

C-115-98

Expediente D-1785

Sentencia C-115/98

CADUCIDAD-Alcance/CADUCIDAD DE LA ACCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA-Límite para reclamar determinado derecho

La caducidad es la extinción del derecho a la acción por cualquier causa, como el transcurso del tiempo, de manera que si el actor deja transcurrir los plazos fijados por la ley en forma objetiva, sin presentar la demanda, el mencionado derecho fenece inexorablemente, sin que pueda alegarse excusa alguna para revivirlos. Dichos plazos constituyen una garantía para la seguridad jurídica y el interés general. Y es que la caducidad representa el límite dentro del cual el ciudadano debe reclamar del Estado determinado derecho; por ende, la actitud negligente de quien estuvo legitimado en la causa no puede ser objeto de protección, pues es un hecho cierto que quien, dentro de las oportunidades procesales fijadas por la ley ejerce sus derechos, no se verá expuesto a perderlos por la ocurrencia del fenómeno indicado.

DERECHO A LA IGUALDAD-Tratamiento especial que amerita tratamiento diferenciado/CADUCIDAD-No opera frente a violación de derechos humanos

Las excepciones al principio general de la caducidad tienen fundamento supralegal y se justifican en la medida que reconocen la necesidad de darle un tratamiento especial a aquellos casos donde se produce la violación de derechos humanos, que son objeto de reprobación internacional, frente a la gravedad de los mismos y la trascendencia que ellos tienen. En el presente caso, se trata de una ley especial para situaciones diferentes que imponen una serie de requisitos especiales. Estos requisitos denotan un tratamiento diferenciado, objetiva y razonablemente justificado por la naturaleza y contenido de la misma ley, en cuanto se ocupa de proteger especialmente a las víctimas de violaciones de derechos humanos, declaradas en decisiones expresas de los órganos internacionales de derechos humanos, mediante la respectiva indemnización de perjuicios. En estos casos, a diferencia de aquellos que quedarían comprendidos dentro del precepto demandado, no opera el fenómeno de la caducidad, por tratarse de situaciones distintas que ameritan un tratamiento diferenciado, que no implica la violación del principio constitucional de la igualdad.

ACCION DE REPARACION DIRECTA-Término de caducidad

La posibilidad de ejercer la acción de reparación directa en cualquier tiempo, como lo pretende el actor, no sólo vulneraría los derechos al debido proceso y a la pronta administración de justicia, sino la seguridad y certeza jurídicas en que se fundamenta el Estado de derecho. Por consiguiente, el término de caducidad fijado en la norma acusada para la acción de reparación directa, no quebranta el ordenamiento constitucional, pues el legislador al fijarlo ejerció las competencias conferidas por la Constitución, sin quebrantar con ello derecho fundamental alguno.

Referencia: Expediente D-1822

Acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 136 (parcial) del Decreto 01 de

1984, subrogado por el artículo 23 del Decreto 2304 de 1989.

Actor: Rafael Barrios Mendivil

Magistrado Ponente:

Dr. HERNANDO HERRERA VERGARA

Santa Fe de Bogotá, D.C., marzo veinticinco (25) de mil novecientos noventa y ocho (1998).

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano RAFAEL BARRIOS MENDIVIL presentó demanda ante la Corte Constitucional contra el artículo 136 (parcial) del Decreto 01 de 1984, la cual se procede a decidir una vez tramitado el juicio correspondiente y previas las siguientes consideraciones.

I. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

“Artículo 136. Subrogado. D.E. 2304/89 Artículo 23. Caducidad de las acciones. La de nulidad absoluta podrá ejercitarse en cualquier tiempo a partir de la expedición del acto.

La de restablecimiento del derecho caducará al cabo de cuatro (4) meses contados a partir del día de la publicación, notificación o ejecución del acto, según el caso. Si el demandante es una entidad pública la caducidad será de dos (2) años. Si se demanda un acto presunto, el término de caducidad será de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente a aquel en que se configura el silencio negativo.

Sin embargo, los actos que reconozcan prestaciones periódicas podrán demandarse en cualquier tiempo, pero no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe.

La de reparación directa caducará al vencimiento del plazo de dos (2) años contados a partir del acaecimiento del hecho, omisión u operación administrativa o de ocurrida la ocupación temporal o permanente del inmueble de propiedad ajena por causa de trabajos públicos.

La de nulidad y restablecimiento del derecho contra los actos de adjudicación de baldío proferidos por el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, Incora, caducarán en dos (2) años contados desde la publicación, cuando ella sea necesaria, o desde su ejecutoria, en los demás casos.

Las relativas a contratos caducarán en dos (2) años de ocurridos los motivos de hecho o de derecho que le sirvan de fundamento.”

II. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA

El actor señala que la disposición parcialmente acusada viola los artículos 13, 94 y 229 de la Constitución Política, por cuanto contradice lo dispuesto en la Ley 288 de 1996, mediante la cual el legislador, armonizando la normatividad interna con la internacional, estableció instrumentos para la indemnización de perjuicios a las víctimas de violaciones de derechos humanos. Así, en virtud de lo dispuesto por determinados órganos internacionales, se pueden

ejercer las acciones previstas en el derecho interno así estas ya hubieren caducado - parágrafo 4º del artículo 2º de la Ley 288 de 1996-.

Para el demandante, mal podría establecerse un tratamiento diferencial entre la Ley citada y la norma acusada que hace parte del Código Contencioso Administrativo, frente a violaciones a los derechos humanos, ya que debe entenderse que los órganos a que se refiere la Ley son supletorios y no sustitutivos de los mecanismos internos de investigación, acusación, juzgamiento, sanción, control, e indemnización del daño causado, como son los fiscales, los jueces, la Procuraduría, la Defensoría del Pueblo y la jurisdicción contencioso administrativa.

Por otra parte, estima que con el término de dos años establecido por la norma acusada para que opere el fenómeno de la caducidad de la acción de reparación directa, se viola el derecho de las víctimas de acceder a la administración de justicia para obtener la indemnización de perjuicios en casos de graves violaciones a los derechos humanos (Capítulo 1 del Título II de la Constitución).

III. INTERVENCION DE AUTORIDAD PUBLICA

Dentro del término de fijación en lista, el Ministerio de Justicia y del Derecho a través de apoderada, presentó escrito justificando la constitucionalidad de la norma acusada.

Considera en primer término, que la interpretación jurisprudencial que el Consejo de Estado hace del precepto y que sirve de sustento al actor, lejos de vulnerar la Carta, lo que hace es garantizar los derechos constitucionales.

Para la interviniente, admitir que el término de caducidad se comience a contar a partir de la fecha en que aparezca prueba que “incrimine o acuse a la administración, o en casos de desaparición forzada”, no debe entenderse como la consagración de excepciones a la ley, que solo puede ser modificada por ella misma, sino como una interpretación de la norma, pues en materia de derechos humanos el Estado debe contar con un “plus” de protección y de responsabilidad que justifique facilitar el ejercicio de la acción.

Por otra parte, estima que el cargo por violación al artículo 229 de la Carta debe desestimarse no solo porque la fijación de términos de caducidad responde a la necesidad de otorgar certeza jurídica al demandante y a la comunidad en general, sino porque además el término de dos años busca “atar” la responsabilidad del Estado con la de aquellos funcionarios que produjeron el perjuicio al particular.

En relación con el derecho a la igualdad, estima que si bien la Ley 288 citada, menciona expresamente que la caducidad no opera en los casos de reparación de daños decretada por organismos internacionales, debe tenerse en cuenta que en la jurisdicción ordinaria, las víctimas no están desprotegidas, pues la indemnización de perjuicios no podría intentarse hasta no contar con la prueba de la desaparición forzada, circunstancia que puede no coincidir con los momentos mencionados por el Código Contencioso Administrativo, pero que por ese solo hecho no la convierten en inconstitucional.

Finalmente, expresa la interviniente que al poder exigirse una indemnización de perjuicios por parte del Estado, el término de dos años es garantía suficiente del derecho a contar con

un recurso efectivo para la adecuada protección de los derechos fundamentales.

IV. CONCEPTO DEL MINISTERIO PUBLICO

Después de señalar la naturaleza y objeto de la acción de reparación directa, la cual conlleva un interés eminentemente particular con una vocación patrimonial al perseguir la reparación del daño material y moral causado por la administración, considera que la caducidad comporta intereses sociales relacionados con la recta administración de justicia, así como con los principios de moralidad, igualdad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad que rigen la función administrativa, consagrados en el artículo 209 de la Constitución, además de la exigencia según la cual los términos procesales deben ser observados con diligencia, de conformidad con lo estipulado en el artículo 228 del mismo ordenamiento.

Con fundamento en la sentencia No. C-351/94 de la Corte Constitucional el Procurador considera que el mecanismo establecido en la norma acusada sirve para responder a la necesidad que tiene el Estado de otorgar estabilidad a las situaciones jurídicas, “pues cierra toda posibilidad al debate jurisdiccional, dando por terminada la incertidumbre que representa para la Administración la eventualidad de la revocación o anulación de sus actos en cualquier tiempo posterior a su expedición”.

Según afirma el Jefe del Ministerio Público, la caducidad representa el límite dentro del cual el ciudadano debe reclamar del Estado determinado derecho, de manera que la actitud negligente de quien estuvo legitimado en la causa no puede ser objeto de protección, pues tal como lo ha señalado la Corte Constitucional, “es un hecho cierto que quien ejerce sus derechos jamás se verá expuesto a perderlos en virtud de la operancia de la caducidad de la acción. Abandona su derecho quien no lo ejercita, demostrando voluntad de no conservarlo”.

Por consiguiente, considera que la fijación de un plazo con carácter preclusivo para el ejercicio de las acciones contencioso administrativas, tiene por objeto dar estabilidad al acto administrativo no impugnado dentro del término establecido en la ley. Así pues, el término de dos años señalado en la norma acusada obedece a parámetros de razonabilidad, ya que permite a las personas legitimadas en la causa acudir ante las autoridades judiciales, imponiéndoles el deber de promover el proceso dentro de un plazo determinado previamente por la ley.

Adicionalmente, después de señalar las excepciones en la aplicación de la caducidad (comisión de delitos que hayan sido conocidos por un órgano internacional de derechos humanos), indica el señor Procurador que con la norma acusada no se atenta contra el principio de igualdad, ya que se trata de regular hipótesis distintas a las contempladas en la Ley 288 de 1996. En efecto, mientras el artículo 136 acusado establece términos de caducidad para el ejercicio de determinadas acciones, la ley citada permite la aplicación de otros mecanismos tendientes a la solución de conflictos que vinculan intereses que trascienden el ámbito individual, caso en el cual es necesario aplicar términos de caducidad diferentes a los establecidos en el Código Contencioso Administrativo y reclamar la indemnización a través de otros recursos como son la conciliación o los incidentes de liquidación.

Para el Ministerio Público, estas excepciones se encuentran justificadas ya que pretenden reconocer la importancia de otorgar un tratamiento especial para los casos de vulneración de derechos humanos que son motivo de reproche internacional, y que no podría ser utilizado cuando quiera que se demande al Estado a través de la acción de reparación directa, pues no en todos los casos se está frente a la vulneración de derechos humanos.

Para concluir, advierte que de desaparecer la caducidad como lo pretende el actor, se llegaría al extremo que precisamente quiere evitarse al establecer un término preclusivo de la misma, que es la pérdida de la estabilidad jurídica. De esta manera, la existencia de un término preclusivo para ejercer la acción de reparación directa, como el señalado en la norma demandada, no vulnera la Constitución Política ni las disposiciones del derecho internacional, por lo cual a su juicio, deberá ser declarada executable.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

En virtud de lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4o. de la Carta Política de 1991, la Corte Constitucional es competente para decidir definitivamente en relación con la acción pública de inconstitucionalidad ejercida contra el artículo 136 (parcial) del Decreto 01 de 1984, subrogado por el artículo 23 del Decreto 2304 de 1989.

La Controversia

Corresponde a la Corte en el asunto sub examine, determinar si el término de dos años fijado en la norma acusada quebranta el ordenamiento constitucional en sus artículos 13 (el derecho a la igualdad, en la medida en que el tratamiento que allí se establece es diferencial respecto de aquél que otorga la Ley 288 de 1996) y 229 (el derecho de las víctimas de acceder a la administración de justicia para obtener la indemnización de perjuicios causados por graves violaciones a los derechos humanos, ya que el precepto acusado se los impide).

La caducidad en las acciones contencioso administrativas y el acceso a la administración de justicia. La jurisprudencia de la Corte Constitucional.

El fenómeno jurídico de la caducidad es la consecuencia de la expiración del término perentorio fijado en la ley para el ejercicio de ciertas acciones, cuando por un acto, hecho, omisión u operación administrativa por parte de una autoridad pública, se lesiona un derecho particular.

La acción de reparación directa dentro del plazo señalado en la norma acusada, es uno de los mecanismos judiciales a través de los cuales se concreta la responsabilidad patrimonial estatal de que trata el artículo 90 de la Constitución Política de Colombia.

La institución de esta clase de términos fijados en la ley, ha sido abundantemente analizada por la doctrina constitucional, como un sistema de extinción de las acciones, independientemente de las regulaciones consagradas a través de la figura jurídica de la prescripción extintiva de derechos.

Siempre se ha expresado que la caducidad es la extinción del derecho a la acción por

cualquier causa, como el transcurso del tiempo, de manera que si el actor deja transcurrir los plazos fijados por la ley en forma objetiva, sin presentar la demanda, el mencionado derecho fenece inexorablemente, sin que pueda alegarse excusa alguna para revivirlos.

De esta manera, no sería dable alegar la carencia de medios de defensa en relación con el acceso a la administración de justicia si el interesado tuvo la oportunidad de iniciar un proceso dentro de los plazos preestablecidos, de los cuales por su propia incuria no hizo uso para el efecto de ejercer la acción correspondiente y en consecuencia obtener la reparación directa, frente a la responsabilidad patrimonial y como consecuencia de una conducta dolosa o gravemente culposa de un agente del Estado.

La ley establece un término para el ejercicio de las acciones contencioso administrativas (artículo 136 del CCA), de manera que al no promoverse la acción dentro del mismo, se produce la caducidad. Ello surge a causa de la inactividad de los interesados para obtener por los medios judiciales requeridos la defensa y el reconocimiento de los daños antijurídicos imputables al Estado. Dichos plazos constituyen entonces, una garantía para la seguridad jurídica y el interés general. Y es que la caducidad representa el límite dentro del cual el ciudadano debe reclamar del Estado determinado derecho; por ende, la actitud negligente de quien estuvo legitimado en la causa no puede ser objeto de protección, pues es un hecho cierto que quien, dentro de las oportunidades procesales fijadas por la ley ejerce sus derechos, no se verá expuesto a perderlos por la ocurrencia del fenómeno indicado.

Ahora bien, la jurisprudencia constitucional ya ha tenido oportunidad de examinar la constitucionalidad de algunos términos de caducidad fijados por el legislador extraordinario en el Código Contencioso Administrativo. Al respecto, es conveniente señalar que el artículo 136 del Decreto 01 de 1984, en sus incisos segundo y tercero ya fue objeto de examen de constitucionalidad por parte de la Sala Plena de esta Corporación, en lo que hace relación al término de caducidad fijado para la acción de restablecimiento del derecho de los actos que nieguen el reconocimiento de prestaciones periódicas, el cual fue declarado ajustado al ordenamiento superior.

Teniendo en cuenta que en el asunto sub-examine los cargos hacen referencia al mismo tema, es decir, a la violación de los derechos a la igualdad y al acceso a la administración de justicia, en razón al término de caducidad señalado en el Código Contencioso Administrativo para las acciones, en este caso de la de reparación directa, que es de dos años. Considera la Corte oportuno reiterar los argumentos expuestos en dicha oportunidad:

“El término de caducidad de la acción de restablecimiento del derecho, el derecho a la igualdad, y el derecho de acceso a la administración de justicia:

- El inciso segundo del artículo 136 del Decreto 01 de 1984, como fue subrogado por el artículo 23 del Decreto 2304 de 1989.

En sentencia C-165 de 1993, recientemente reiterada, sobre queja análoga en su trasfondo a la que motiva la censura presente, la Corporación sostuvo:

....

Para nadie es desconocido que la sociedad entera tiene interés en que los procesos y controversias se cierren definitivamente, y que atendiendo ese propósito, se adoptan instituciones y mecanismos que pongan término a la posibilidad de realizar intemporal o indefinidamente actuaciones ante la administración de justicia, para que las partes actúen dentro de ciertos plazos y condiciones, desde luego, con observancia plena de las garantías constitucionales que aseguren amplias y plenas oportunidades de defensa y de contradicción del derecho en litigio.

El derecho de acceso a la administración de justicia, sufriría grave distorsión en su verdadero significado si, como lo desean los demandantes, este pudiera concebirse como una posibilidad ilimitada, abierta a los ciudadanos sin condicionamientos de ninguna especie. Semejante concepción conduciría a la parálisis absoluta del aparato encargado de administrar justicia. Implícitamente supondría además la exoneración del individuo de toda ética de compromiso con la buena marcha de la justicia, y con su prestación recta y eficaz. Y, en fin, el sacrificio de la colectividad, al prevalecer el interés particular sobre el general. En suma, esa concepción impediría su funcionamiento eficaz, y conduciría a la imposibilidad de que el Estado brindara a los ciudadanos reales posibilidades de resolución de sus conflictos. Todo lo cual sí resultaría francamente contrario a la Carta.

De otra parte, al examinar este cargo es del caso tener en cuenta que, como acontece con la prescripción, la institución jurídica de la caducidad de la acción se fundamenta en que, como al ciudadano se le imponen obligaciones relacionadas con el cumplimiento de los deberes de colaboración con la justicia para tener acceso a su dispensación, su incumplimiento, o lo que es lo mismo, su no ejercicio dentro de los términos señalados por las leyes procesales -con plena observancia de las garantías constitucionales que integran el debido proceso y que aseguran plenas y amplias posibilidades de ejercitar el derecho de defensa-, constituye omisión en el cumplimiento de sus obligaciones de naturaleza constitucional y, por ende, acarrea para el Estado la imposibilidad jurídica de continuar ofreciéndole mayores recursos y oportunidades, ante la inactividad del titular del derecho en reclamar el ejercicio que le corresponde.

De ahí que tampoco sea sostenible el argumento según el cual la caducidad frustra el derecho de acceso a la justicia pues, mal podría violarse este derecho respecto de quien gozando de la posibilidad de ejercerlo, opta por la vía de la inacción. Es imposible que pueda desconocerse o vulnerarse el derecho de quien ha hecho voluntaria dejación del mismo, renunciando a su ejercicio o no empleando la vigilancia que la preservación de su integridad demanda.

(...)

No puede pretenderse que la tutela constitucional de los derechos fundamentales ampare la inacción o negligencia del titular que los pierde por no ejercerlos. Es un hecho cierto que quien ejerce sus derechos, jamás se verá expuesto a perderlos en virtud de la operancia de la caducidad de la acción. Abandona su derecho quien no lo ejercita, demostrando voluntad de no conservarlo.

No cabe duda que el legislador está facultado constitucionalmente para establecer un límite para el ejercicio de las acciones y de los recursos, tal como sucede en este caso, siempre y

cuando aquel resulte razonable.

Por consiguiente, la fijación de términos de caducidad responde como se ha expresado, a la necesidad de otorgar certeza jurídica al accionante y a la comunidad en general, así como para brindarle estabilidad a las situaciones debidamente consolidadas en el tiempo, así como a los actos administrativos no impugnados dentro de las oportunidades legales.

En este sentido se pronunció esta Corporación en la sentencia No. C-418 de 1994, al sostener que:

“El derecho de acceso a la administración de justicia, sufriría grave distorsión en su verdadero significado si, como lo desean los demandantes, éste pudiera concebirse como una posibilidad ilimitada, abierta a los ciudadanos sin condicionamientos de ninguna especie. Semejante concepción conduciría a la parálisis absoluta del aparato encargado de administrar justicia... En suma, esa concepción impediría su funcionamiento eficaz, y conduciría a la imposibilidad de que el Estado brindara a los ciudadanos reales posibilidades de resolución de sus conflictos. Todo lo cual sí resultaría francamente contrario a la Carta” (MP. Dr. Hernando Herrera Vergara).

De otro lado, el fenómeno de la caducidad comporta intereses relacionados con la recta administración de justicia. Al respecto, dispone el artículo 228 de la Constitución que esta actividad constituye una función pública, y que los términos procesales deberán observarse con diligencia y su incumplimiento será sancionado; y además, ésta, como ejercicio de la función administrativa, de conformidad con lo previsto en el artículo 209 de la Carta Política, está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

Examen de los cargos.

La norma parcialmente acusada prevé un término de dos años como límite a partir del cual caducará la acción de reparación directa. Término este que con fundamento en los preceptos constitucionales, y según la jurisprudencia transcrita, no quebranta el ordenamiento superior, en la medida en que atiende a parámetros de razonabilidad, en cuanto permite a la persona afectada por la ocurrencia del hecho, omisión u operación administrativa, obtener la reparación directa de los perjuicios, siempre y cuando acuda dentro del término señalado ante las autoridades judiciales con el fin de que se adopte una decisión definitiva en relación con la acción ejercida.

En cuanto al cargo esgrimido por el demandante, según el cual la disposición acusada viola el principio de igualdad, en la medida en que el tratamiento que en esta se otorga frente al consagrado en la ley 288 de 1996 es discriminatorio, pues el término de caducidad allí estipulado es superior al de la norma demandada, estima la Corte que éste no está llamado a prosperar, pues no se está frente a situaciones iguales. Cabe destacar que lo que la Constitución en el artículo 13 prohíbe, es dar un tratamiento discriminatorio frente a supuestos iguales, pero permite y autoriza tratamientos diferenciados cuando estos están razonable y objetivamente justificados, tal como ocurre en el asunto materia de examen.

En este sentido, comparte la Corte los razonamientos del Jefe del Ministerio Público, según el

cual el artículo 136 acusado establece términos de caducidad para el ejercicio de determinadas acciones, mientras que la ley 288 de 1996 persigue objetivos diferentes, como lo son los relacionados con la defensa de los derechos humanos, sobre los cuales no se aplica la caducidad, de acuerdo con lo establecido en la misma disposición.

Estas excepciones al principio general de la caducidad tienen fundamento supralegal y se justifican en la medida que reconocen la necesidad de darle un tratamiento especial a aquellos casos donde se produce la violación de derechos humanos, que son objeto de reprobación internacional, frente a la gravedad de los mismos y la trascendencia que ellos tienen. En efecto, según lo dispuesto en el párrafo cuarto del artículo 2o. de la Ley 288 de 1996, “por medio de la cual se establecen instrumentos para la indemnización de perjuicios a las víctimas de violaciones de Derechos Humanos en virtud de lo dispuesto por determinados órganos internacionales de Derechos Humanos”:

“Habrá lugar al trámite de que trata la presente ley incluso si hubieren caducado las acciones previstas en el derecho interno para efectos de obtener la indemnización de perjuicios por hechos violatorios de los derechos humanos, siempre y cuando se cumplan los requisitos establecidos en este artículo”.

Con fundamento en el título de la ley, y según se deduce del contenido del párrafo transcrito, es claro que en el presente caso, se trata de una ley especial para situaciones diferentes que imponen una serie de requisitos especiales “para los efectos de la presente ley (...)”, es decir, “respecto de aquellos casos de violaciones de los derechos humanos que se hayan declarado o llegaren a declararse en decisiones expresas de los órganos internacionales de derechos humanos”, tales como la existencia de una decisión previa, escrita y expresa del Comité de Derechos Humanos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos o de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en la que se concluya respecto de un caso concreto que el Estado Colombiano ha incurrido en una violación de derechos humanos y se establezca que deben indemnizarse los correspondientes perjuicios, así como el concepto previo favorable de un Comité constituido por distintas autoridades.

Estos requisitos denotan un tratamiento diferenciado, objetiva y razonablemente justificado por la naturaleza y contenido de la misma ley, en cuanto se ocupa de proteger especialmente a las víctimas de violaciones de derechos humanos, declaradas en decisiones expresas de los órganos internacionales de derechos humanos, mediante la respectiva indemnización de perjuicios. En estos casos, a diferencia de aquellos que quedarían comprendidos dentro del precepto demandado (artículo 136 del CCA.), no opera el fenómeno de la caducidad, por tratarse de situaciones distintas que ameritan un tratamiento diferenciado, que no implica la violación del principio constitucional de la igualdad.

En efecto, frente a hipótesis distintas, como aquellas establecidas en el inciso tercero del artículo 136 del C.C.A., y las determinadas en la ley 288 de 1996, es admisible fijar términos diferentes con respecto a la aplicación de la caducidad, pues no se trata, como se ha indicado, de supuestos exactamente iguales. Así entonces, no obstante en ambos casos se está frente a una demanda contra el Estado en procura de la reparación directa de un daño o de unos perjuicios causados por este, no siempre la violación atenta contra los derechos

humanos.

Por lo anterior, en el evento a que alude el artículo 136, se está frente a una situación donde la acción se promueve frente a la ocurrencia de un hecho, omisión u operación administrativa que puede generar una responsabilidad por el daño antijurídico causado (artículo 90 CP.), mientras que el artículo 20. de la Ley 288 de 1996 se refiere a la violación de los derechos humanos, expresamente reconocido por el Comité de Derechos Humanos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos o de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. En tal virtud, no encontrándose vulneración al principio de igualdad, no prospera el cargo.

No obstante lo anterior, estima pertinente la Corte hacer referencia a la normatividad imperante a nivel internacional en materia de Derechos Humanos, que consagra el procedimiento y la competencia para conocer de quejas y denuncias sobre violaciones de derechos humanos.

En efecto, el artículo 44 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, “Pacto de San José de Costa Rica”, dispone que “cualquier persona o grupo de personas, o entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más Estados Miembros de la Organización, puede presentar a la Comisión peticiones que contengan denuncias o quejas de violación de esta Convención por un Estado Parte”.

Por su parte, el artículo 45 del mismo Pacto dispone que “Todo Estado Parte puede en el momento del depósito de su instrumento de ratificación o adhesión de esta Convención, o en cualquier momento posterior, declarar que reconoce la competencia de la Comisión para recibir y examinar las comunicaciones en que un Estado Parte alegue que otro Estado Parte ha incurrido en violaciones de los derechos humanos establecidos en esta Convención (...)”.

En cuanto hace a los requisitos para que las peticiones o comunicaciones presentadas en los términos de los artículos anteriores sean admitidas por la Comisión, se requiere según el artículo 46 ibídem, que:

“a) Se hayan interpuesto y agotado los recursos de jurisdicción interna, conforme a los principios del Derecho Internacional generalmente reconocidos;

b) Que sea presentada dentro del plazo de seis meses, a partir de la fecha en que el presunto lesionado en sus derechos haya sido notificado de la decisión definitiva;

c) Que la materia de la petición o comunicación no esté pendiente de otro procedimiento de arreglo internacional, y

d) Que en el caso del artículo 44 la petición contenga el nombre, la nacionalidad, la profesión, el domicilio y la firma de la persona o personas o del representante legal de la entidad que somete la petición.

2. Las disposiciones de los incisos 1.a) y 1.b) del presente artículo no se aplicarán cuando:

a) No exista en la legislación interna del Estado de que se trata el debido proceso legal para la protección del derecho o derechos que se alega han sido violados;

b) No se haya permitido al presunto lesionado en sus derechos el acceso a los recursos de la jurisdicción interna, o haya sido impedido de agotarlos, y

c) Haya retardo injustificado en la decisión sobre los mencionados recursos”.

Finalmente, en relación con el procedimiento para la formulación de las quejas y denuncias, dispone el artículo 49 del Pacto de San José, que:

“1. La Comisión, al recibir una petición o comunicación en la que se alegue la violación de cualquiera de los derechos que consagra esta Convención, procederá en los siguientes términos:

a) Si reconoce la admisibilidad de la petición o comunicación solicitará informaciones al Gobierno del Estado al cual pertenezca la autoridad señalada como responsable de la violación alegada, transcribiendo las partes pertinentes de la petición o comunicación.

Dichas informaciones deben ser enviadas dentro de un plazo razonable, fijado por la Comisión al considerar las circunstancias de cada caso.

b) Recibidas las informaciones o transcurrido el plazo fijado sin que sean recibidas, verificará si existe o subsisten los motivos de la petición o comunicación. De no existir o subsistir, mandará archivar expediente.

d) Si el expediente no se ha archivado y con el fin de comprobar los hechos, la Comisión realizará, con conocimiento de las partes, un examen del asunto planteado en la petición o comunicación. Si fuere necesario y conveniente, la Comisión realizará una investigación para cuyo eficaz cumplimiento solicitará, y los Estados interesados le proporcionarán, todas las facilidades necesarias.

e) Podrá pedir a los Estados interesados cualquier información pertinente y recibirá, si así se le solicita, las exposiciones verbales o escritas que presenten los interesados.

f) Se pondrá a disposición de la parte interesada, a fin de llegar a una solución amistosa del asunto fundada en el respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Convención.

2. Sin embargo, en casos graves y urgentes, puede realizarse una investigación previo consentimiento del Estado en cuyo territorio se alegue haberse cometido la violación, tan solo con la presentación de una petición o comunicación que reúna todos los requisitos formales de admisibilidad”.

Respecto al segundo cargo, es decir, la violación del derecho de las víctimas de acceder a la administración de justicia para obtener la indemnización de perjuicios, estima la Corte que tampoco procede, ya que a la persona afectada no se le está negando el ejercicio del derecho de accionar ante la administración de justicia para la reparación directa, sino imponiéndoles la obligación de ejercer la acción dentro de los términos legales, a fin de que se puedan cumplir y garantizar los principios de eficacia, celeridad y oportunidad. El incumplimiento por parte de los ciudadanos de dichos plazos genera la extinción del derecho a ejercer la acción correspondiente.

De ahí que, la posibilidad de ejercer la acción de reparación directa en cualquier tiempo, como lo pretende el actor, no sólo vulneraría los derechos al debido proceso y a la pronta administración de justicia, sino la seguridad y certeza jurídicas en que se fundamenta el Estado de derecho.

Por consiguiente, para la Corte, con fundamento en las normas superiores, y siguiendo la jurisprudencia transcrita, el término de caducidad fijado en la norma acusada para la acción de reparación directa, no quebranta el ordenamiento constitucional, pues el legislador al fijarlo ejerció las competencias conferidas por la Constitución, sin quebrantar con ello derecho fundamental alguno. Por lo tanto, se declarará la exequibilidad del inciso demandado, como así se dispondrá en la parte resolutive de esta providencia.

VI. DECISION

En razón a lo expuesto, cumplidos como están los trámites previstos en el Decreto 2067 de 1991, la Sala Plena de la Corte Constitucional obrando en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLE la expresión “La de reparación directa caducará al vencimiento del plazo de dos (2) años contados a partir del acaecimiento del hecho, omisión u operación administrativa”, contenida en el inciso cuarto del artículo 136 del Decreto 01 de 1984.

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

VLADIMIRO NARANJO MESA

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

LA SUSCRITA SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR QUE:

El H. Magistrado doctor Eduardo Cifuentes Muñoz no asistió a la sesión de Sala Plena del 25 de marzo de 1998 por encontrarse en comisión oficial en el exterior debidamente autorizado por la Sala.

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

{p}