desigual sea proporcionado (evidencie una relación de adecuación) con los supuestos de hecho diversos y la finalidad pretendida.

La constatación de la mencionada razonabilidad de la medida diferenciadora tiene también su propia metodología valorativa, que permite verificar la existencia de un objetivo en el trato diferenciado, la validez constitucional del mismo y la proporcionalidad entre el trato y el fin perseguido26. A su vez, esta proporcionalidad resulta de la adecuación de los medios escogidos para alcanzar el fin propuesto, de la necesariedad de los mismos para la consecución de ese fin y de que “el principio satisfecho por el logro de este fin no sacrifique principios constitucionales más importantes”27. Esto último se explica aún más cuando la Corte puntualiza que “el principio de proporcionalidad busca que la medida no sólo tenga fundamento legal, sino que sea aplicada de tal manera que los intereses jurídicos de otras personas o grupos no se vean afectados, o que ello suceda en grado mínimo.”28

3.2.4. El resultado que se obtenga de la evaluación de la proporcionalidad del trato desigual, antes señalada, no puede subordinar e imponerse por encima de la potestad del legislador para determinar cuál opción considera la más oportuna, ya que “si los medios utilizados son adecuados y proporcionados, el legislador podrá escoger el que estime más conveniente, sin

necesidad de probar que la medida elegida es la única disponible para alcanzar su objetivo”29.

De manera que, las conclusiones a las cuales se lleguen a través del juicio de igualdad, deben respetar el alcance de las facultades del legislador para regular normativamente la materia en la cual surge el trato diferenciado, así como la naturaleza de los valores, principios o derechos que podrían resultar afectados por la misma30.

En esta medida ha sido una tendencia constante en la jurisprudencia de la Corte prohijar el criterio según el cual el examen de constitucionalidad de la igualdad presenta distintos alcances, dependiendo de la materia analizada. Así, “un juicio constitucional de igualdad estricto, en todos los campos, corre el riesgo de limitar excesivamente la capacidad de acción de las autoridades y la libertad política del Legislador, pues resulta poco probable que las numerosas clasificaciones efectuadas por las diversas leyes sean siempre estrictamente necesarias”. Igualmente, “un análisis constitucional de la igualdad demasiado flexible y amplio puede hacer perder toda eficacia jurídica al principio de igualdad, que es una norma y un derecho fundamental de aplicación inmediata (CP art. 13), cuya integridad y supremacía debe ser, entonces, garantizada por el juez constitucional”31 .

3.2.5. En la órbita del diseño y regulación de los procedimientos judiciales, el cual comprende la definición de las reglas procesales y de los institutos jurídicos procesales (como la perención) y de las prerrogativas procesales (la improcedencia de la perención con respecto de una parte procesal determinada), entre otros muchos asuntos, la jurisprudencia constitucional ha establecido que el legislador ostenta un amplio poder de configuración normativa, a fin de establecer las formas propias de cada juicio32.

Dicha potestad se ejerce de conformidad con los asuntos materia de litigio, los derechos e intereses sobre los cuales se pretende un pronunciamiento de la respectiva jurisdicción, por lo tanto, el juicio de igualdad no debe ser estricto, sino que consistirá en establecer la finalidad que se pretende alcanzar con el trato diferenciado contenido en la disposición acusada de violar el principio de igualdad y si dicha finalidad es constitucionalmente válida. Esto se logra una vez se resuelvan los siguientes interrogantes: “(1) si la diferenciación es útil – siquiera parcialmente – para alcanzar la finalidad perseguida; (2) si la diferenciación es necesaria, en el sentido de establecer que no existen medidas que incuestionablemente

alcancen idéntico resultado a un menor costo; y (3) si la diferenciación es estrictamente proporcionada, es decir, si los costos que produce son inferiores al beneficio que alcanza".33

Con base en las anteriores consideraciones, pasa la Corte a establecer si el legislador podía establecer el trato diferenciado que el actor dice viola la Carta Política.

4. El análisis de la disposición acusada

4.1. Examen de la expresión demandada del artículo 148 del C.C.A. desde la perspectiva de una posible violación del principio de igualdad

Previamente al estudio que se propone realizar la Corte, es preciso aclarar que el actor considera que la norma demandada en lo censurado, desconoce tanto el Preámbulo constitucional como el artículo 13 superior, en ambos casos porque considera que dicha disposición establece un trato discriminatorio.

Al respecto cabe recordar que el Preámbulo de la actual Constitución Política de 1991, tiene fuerza normativa vinculante y como lo ha dicho la Corte "incorpora, mucho más allá de un simple mandato específico, los fines hacia los cuales tiende el ordenamiento jurídico; los principios que inspiraron al Constituyente para diseñar de una determinada manera la estructura fundamental del Estado; la motivación política de toda la normatividad; los valores que esa Constitución aspira a realizar y que trasciende la pura literalidad de sus artículos". (Subraya la Corte).

De manera que, el principio de igualdad, previsto en el artículo 13 superior, forma parte de ese contenido teleológico; de ahí que, el resultado que se obtenga de analizar su vigencia en la norma acusada, comprenderá igualmente la eficacia jurídica del Preámbulo, como normas jurídicas integralmente observadas. A continuación, se estudiará la eficacia jurídica del mandato constitucional que rechaza los tratos discriminatorios en la norma acusada.

4.1.1. Supuestos fácticos

El primer punto por resolver en este análisis consiste en establecer si los supuestos de hecho que dieron lugar al trato jurídico desigual que trae la expresión acusada del artículo 148 del C.C.A., pueden ser objeto de comparación. En el caso que se examina, la norma enjuiciada

establece un trato diferenciado dentro de los procesos contencioso administrativos, entre las partes procesales. El referido tratamiento prevé un beneficio en favor de la parte demandante cuando la misma está constituida por la Nación, las entidades territoriales o las descentralizadas, consistente en la improcedencia de la perención del proceso contencioso administrativo.

Como se puede observar el trato diferenciado se establece en función de un criterio subjetivo, la naturaleza jurídica de las personas que acuden al proceso contencioso administrativo e integran la respectiva parte procesal –demandante y demandada -. Se trata de supuestos diversos pero que en materia de trato procesal debe ser objeto de un trato idéntico, por virtud de la vigencia del "derecho a la igualdad procesal", al cual la Corte ya hizo referencia en el numeral 3.1.8. del apartado 3.1. de este fallo, señalando que por el mismo las personas que acuden a los juicios deben ser tratadas como iguales y contar con los mismos instrumentos jurídicos para la defensa de sus derechos e intereses.

No obstante, es de resaltar que la vigencia del referido derecho admite salvedades que pueden asumir la forma de prerrogativas procesales, en virtud de su utilidad para garantizar el derecho de defensa y de la proporcionalidad para realizar un fin constitucionalmente protegido. Dicho argumento fue establecido por la Corte en los siguientes términos 34:

"(…) el principio de igualdad procesal no establece una regla única respecto de la cual resulte imposible formular excepciones. En algunos casos la Constitución admite una cierta disparidad formal que tiende a la promoción de la igualdad real (como el beneficio del amparo de pobreza) o la adopción de prerrogativas procesales que son necesarias, útiles y estrictamente proporcionadas, para alcanzar fines constitucionalmente imperiosos. En este sentido, el profesor Montero Aroca afirma:

El principio de igualdad de las partes, el que estas dispongan de los mismos medios procesales para sostener sus posiciones, sin privilegios en uno u otro sentido, ha de ponerse en relación tanto con el principio de igualdad de los ciudadanos ante la ley, como con el carácter bilateral del derecho de acción, y en una y otra relación cabe la admisión de desigualdades, siempre que obedezcan a justificadas razones objetivas no discriminadoras, y siempre que no supongan infracción del principio de contradicción.35".

Establecido lo anterior, debe la Corte ocuparse del estudio de la finalidad que guía la

diferencia de trato censurada por el actor en la disposición enjuiciada, en términos de su validez y legitimidad constitucional y de la coherencia interna entre los supuestos de hecho, así como del fin que se persigue y el trato desigual que se otorga en la negativa al decreto de perención del proceso, en los términos previstos en el artículo 148 del C.C.A.

4.1.2. Fin perseguido con la prerrogativa sub examine

La improcedencia de la perención en los procesos contenciosos administrativos, cuando la parte actora está conformada por la Nación, una entidad territorial o una descentralizada configura una prerrogativa para dichas entidades públicas. La doctrina administrativista nacional36 ha señalado que dicha prerrogativa estatal en materia procesal pretende proteger el interés general frente a la posible negligencia con que, en oportunidades, los representantes judiciales estatales actúan procesalmente. Lo anterior, habida cuenta que se trata de asuntos que interesan a la comunidad entera y por lo tanto deben ser debidamente atendidos.

Este argumento ha tenido también acogida en el ámbito de la jurisprudencia constitucional. En efecto, la Corte Suprema de Justicia37, al declarar la exequibilidad del artículo 346 del Código de Procedimiento Civil, en el inciso atinente a la inaplicación de la perención en los procesos en los cuales fuesen demandantes "la nación, un departamento, una intendencia, una comisaría o un municipio", consideró lo siguiente:

"3. De las excepciones al régimen de la perención

En esta disposición se establecen excepciones al régimen de la perención por su (sic) aspectos subjetivo y objetivo. Se consagra que no se reconocerá esta cuando el demandante sea la nación o los entes territoriales; la excepción se relaciona con los asuntos a los cuales no se aplica el sistema descrito y el sistema propio para los juicios ejecutivos.

Dentro de la facultad legislativa del expedir el Código de Procedimiento Civil, el Presidente podía establecer tanto el régimen procesal general de las instituciones necesarias a dicha actividad estatal, como el régimen excepcional. Esta salvedad parte de la premisa de que el Estado y los entes territoriales cuando son demandantes representan los intereses de la comunidad, los cuales no pueden ni deben quedar expósitos.

Si las personas encargadas de impulsar las acciones no lo hacen, esta omisión no puede beneficiar a un particular en contra de la colectividad.

(…)". (Subraya la Corte).

Es claro que la improcedencia de la perención en la forma que se viene examinando constituye una prerrogativa de la cual se deriva una posición predominante frente a los particulares con la cual se busca proteger el interés general, en la medida en que éste prevalece sobre los intereses de los particulares (CP, art. 1o.), a fin de que no resulten lesionados por causa de una mala e indebida actuación de sus representantes judiciales. En seguida se pasará a examinar el alcance de esa prerrogativa pública procesal.

4.1.3. El real alcance de la cláusula de prevalencia del interés general al establecer una prerrogativa pública

La tendencia al reconocimiento de privilegios y prerrogativas públicos ha disminuido en el mundo jurídico contemporáneo. En la actualidad las actividades estatales difieren, en muy poco, de las que realizan los particulares, siendo de esta manera susceptibles de las regulaciones provenientes del derecho común o de normas compatibles con el mismo.

Por tanto, se ha optado por mantener en beneficio del Estado, solamente, las prerrogativas que resultan indispensables a la actividad que se propone adelantar, siempre y cuando la prerrogativa se sujete al marco constitucional que en el contexto colombiano, propugna, a través de un Estado social de derecho, democrático, participativo y pluralista por el cumplimiento de ciertos fines, especialmente, de aquellos que garanticen la protección y ejercicio de los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos (CP, arts. 1o. y 2o.) 38.

De manera que, para la Corte la existencia de privilegios públicos fundada en la "personalidad pública" de las autoridades que la ejercen o en la satisfacción de un "interés general", no es justificable39. La validez constitucional de un privilegio o prerrogativa públicos dependerá de la finalidad que con ellos se pretenda cumplir, debiendo ser constitucionalmente legítima, y la medida adoptada útil, necesaria y proporcionada a dicho fin. Esto se explica en que la cláusula de prevalencia del interés general no es absoluta ni puede constituir una razón de Estado; así mismo, se encuentra subordinada a "la obtención

de los objetivos constitucionales y, a la vez, mediatizada por los principios de razonabilidad y proporcionalidad, en aras de conciliarla con los intereses particulares, principalmente, con los derechos fundamentales"40.

Sobre este particular la Corte manifestó lo siguiente:

"24. Las prerrogativas públicas han sido justificadas en la necesidad de que las autoridades estatales cuenten con instrumentos exorbitantes tendentes a la satisfacción del interés general. La Corte estima que, aunque esta justificación – a diferencia de la estudiada en el párrafo anterior – se inscribe dentro del ámbito de la Carta Política, no constituye, por sí misma, razón suficiente que justifique la existencia de una prerrogativa pública. Varias razones avalan el anterior aserto.

En efecto, la prevalencia del interés general, – en aquellos casos en los cuales se demuestre que en efecto existe un verdadero interés general – no es un principio constitucional de carácter absoluto. Ciertamente, dicho principio puede resultar enfrentado a derechos e intereses de carácter eminentemente individual, igualmente protegidos por la Constitución41 e, incluso, a derechos que, como los derechos inalienables de la persona humana o los derechos de los niños tienen primacía en el orden jurídico, por expreso mandato constitucional.

Según la jurisprudencia, en caso de presentarse un conflicto de esta índole, el interés general en cuestión debe ser armonizado con el derecho o interés individual con el que choca, a fin de encontrar una solución que, a la luz de las particularidades del caso concreto, maximice ambos extremos de la tensión. Sobre esta cuestión, la Corporación ha señalado:

"La norma que establece la prioridad del interés general no puede ser interpretada de tal manera que ella justifique la violación de los derechos fundamentales de unos pocos en beneficio del interés de todos. Aquí, en esta imposibilidad, radica justamente uno de los grandes avances de la democracia y de la filosofía política occidental en contra del absolutismo y del utilitarismo. La persona es un fin en sí mismo; el progreso social no puede construirse sobre la base del perjuicio individual así se trate de una minoría o incluso de una persona. La protección de los derechos fundamentales no está sometida al vaivén del interés general; ella es una norma que encierra un valor absoluto, que no puede ser negociado o subestimado".42".

A manera de conclusión, la Corte señala en esa providencia que la vinculación de una prerrogativa pública con un eventual interés general no logra justificarla y que todo tipo de privilegios públicos deben ser armonizados con los derechos o intereses constitucionales con los que colisionan, para que no aparezcan desproporcionadamente limitados.

4.1.4. Legitimidad de la prerrogativa sub examine

Para establecer si con la medida cuestionada en el artículo 148 del C.C.A., se pretende obtener una finalidad constitucionalmente legítima, útil y necesaria que no comprometa bienes constitucionalmente más importantes que los que busca proteger, es necesario retomar los argumentos ya esbozados en el sentido de que dicha finalidad es la de proteger el interés general, pero bajo el presupuesto ya conocido de que su invocación en abstracto no es constitucionalmente aceptada a fin de establecer una diferenciación de trato cuando por el contrario se está obligado a otorgar una igualdad procesal.

Esta precisión permite a la Corte señalar que la finalidad de la norma acusada, en cuanto propende por una buena defensa del interés general ante la jurisdicción contencioso administrativa, muestra una visión limitada de su contenido, pues el interés real que subyace en la medida adoptada por el legislador al expedir el artículo 148 del C.C.A., prohibiendo la perención para las entidades públicas, es la defensa del patrimonio de las entidades estatales que actúan como demandantes, aspecto sobre el cual la Corte ya ha establecido que cuando el establecimiento de un privilegio público se funda en la defensa del bien colectivo concretado en la protección del patrimonio público, la finalidad de dicho privilegio es considerada constitucionalmente legítima43.

No obstante, según la jurisprudencia constitucional, para que el trato diferenciado contenido en un privilegio público que persigue un fin constitucionalmente válido sea justificado, permitiendo una afectación del principio de igualdad, es necesario que la medida adoptada sea verdaderamente útil, necesaria y proporcionada respecto del fin perseguido, como se verá enseguida.

4.1.5. Utilidad y necesidad de la prerrogativa sub examine

La Corte estima que la prerrogativa procesal establecida en el artículo 140 del C.C.A. a favor de las entidades públicas es útil y necesaria, lo cual se explica en el hecho de que con ella se

impide que las entidades públicas mencionadas sufran un deterioro en sus recursos por causa ajena a su voluntad. La utilidad y necesariedad de la prerrogativa que se viene analizando se constata a través de dos circunstancias principales:

i.) Como quedó ya establecido en este fallo, la improcedencia de la perención para las entidades públicas demandantes opera como regla general para todos los procesos contencioso administrativos tanto ordinarios (C.C.A., art. 206 y s.s.) como especiales (C.C.A., art. 215 y s.s.), mediante los cuales se logra controlar jurisdiccionalmente la actividad de la Administración. La figura jurídica de la perención no procede frente a aquellos procesos de simple nulidad (C.C.A., art. 148), como tampoco, según la doctrina44, en los procesos electorales, por estar originados en una acción pública.

Pues bien, uno de los efectos de la perención, según el artículo 148 del C.C.A., es la no interrupción de la caducidad de la acción, con lo cual ésta puede intentarse una vez más, de no haber caducado. Los términos que rigen a este instituto, en el ámbito de los litigios contencioso administrativos, determinan que sólo en algunos casos las entidades públicas podrían intentar de nuevo la acción.

Efectivamente, respecto de las acciones que cuentan con un término amplio de caducidad no se presentaría problema alguno; esto ocurre con las de reclamación directa y las contractuales, pues el término de caducidad se encuentra establecido en dos años y con las de responsabilidad contractual, en la medida en que la Ley 80 de 1993 "por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública" sometió la prescripción de esta acción al término de 20 años (art. 55). En cambio, la dificultad se daría frente a las acciones a las cuales se les ha previsto un término corto de caducidad, como sucede, por ejemplo, con las de restablecimiento, el cual es de solo 4 meses.

ii.) Ahora bien, podría también argumentarse, desde otro punto de vista, según lo plantea el actor como segundo cargo de inconstitucionalidad, que la improcedencia de la perención en la norma acusada hace ostensible el desconocimiento de los principios de eficacia y celeridad que rigen el ejercicio de la función administrativa (CP, art. 209), así como los mandatos constitucionales que regulan la responsabilidad de los servidores públicos, ante las infracciones cometidas en contra de los preceptos constitucionales, legales o reglamentarios que los obligan, o por las omisiones o extralimitaciones en el ejercicio de sus funciones (CP,

art. 6o.).

En el primer caso descrito, porque de alguna forma se exonera a los servidores públicos de la función de atender cabalmente los asuntos estatales en los estrados judiciales, en lo atinente a las obligaciones procesales destinadas a impulsar el proceso contencioso administrativo. Y, en el segundo evento, pues la realización de los fines y cometidos estatales por los servidores públicos, debe darse siguiendo los principios que rigen la función administrativa, como son los de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad e imparcialidad y publicidad, CP, art. 209).

Al respecto, es preciso señalar que la justificación de la existencia de la prerrogativa estatal, a la cual se viene aludiendo, no es exclusivamente la de precaver los daños que pueda producir la usual desidia con que se pueden llegar a representar los intereses y derechos del Estado en los procesos contencioso administrativos, pues el interés que se pretende proteger con la prerrogativa pública está por encima de esta situación, en tanto que se sustenta en la obtención de un fin constitucionalmente legítimo, como es la defensa del patrimonio público que puede resultar afectado precisamente con la conducta descuidada de los representantes judiciales del Estado.

Es cierto que en el ordenamiento jurídico se cuenta con los mecanismos constitucionales y legales suficientes para exigir a los correspondientes servidores públicos un cumplimiento eficiente de la función a cargo, desde la perspectiva civil, penal y disciplinaria. Sin embargo, la indemnización económica que se pueda llegar a lograr para el Estado, proveniente del respectivo juicio de responsabilidad fiscal del servidor público negligente, no alcanzaría a reintegrar o ni si quiera compensar el valor real de los intereses y derechos económicos estatales que estuvieron en juego en el respectivo proceso y cuya perención se decretó, debiendo la comunidad entera asumir un costo mayor e innecesario a la aceptación de la improcedencia de la misma para los asuntos del Estado.

En criterio de la Corte la improcedencia de la perención del proceso para la Nación, entidades territoriales o entidades descentralizadas según la clasificación que establezca la ley, no constituye una medida desproporcionada al fin que persigue; por el contrario, se erige en una manera de hacer efectiva la protección del patrimonio público de esas entidades causando en grado mínimo afectación de otros principios e intereses constitucionalmente reconocidos,

como los principios de eficacia y celeridad que deben regir las actuaciones de los agentes del Estado en materia judiciales. Esto se explica de la manera que se establece a continuación.

4.1.6. Proporcionalidad de la medida que comprende la prerrogativa sub examine

La medida analizada, a primera vista, pareciera que impide cumplir con el propósito que sustenta la existencia de la perención como instituto jurídico procesal, cual es el de frenar la posibilidad de que los juicios se paralicen indefinidamente y se sancione a la parte negligente por incumplir con las cargas procesales que le corresponden, garantizando así que los mismos marchen en forma ágil y sin retrasos indebidos, en claro acatamiento de los principios de celeridad, economía, efectividad y eficacia que informan nuestro ordenamiento procesal.

Tampoco podría pensarse que de la exclusión de la perención para las personas jurídicas de derecho público se pudiera realizar el derecho de todas las personas a acceder una administración de justicia diligente, eficaz y eficiente, al ver sometidos los procesos a paralizaciones intemporales (CP, art. 288). Esto redundaría negativamente en la realización del derecho fundamental de las personas a una tutela judicial efectiva CP, art. 29 y 22945), en tanto que se dejaría de definir, indeterminadamente, el asunto litigioso, y se alteraría el principio de la igualdad procesal (CP, arts. 29 y 13), predicable de todo juicio y que, en este caso, se ha visto roto en favor de las entidades públicas. Por último, se ignoraría la efectividad que presenta la perención por cuanto logra descongestionar los despachos judiciales.

Sin embargo, no existen principios constitucionales ni derechos fundamentales con carácter y vigencia absolutos. Es así como el principio de la prevalencia del interés general (CP, art. 1o.) no puede anteponerse en forma definitiva por encima de cualquier interés o derecho particular. Tampoco son absolutos los derechos a una administración de justicia eficiente y diligente, a una tutela judicial efectiva, y mucho menos a los principios de celeridad e igualdad procesal. Sobre ellos puede recaer algunas restricciones en la medida en que permitan realizar un fin constitucionalmente protegido, como efectivamente ocurre en el caso sub examine.

Como se puede deducir de lo anterior, reclama la situación descrita una conciliación de principios y derechos constitucionales. La jurisprudencia de la Corte, en estos casos, ha

manifestado que todo privilegio público, como el que trae la norma acusada, debe ser armonizado con los derechos, principios o intereses constitucionales con los cuales entra en contradicción, de manera que por virtud de dicho privilegio éstos no resulten restringidos en forma desproporcionada. En otras palabras, pueden afectarse pero en grado mínimo.

Así las cosas, la afectación que sufren los derechos y principios antes mencionados dentro de un proceso contencioso administrativo, al ser improcedente la perención a favor de las entidades estatales, no supone una afectación del núcleo esencial ni la eliminación de su vigencia, sino una limitación en grado mínimo, de manera totalmente asumible, especialmente, por el demandado, una vez enfrentados a la finalidad que con dicha medida se pretende alcanzar.

En efecto, cuando los principios de celeridad procesal, igualdad procesal y los derechos de acceso a una administración de justicia diligente y eficaz resultan afectados con la improcedencia de la perención, es necesario tener en cuenta que el sacrificio al cual se someten permite proteger el patrimonio público que puede resultar eventualmente lesionado con el decreto de perención, a lo cual la Corte estima y en aplicación de su jurisprudencia reitera, constituye un fin constitucionalmente legítimo.

Por último, el actor sostiene que la norma acusada también contradice el ordenamiento superior al incluir todas las entidades descentralizadas, pues con ello se estarían comprendiendo aquellas definiciones sobre la materia establecidas por la doctrina. Al respecto, la Corte se limita a señalar que dicho comentario no alcanza a edificar un cargo de inconstitucionalidad contra la expresión enjuiciada. Además, el alcance de la disposición sub examine está dado en relación con todas las entidades descentralizadas que ejerzan funciones administrativas, presten servicios públicos o realicen actividades industriales o comerciales del Estado con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, según la regulación fijada en la Constitución y la legislación respectiva para las del orden nacional, así como de conformidad con las competencias atribuidas a las autoridades del nivel territorial por la Carta Política y la ley, para aquellas entidades del orden territorial.

En conclusión, la improcedencia de la perención del proceso para la Nación, una entidad territorial o una entidad descentralizada cuando actúen como demandantes, es útil, necesaria y adecuada para salvaguardar un bien constitucionalmente protegido y no afecta

bienes constitucionales más importantes que los que busca proteger o promover, toda vez que los derechos y principios que resultan afectados sufren un sacrificio en grado mínimo. Así mismo, se muestra proporcionada frente a dicho fin, pues el principio de la prevalencia del interés general concretado en la defensa de los recursos fiscales de la Nación, las entidades territoriales o de las entidades descentralizadas, produce un costo menor al beneficio que logra obtener con su aplicación.

Por consiguiente, debe rechazarse el cargo que por violación del artículo 13 y 209 superior el demandante formuló en contra del artículo 148 del C.C.A., en la expresión "Tampoco en los que sean demandantes la Nación, una entidad territorial o una descentralizada.", la que se declarará exequible en la parte resolutiva de esta providencia.

VII. DECISION

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

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLE la expresión "Tampoco en los que sean demandantes la Nación, una entidad territorial o una descentralizada.", contenida en el artículo 148 del C.C.A., por los cargos analizados en esta providencia.

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

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

LA SUSCRITA SECRETARIA GENERAL

DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

Que el H. Magistrado doctor Luis Eduardo Montealegre Lynett, no firma la presente sentencia por cuanto presentó excusa, la cual fue debidamente autorizada por la Sala Plena.

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 En apoyo de estos argumentos se refiere a las Sentencias C-188 de 1999, C-022 de 1996 y C-546 de 1992, así como a la T-230 de 1994.

2 Entre otras, la Sentencia C-351 de 1994 y la Sentencia C-016 de 1993.

3 Sentencias T-401 de 1992 y C-768 de 1998.

4 Conforme al "Diccionario de la Lengua Española (edición 1992)", "Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual Guillermo Cabanellas (tomo V, pág 206)" y "Vocabulario Jurídico de Eduardo J Coutture [pág 451]"

5 Cita las sentencias C-022 de 1996 y C-445 de 1995.

6 Proveniente del vocablo latino peremptio que significa "Prescripción que anulaba el procedimiento, cuando transcurría cierto número de años sin haber hecho gestiones las

partes". Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española, Vigésima Primera Edición, Tomo II, Editorial Espasa Calpe, S.A., 1992.

7 Vid. Gónzalez Pérez, Jesús, Derecho Procesal Administrativo Hispanoamericano, Temis S.A., Bogotá, Colombia, 1985, p. 361.

8 Vid. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Auto del 2 de febrero de 2001, Rad. No. 15001-23-31-000-1998-1089-01 (17675), C.P. Dr. Ricardo Hoyos Duque.

9 Consejo de Estado, Sección Cuarta, Auto de noviembre 28 de 1986.

10 El Código Contencioso Administrativo establece los procesos contencioso administrativos tanto ordinarios (C.C.A., art. 206 y s.s.) como especiales (C.C.A., art. 215 y s.s.). A través de los procesos ordinarios, se hacen efectivas las siguientes acciones: la de simple nulidad (C.C.A., art. 84, subrogado por D.E. 2304/89, art. 14), la de nulidad y restablecimiento del derecho (C.C.A., art. 85, subrogado por D.E. 2304/89, art. 15), la de reparación directa (C.C.A., 86, modificado por Ley 446/98, art. 31), controversias contractuales (C.C.A., art. 87, Ley 446/98, art. 32), de definición de competencias (C.C.A., art. 88 y D.E. 2304 de 1989, art. 18), de nulidad de cartas de naturalización (C.C.A., art. 206 y D.E. 2304 de 1989, art. 45) y nulidad de laudos arbitrales (C.C.A., art. 20610), así como para los litigios para los cuales la ley no señale un trámite especial. Mediante los procesos especiales, se adelantan las acciones sobre conflictos de competencia (C.C.A., art. 215, subrogado por D.E. 2304/89, art. 53) y de jurisdicción (C.C.A., art. 216), electorales (C.C.A., art. 223 y s.s.) y de jurisdicción coactiva (C.C.A., art. 252, subrogado por D.E. 2304/89, art. 63).

11 Vid. Consejo de Estado, Sección Segunda, Auto del 18 de abril de 1989, Exp. No.3517, C.P. Dr. Alvaro Lecompte Luna y Sección Tercera, Auto del 29 de octubre de 1985, Exp. No.4163, C.P. Dr. Carlos Betancur Jaramillo.

12A partir de la entrada en vigencia del artículo 277-7 de la Constitución Política de 1991, el Ministerio Público puede, igualmente, solicitar la perención del proceso. Dicho artículo reza:

"Artículo 277. El Procurador General de la Nación, por sí o por medio de sus delegados y agentes, tendrá las siguientes funciones:

(…)

7. Intervenir en los procesos y ante las autoridades judiciales o administrativas, cuando sea necesario, en defensa del orden jurídico, del patrimonio público, o de los derechos y garantías fundamentales".

13 Sentencia C-568 de 2000.

14 Ley Estatutaria de Administración de Justicia, No. 270 de 1996, artículo 4o.

"ARTICULO 4o. CELERIDAD. La administración de justicia debe ser pronta y cumplida. Los términos procesales serán perentorios y de estricto cumplimiento por parte de los funcionarios judiciales. Su violación constituye causal de mala conducta, sin perjuicio de las sanciones penales a que haya lugar. (…)".

15 Sentencia T-006 de 1992.

17 Sentencia C-918 de 2001.

18 Sentencia C-539 de 1999.

19 Sentencia C-407 de 1997. Ver también la Sentencia C-272 de 1999.

20 Vid. T-02 de 1992 y T-230 de 1994, entre muchas otras.

21 Para ahondar en estos criterios ver, entre otras, las Sentencias C-221 y T-422 de 1992, C-430 de 1993, C-223 y T-230 de 1994, C-445 de 1995, C-022 de 1996., C-337, T-352 y C-563 de 1997, T-390 de 1998 y C-112 y T-1075 de 2000. y C-093 de 2001.

22 Vid. Sentencia T-352 de 1997.

23 Sentencia T-230 de 1994.

24 Idem. (Sentencia T-230 de 1994)

25 Vid. Sentencias C-530 de 1993, T- 230 de 1994, C-318 y C-445 de 1995, entre otras.

26 Sentencia C-022 de 1996.

27 Sentencia C-337 de 1997. Vid. Sentencias T-230 de 1994 y C-022 de 1996.

28 Idem. (Sentencia T-422 de 1992)

29 Sentencia C-337 de 1997.

30 Vid. Sentencia C-539 de 1999.

31 Sentencia C-445 de 1995.

32 Vid. Sentencias C-105 de 1993, C-351, C-394 y C-418 de 1994, C-078, C-407 y C-411 de 1997, C-272 y C-539 de 1999.

33 Sentencia C-539 de 1999.

34 Idem. Ver también la Sentencia C-407 de 1997.

35 Juan Montero Aroca. Evolución y Futuro del Derecho Procesal. Editorial Temis. 1984, pág. 89.

36 Betancur Jaramillo, Carlos, Derecho Procesal Administrativo, Señal Editora, 1994, Bogotá, p. 426, en donde se establece lo siguiente: "La excepción por la índole de las entidades públicas demandantes se justifica ante la incuria que éstas presentan comúnmente en los reclamos jurisdiccionales. Y constituye un privilegio para tales entidades que rompe el principio de igualdad de las partes ante el proceso y muestra que el legislador es consciente de la negligencia con que se manejan los asuntos judiciales de las mismas personas. A contrario sensu, debe entenderse que las mismas entidades pueden alegar la perención en los procesos en que actúen como demandadas, siguiendo en esto las reglas generales. Se recuerda que durante el régimen anterior la jurisprudencia predominante miraba hacia la no perención de los procesos administrativos. En esa misma etapa los casos de excepción se regulaban con base en el art. 346 del c.p.c.". Pardo Antonio, J., Tratado de Derecho Procesal Civil, Universidad de Antioquia, Medellín, 1967, Tomos I y II, , p.501, señala que "La ley parte de la base de que en los litigios que actúan las entidades de derecho público o un establecimiento público de beneficencia se ventilan cuestiones que interesan a toda la comunidad y por esta consideración establece que a ellos, cuando intervienen como actores, no se les aplica la sanción de abandono", obra citada por López Blanco, Hernán Fabio,

Derecho Procesal Civil (Parte General), Temis S.A., Bogotá, p.p. 989.

37 Sala Plena, Sentencia No. 87 del 9 de octubre de 1986, Expediente No. 1486, M. P. Dr. Jaime Pinzón López.

38 Sentencia C-539 de 1999.

39 Idem.

40 Sentencia C-053 de 2001.

41 Véanse, entre otras, las sentencias T-406/92 (MP. Ciro Angarita Barón) y T-428/92 (MP. Ciro Angarita Barón).

42 Sentencia T-428/92 (MP. Ciro Angarita Barón).

43 Sentencia C-469 de 1995.

44 Betancur Jaramillo, Carlos, Derecho Procesal Administrativo, Señal Editora, 1994, Bogotá, p. 426.

45 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 14 y Convención Interamericana de Derechos Humanos, arts. 8-1 y 25-1.