

Sentencia C-351/17

CODIGO GENERAL DEL PROCESO-Resolución oficiosa sobre excepciones en cualquier proceso, salvo las de prescripción, compensación y nulidad relativa

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos mínimos

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Inexistencia de cosa juzgada

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes

PRESCRIPCION EXTINTIVA Y PRESCRIPCION ADQUISITIVA-Instituciones jurídicas con tratamiento e implicaciones diferentes

Referencia: Expediente D-11665

Demandante:

Administradora Colombiana de Pensiones

Asunto: Acción pública de inconstitucionalidad contra el inciso primero del artículo 2513 del Código Civil y el artículo 282 del Código General del Proceso (parcial).

Magistrado Sustanciador:

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Bogotá DC, veinticinco (25) de mayo de dos mil diecisiete (2017)

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, consagrada en los Artículos 40, 241 y 242 de la Constitución Política, la ciudadana Edna Patricia Rodríguez Ballén, en calidad de ciudadana y Gerente Nacional de Doctrina (A) de la Administradora Colombiana de Pensiones, en adelante, Colpensiones, presentó demanda de inconstitucionalidad contra el inciso primero del artículo 2513 del Código Civil y el artículo 282 del Código General del Proceso (parcial).

Mediante Auto del siete (7) de octubre de 2016, el Magistrado Sustanciador inadmitió la demanda por considerar que la formulación de los cargos carecía de los requisitos de claridad, certeza, especificidad y pertinencia, necesarios para la debida estructuración de los cargos de inexequibilidad, según lo dispuesto en el Decreto 2067 de 1991 y el desarrollo jurisprudencial respectivo.

Dentro del término previsto, el catorce (14) de octubre de 2016, la accionante radicó en la Secretaría General de esta Corporación escrito de subsanación, razón por la que el primero (1º) de noviembre de 2016 el Magistrado Sustanciador decidió admitir la demanda, dispuso su fijación en lista y, simultáneamente, corrió traslado al Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto a su cargo.

En la misma providencia, en virtud de lo dispuesto en los artículos 244 de la Constitución y 11 del Decreto 2067 de 1991, se ordenó comunicar el inicio del proceso al Presidente del Congreso de la República, al Ministro de Justicia y del Derecho, al Ministro de Trabajo y al Secretario Jurídico de la Presidencia de la República para que, si lo estimaban conveniente, intervinieran dentro del proceso de la referencia a objeto de exponer su posición en cuanto a la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los preceptos acusados.

Adicionalmente, en observación de lo previsto en el artículo 13 del Decreto 2067 de 1991, se invitó a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, a la Comisión Colombiana de Juristas, a Dejusticia, al Instituto Colombiano de Desarrollo Procesal -ICDP- y al Instituto de Derecho Administrativo del Magdalena -IDAMAG-. Así mismo, a los decanos de las facultades de Derecho de la Universidad de Antioquia, Nacional, Distrital Francisco José de Caldas, Militar, Externado de Colombia, del Atlántico, UIS, San Buenaventura, Andes, Libre, Gran Colombia, EAFIT, del Rosario, del Norte, Pontificia Javeriana, del Sinú, Pontificia Bolivariana, Santo

Tomás, Sergio Arboleda, del Valle y Autónoma de Bucaramanga -UNAB-.

Una vez cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución Política y en el Decreto 2067 de 1991, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda de la referencia, en los siguientes términos:

I. EL TEXTO DEMANDADO

El artículo 2513 del Código Civil, sancionado el 26 de mayo de 1973, y el artículo 282, inciso 1º, de la Ley 1564 de 2012, Código General del Proceso, publicado en el Diario Oficial No. 48.489 de 12 de julio de 2012, disponen textualmente:

CÓDIGO CIVIL

Sancionado el 26 de mayo de 1873

TITULO XLI

DE LA PRESCRIPCIÓN

CAPÍTULO I

DE LA PRESCRIPCIÓN EN GENERAL

ARTICULO 2513. Necesidad de alegar la prescripción. El que quiera aprovecharse de la prescripción debe alegarla; el juez no puede declararla de oficio.

<Inciso adicionado por el artículo 2 de la Ley 791 de 2002. El nuevo texto es el siguiente:>
La prescripción tanto la adquisitiva como la extintiva, podrá invocarse por vía de acción o por vía de excepción, por el propio prescribiente, o por sus acreedores o cualquiera otra persona que tenga interés en que sea declarada, inclusive habiendo aquel renunciado a ella.

LEY 1564 DE 2012

Diario Oficial No. 48.489 de 12 de julio de 2012

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones.

ARTÍCULO 282. Resolución sobre excepciones. En cualquier tipo de proceso, cuando el juez halle probados los hechos que constituyen una excepción deberá reconocerla oficiosamente en la sentencia, salvo las de prescripción, compensación y nulidad relativa, que deberán alegarse en la contestación de la demanda (...). (Se subraya la expresión demandada)

I. LA DEMANDA

1. Normas constitucionales que se consideran infringidas

A juicio de la accionante, el inciso primero del artículo 2513 del Código Civil y el artículo 282 del Código General del Proceso (parcial) transgreden el preámbulo y los artículos 1, 2, 48 y 229 de la Constitución Política.

2. Fundamentos de la demanda

La accionante comienza advirtiendo la inexistencia de cosa juzgada constitucional. Señala que si bien mediante Sentencia C-933 de 2004 la Corte se pronunció respecto del artículo 2315 del Código Civil y 306 del Código de Procedimiento Civil¹, norma reproducida con un contenido “casi idéntico” en el artículo 282 del Código General del Proceso, demandados en esta oportunidad, lo cierto es que en aquella se emitió un fallo inhibitorio, por ineptitud sustancial de la demanda y que, para la configuración de cosa juzgada, se requiere que la Corte Constitucional haya adoptado una decisión de fondo.

Hecha esta precisión, argumenta que las disposiciones acusadas proscriben la posibilidad de que el juez en los procesos ordinarios pueda declarar de oficio la prescripción extintiva, independientemente de que se comprometan recursos públicos, regulación que, en su opinión, desconoce la protección del patrimonio público y la tutela judicial efectiva –entendida como una acepción del acceso a la administración de justicia-, ambas garantías de rango constitucional.

En su criterio, si bien la prohibición de la declaración de oficio de la prescripción extintiva puede orientarse a proteger el principio de autodeterminación de los particulares², lo cierto es que, de encontrarse en riesgo el patrimonio público, el juez debería gozar de alternativas procesales para declararla, en virtud del principio de concurrencia del poder público³ y la garantía del acceso efectivo a la administración de justicia⁴.

Así, pone de presente que a diferencia de la jurisdicción contencioso administrativa donde el operador jurídico puede declarar de oficio la prescripción extintiva (art. 180 numeral 6 del CPACA), en la jurisdicción ordinaria no es posible proceder de conformidad, a pesar de que también se manejan recursos públicos, debido a la competencia de los jueces ordinarios de la jurisdicción laboral para tramitar asuntos en materia de seguridad social (“que comprende cerca del 80% de las causas”).

Explica que el artículo 32 del Decreto-Ley 2158 de 1948, Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, guarda silencio respecto de la posibilidad de que la prescripción sea declarada de oficio, en consecuencia, se debe acudir al artículo 145 del mismo Estatuto, conforme al cual “a falta de disposiciones especiales en el procedimiento del trabajo, se aplicarán las normas análogas de este Decreto y, en su defecto, las del Código Judicial”, ahora Código General del Proceso. De acuerdo con el artículo 282 del Código General del Proceso “cuando el juez halle probados los hechos que constituyen una excepción deberá reconocerla oficiosamente en la sentencia, salvo las de prescripción, compensación y nulidad relativa, que deberán alegarse en la contestación de la demanda (...)” (Subrayado fuera del texto).

Alega que la prohibición acusada no puede ser sustentada en el principio de libertad de configuración legislativa, la cual se encuentra limitada por la protección que debe brindarse, por un lado, al patrimonio público, la cual puede ser directa, cuando se trata de expedir normas específicas para garantizar su protección, o indirecta, cuando en la regulación “se pasa por alto la protección” del patrimonio, como sucede en el caso que se pone en consideración. Y, por otro, a la tutela judicial efectiva, en virtud de la cual el juez debe ser dotado de alternativas procesales suficientes que le permitan alcanzar la preservación del patrimonio público⁵.

En lo que atañe al patrimonio público afirma que encuentra respaldo en el preámbulo de la

Constitución Política, debido a que precisa como valor fundante constitucional la unidad de la Nación, en el artículo 1º Superior en atención a la prevalencia del interés general en el ordenamiento jurídico, y en el artículo 48 en cuanto “establece una cláusula de destinación específica para los recursos que administran las instituciones de seguridad social”. En atención a lo anterior, concluye que los “contenidos materiales de la Carta [...] interpretados de manera sistemática permiten concluir la existencia de un principio constitucional autónomo de protección al patrimonio público”, el cual es un parámetro para el control que debe adelantar esta Corporación (Sentencias C-088 de 2000 y SU-627 de 2015).

Aunado a ello, destaca que entre otros artículos que refieren al patrimonio público en la Constitución están el 88, 90, 122, incisos 4º y 5º, 267, inciso 1º, 268, numeral 8, 277 numeral 7 y 278 numeral 1.

Precisa que la declaración de inconstitucionalidad que se pretende busca un fin legítimo e idóneo para la protección del patrimonio público. Se trata de una medida que no puede suplirse con otra y, en todo caso, no se refiere a derechos imprescriptibles. Por ejemplo, en materia de seguridad social, la prescripción sólo procedería en materia de mesadas pensionales.

Respecto a la tutela judicial efectiva manifiesta que “el acceso a la administración no solo debe ser formal o nominal, es necesario que existan procedimientos idóneos y efectivos para la definición de las pretensiones y las excepciones debatidas”. En este sentido, para lograr la protección del patrimonio público “no se puede menoscabar solo porque una norma jurídica no le otorgue la posibilidad (al juez) de declarar de oficio la prescripción”.

Así mismo, precisa que la Corte Constitucional podría decretar, en caso de no declarar la inexequibilidad absoluta de las normas demandadas, su constitucionalidad condicionada. En este sentido, aduce que con el fin de evitar un vacío en el ordenamiento jurídico, con base en el “principio de interpretación de la ley conforme a la Constitución”, podría declararse la prescripción de manera oficiosa cuando se encuentre comprometido el patrimonio público.

El escrito de subsanación de la demanda fue presentado el 14 de octubre de 2016, dentro del término de que disponía para el efecto, reiterando los argumentos de la demanda inicial. En particular, manifiesta que la proscripción de la declaratoria de oficio la prescripción extintiva se dirige a asuntos en los que se encuentren involucrados únicamente particulares. Sin

embargo, ha conducido a que en asuntos de competencia de la jurisdicción ordinaria en la que se encuentran involucrados recursos públicos, estos resulten afectados.

Asimismo, insiste en que no se trata de poner en tela de juicio derechos imprescriptibles como los relacionados con la seguridad social, en particular, los derechos pensionales.

Aunado a ello, destaca los salvamentos de voto en la Sentencia SU-542 de 2016 de los magistrados Gabriel Mendoza Martelo, Alejandro Linares Cantillo y Luis Guerrero Pérez. En ese texto jurisprudencial, según expone, se hace referencia a la indexación de la primera mesada pensional en el caso de la pensión de sobrevivientes. En los salvamentos se hace referencia a la importancia de la estabilidad financiera del sistema pensional

El Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo permite la declaración oficiosa de la prescripción extintiva por parte del juez. A pesar de que no se aduce una justificación para ello, lo cierto es que, en su consideración, no debe asumirse como la simple expresión de la libertad de configuración legislativa, puesto que debe considerarse también que obedece al contexto histórico en que se expide la norma demandada. Precisa que la regulación sobre la prescripción es propia del Siglo XIX, cuando el juez estaba sujeto a aplicar mecánica y deductivamente el ordenamiento jurídico, “lógica que se trasladó a las reglas de procedimiento civil y ahora al Código General del Proceso”. Anteriormente se entendía que si el demandado no alegaba la prescripción, libremente disponía de su derecho. En el actual estado constitucional, el papel del juez ha cambiado, lo que permite que en la jurisdicción contencioso administrativa este pueda decretar de oficio la prescripción extintiva, lo que se acompasa con la posición de garante que asumen los operadores judiciales para proteger el patrimonio público.

En este sentido, precisa que “la demanda de inconstitucionalidad no se dirige contra una interpretación que se realiza de las disposiciones acusadas, ni obedece a una deducción subjetiva de las mismas, sino que se trata de un juicio de contraste que se propone contra una proposición jurídica real y existente, lo cual se demuestra con el artículo 180 del CPACA.

Aunado a lo anterior, explica que el presente caso, si bien se trata de normas procedimentales, lo cierto es que tienen contenido sustancial. En consecuencia, a la labor del legislador se imponen límites constitucionales relacionados con la protección que se debe

brindar al patrimonio público y a la tutela judicial efectiva.

1. Universidad Externado de Colombia – Departamento de Derecho Civil-

El señor Juan Gómez, en calidad de Docente del Departamento de Derecho Civil de la Universidad Externado de Colombia, mediante escrito presentado en esta Corporación el 28 de noviembre de 2016, manifestó que la Corte Constitucional debe declararse inhibida o, en su defecto, declarar la exequibilidad de la norma demandada.

Advirtió que la demanda es inepta por no cumplir los requisitos de claridad y suficiencia que permitirían estructurar los cargos de inconstitucionalidad. Explica que el fundamento de la demanda es ajeno al control constitucional y propio de intereses particulares al interior de un proceso judicial. A su parecer, el argumento de la demandante consiste, por un lado, en que la proscripción impuesta al juez para declarar de oficio la prescripción extintiva cuando la defensa técnica descuide hacerlo, podría afectar el patrimonio de las entidades y demás sujetos de derechos involucrados, situación que no puede ser controvertida por el operador judicial debido a que no cuenta con los mecanismos de amparo.

Por otro lado, explica que, a diferencia de lo regulado en el Código General del Proceso, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo sí permite que se declare la prescripción extintiva, desencadenando la vulneración del derecho a la igualdad y un trato diferencial injustificado. Aduce que esta afirmación es errada debido a que el numeral 6 del artículo 180 no permite la declaración oficiosa de esta excepción, pues, en su lectura, “lo que puede hacer de oficio el juez, no es declarar probada la excepción, sino decidir sobre aquellas [...] que planteadas [...] puedan decidir de manera preliminar la controversia”.

Explica que la prescripción extintiva, así como la nulidad relativa y la compensación, son excepciones que deben ser alegadas por el interesado, so pena de no tener efecto jurídico en la litis debido a su naturaleza como medios de defensa judicial en los cual se encuentra comprometido el interés particular, afectando exclusivamente al titular de la excepción

respectiva.

Precisa que la prescripción extintiva “es un modo de extinción de las obligaciones que se funda en la seguridad jurídica”, fundada, primero, en el paso del tiempo “respecto de la relación obligacional” y, segundo, en la “desidia e inactividad” del titular del crédito, de lo cual se colige desinterés frente a su derecho subjetivo. En consecuencia, “no puede premiarse al deudor que incurre en la negligencia de ni tan si quiera alegar una excepción que considera fundada”. Adiciona que conforme al artículo 2539 del Código Civil, la prescripción extintiva puede ser interrumpida⁶, así como renunciada por su titular. En consecuencia, el juez está vetado para intervenir cuando quien debió haber defendido sus intereses no lo hizo lo que, en su consideración, permite vislumbrar el “desinterés procesal por poner de presente el hecho que la configura”.

Reitera que la prescripción extintiva es un modo de extinguir las obligaciones, no un derecho fundamental, pues no compromete la defensa de los sujetos procesales, “sino que le imponen una carga a la defensa técnica”, que, se presume, tiene conocimiento de la ley y debe alegar esta figura en la oportunidad correspondiente para la defensa de su representado.

Por último, pone de presente que la regulación de la prescripción extintiva en el Código Civil y en el Código General del Proceso es una manifestación de la libertad de configuración del legislador que no comprende el núcleo esencial de ningún derecho fundamental.

1. Universidad Libre de Colombia

Mediante escrito presentado en esta Corporación el 28 de noviembre de 2016, el profesor Jorge Burbano, Director del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre, Sede de Bogotá, el docente Gustavo Castro, de dicha Facultad de Derecho, y la abogada Paola Erazo, egresada de la misma institución, manifestaron que en su consideración la disposición acusada debe ser declarada exequible.

Inicialmente destacan la importancia del derecho sustancial y su cumplimiento en el escenario procesal en relación con la administración de justicia que realizan los jueces de la

república y la relevancia que en cada proceso deben tener los derechos particulares, los instrumentos específicos para conseguir un proceso adecuado y, ante todo, la tutela judicial efectiva.

Ponen en consideración que la prescripción extintiva es un fenómeno jurídico que implica la pérdida del derecho por el transcurso del tiempo y su falta de ejercicio. Es comprensible, por ende, que la manifestación de la voluntad sea necesaria para poder declarar la prescripción, mientras que su ausencia lleva a suponer el desinterés del titular.

Afirman que la caducidad es de orden público, en cuyo caso el juez si tiene la obligación de actuar oficiosamente a diferencia de la prescripción extintiva, la cual hace parte de la órbita interna de las partes. Destacan que la prescripción extintiva transforma la obligación jurídica en natural, en cuyo marco las partes pueden llegar a acuerdos diferentes a los señalados en la ley, por ende, la declaración oficiosa podría generar efectos entre las partes ajenos a la institución jurídica.

En cuanto a la declaración oficiosa de la prescripción extintiva y el patrimonio público en materia de seguridad social señala que el Estado ha implementado diferentes estrategias para la obtención de recursos en procura de salvaguardar la sostenibilidad fiscal, entre estas la regulación de parafiscales destinados a contribuir con la seguridad social. En consecuencia, la protección al patrimonio no depende únicamente de las providencias judiciales, ni de la posibilidad de que el juez declare la prescripción extintiva y, en todo caso, las partes pueden alegarla como una excepción en la contestación de la demanda.

Alega que en el caso de que las normas se declaren inexecutable o se condicione su exequibilidad se impondría una carga excesiva para el sujeto activo y, a la vez, se ampararía la actuación negligente de las instituciones públicas encargadas de la defensa judicial en materia de seguridad social. Concluye que la falta de un oportuno alegato de la prescripción en la contestación obedece a la negligencia de la defensa, la cual no se relaciona con la forma en que está contemplada la norma.

La Universidad del Rosario, mediante el Director de la especialización en derecho procesal de la Facultad de Jurisprudencia, Señor Gabriel Hernández, presentó escrito en esta Corporación el 28 de noviembre de 2016, solicitando la exequibilidad de las normas demandadas.

En el inicio de su escrito alude a la diferencia existente entre proceso y procedimiento. Explica que el primero es un “método pacífico de debate dialéctico que enfrenta a dos desiguales por naturaleza, [pero en igualdad jurídica], ante un tercero imparcial, imparcial e independiente, quien [...] ha de resolverles heterocompositivamente (sic) el litigio”. Este tercero, debe ser imparcial e independiente, por ende, no debe guardar interés en el resultado del proceso, ni tampoco estar en condición de subordinación frente a las partes. En caso de no cumplirse con el presupuesto de imparcialidad, donde siempre estarán tres sujetos, uno imparcial y dos que debaten en igualdad jurídica, no se puede hablar de un proceso sino de un procedimiento, en el que solo se involucran dos partes, quien peticiona y quien resuelve.

Conforme con el numeral 9 del artículo 28 del Código General del Proceso, la Nación puede ser parte como demandante o como demandada. En concordancia, indica que la prescripción se ha caracterizado por ser un imperativo de interés y aunado a ello renunciable. Por ende, el operador jurídico no puede subrogar la actividad de una de las partes, a quien le corresponde alegar ese modo de prescripción de las obligaciones, con el argumento de que lo contrario podría socavar el interés público. Si el juez tuviera que declarar oficiosamente la prescripción, a pesar de que carece del derecho de disposición, estaría arrogándose la facultad de declarar ante sí mismo la prescripción. Así las cosas, el juez terminaría siendo un sujeto procesal, contraviniendo la separación de poderes y la imparcialidad jurídica.

Igualmente, según el artículo 46 del CGP el Ministerio Público puede intervenir como sujeto procesal, para lo cual está dotado de amplias facultades, como las de interponer recursos, emitir conceptos, solicitar nulidades, pedir adoptar y controvertir pruebas. Igualmente, en virtud del artículo 610 de la misma norma, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, podrá actuar en cualquier estado del proceso “[c]omo interviniente en los asuntos donde sea parte una entidad pública o donde se considere necesario defender los intereses patrimoniales del Estado”. Y, en ejercicio de esta facultad “tendrá las mismas facultades atribuidas legalmente a las entidad o entidades públicas vinculadas como parte en el respectivo proceso”, entre estas “proponer excepciones previas y de mérito, coadyuvar u

oponerse a la demanda”.

En consecuencia, en el marco del Código General del Proceso el Estado no solo actúa como parte, con los mismos derechos, deberes y cargas que la contraparte, sino que además cuenta con el Ministerio Público e igualmente con el apoyo de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, las cuales deben velar por evitar el desmedro patrimonial. En conclusión, no es posible colegir como lo hace la accionante que se contraviene la Constitución porque las normas sustanciales y procesales “exijan que la prescripción siendo por antonomasia renunciante”, deba ser alegada por los entes estatales cuando estén avocados a un proceso judicial.

1. Universidad Externado de Colombia – Departamento de Derecho Procesal-

El Docente Henry Sanabria, del Departamento de Derecho Procesal de la Universidad Externado de Colombia, mediante escrito presentado en esta Corporación el 28 de noviembre de 2016, solicitó declarar exequibles las disposiciones acusadas.

En primer lugar, sustenta su escrito en la libertad de configuración legislativa. Precisa que el legislador tiene libertad para ejercer sus funciones en materias sustanciales y procesales. En esta última, se encarga de regular todos los aspectos pertinentes necesarios para garantizar el acceso a la administración de justicia, definiendo las condiciones para su ejercicio y las de los intervinientes procesales para comparecer al proceso.

Precisa que las normas demandadas son de carácter procesal y, acorde con esto, las normas acusadas se refieren a los efectos que “poseen dentro del proceso judicial en cuanto a la imposibilidad que tiene el juez de declarar oficiosamente la excepción de prescripción y a la carga procesal que tiene la parte demandada de alegarla en la contestación de la demanda”.

Una vez hecha esta aclaración, sostiene que todos los aspectos procesales en un proceso judicial deben estar enmarcados en los límites constitucionales, respetuosos de los derechos fundamentales, necesarios y proporcionales. Destaca que la Corte Constitucional ha creado un test o juicio de proporcionalidad, a fin de determinar si el legislador sobrepasó o no los

límites constitucionales, el cual comprende la identificación de finalidad de la norma, su idoneidad, necesidad y proporcionalidad.

Aunado a ello, en su consideración, la norma es idónea, pues permite que las partes, en especial la demandada, tengan conciencia y asuman una conducta relacionada con que el proceso se desarrolle conforme su impulso procesal, por ende, debe cumplir con las cargas correspondientes ante el juez. La medida es, también necesaria, debido a que no existen otras medidas que busquen alcanzar la finalidad mencionada. De existir, en su consideración, serían más gravosas u harían nugatorios los derechos al debido proceso y de acceso a la administración de justicia.

En concordancia con lo anterior, afirma que la disposición es “proporcional en sentido estricto”, debido a que la restricción de los derechos e intereses del demandado, comprende un beneficio de rango constitucional, puesto que permite establecer cargas en la conducta procesal de esta parte del proceso, quien, si guarda interés, debe alegarla y demostrarla.

Una vez realizado este ejercicio, concluye que las normas demandadas son producto de la libertad de configuración legislativa, las cuales se encuentran ajustadas a los principios y normas constitucionales y no restringen desproporcionadamente los derechos e intereses de la parte demandada. Posición tras la cual, alega que, contrario a lo señalado por la demandante, la libertad de configuración legislativa si es un argumento suficiente y de peso para defender la exequibilidad de las disposiciones atacadas.

Seguidamente sostiene que la exigencia de que la prescripción sea alegada no obedece a un “capricho del legislador”, sino al carácter renunciante de la prescripción. Destaca que conforme con el artículo 282, cuando la prescripción no se alegue deberá entenderse renunciada. En ese sentido, indica que la prescripción es una institución jurídica que opera en favor del demandado, quien para ejercerla, debe hacerlo en los términos procesales correspondientes. Premisa que no resulta desproporcionada ni tampoco vulnera un derecho fundamental.

Respecto a la posible afectación del patrimonio público, sostiene que la accionante parte de un error al considerar que el legislador debe hacer consideraciones especiales para las entidades públicas en todos los casos. Precisa que en la jurisdicción ordinaria, incluyendo la laboral y de seguridad social, tanto los particulares como las entidades estatales son sujetos

procesales llamados a participar en el proceso cumpliendo cargas, deberes y obligaciones procesales. Destaca que no existe fundamento para darle al Estado la prerrogativa que se pretende en la demanda, en la cual, lo único que se alega para el efecto es que la Entidad omita presentar esa excepción. Concluye que no presentar la demanda o no presentar las excepciones de que dispone no puede decantar en una prerrogativa reconocida en favor del Estado.

1. Universidad Santo Tomás

El 30 de noviembre de 2016, vencido el término de fijación en lista, el Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Santo Tomás, Ciro Güecha, y el Docente Carlos Rodríguez, profesor del Consultorio Jurídico Internacional, solicitaron declarar exequibles las disposiciones acusadas.

En su escrito, se hace amplia referencia al desarrollo jurisprudencial sobre el derecho de acceso a la administración de justicia y su relación con el debido proceso, destacándolo como parte de su núcleo esencial y como un mecanismo idóneo para dar cumplimiento a los fines del Estado, entre estos, garantizar un orden político, económico y social justo, tendiente a promover la convivencia pacífica, velar por el respeto a la legalidad y a la dignidad humana.

Adicionalmente, sostiene que se encuentra limitado a los requisitos determinados por el legislador para garantizar la efectividad y la eficacia de su ejercicio. Límites que pueden imponerse siempre y cuando se encuentren justificados en los fines del Estado Social de Derecho y acordes con el marco constitucional, de tal forma que sean razonables y proporcionales e, igualmente, dirigidos a la promoción del derecho de acción y acceso a la administración de justicia de personas sometidas a su jurisdicción.

Bajo estos considerandos, sostiene que la prescripción se entiende como una institución jurídica que atiende al ejercicio del derecho de acción, derivado del ejercicio de un derecho subjetivo, y, a la vez, un límite proporcional al reconocimiento de este derecho, el cual debe ser defendido por su titular, renunciar al mismo o descuidarlo, en cuyo caso, deberá ser consecuente con sus propios actos. Al respecto, precisa que recae en el titular del derecho

ejercer sus derechos y solicitar oportunamente su reconocimiento cuando estos sean limitados o vulnerados.

Finalmente, hace referencia al argumento de la demanda que asegura que la mayoría de los asuntos ordinarios son laborales. Esta consideración, en su criterio, refuerza la importancia de que la prescripción extintiva no sea declarada de oficio, puesto que en asuntos de carácter laboral, en consonancia con lo establecido en el artículo 1º y 53 de la Carta, el legislador debe ser aún más riguroso al tratarse de la prescripción de derechos propios del derecho fundamental al trabajo.

Así, concluye que las disposiciones acusadas son consecuencia de la libertad de configuración legislativa, que atiende a la finalidad de establecer límites específicos para el ejercicio de un derecho y para determinar garantías en el ejercicio de principios constitucionales, como la seguridad jurídica y la prevalencia del interés general, así como los derechos laborales. Por consiguiente, en la eventualidad de que el titular de un derecho no alegue la prescripción, se comprende como una renuncia válida, sin perjuicio de que se pueda repetir contra el funcionario negligente.

1. Universidad Militar Nueva Granada

El señor Walter Cadena, Decano de la Facultad de Derecho, solicitó declarar la constitucionalidad de las disposiciones acusadas mediante escrito presentado el 1º de diciembre de 2016, vencido el término otorgado para intervenir.

Afirma que la Corte es competente para conocer la demanda debido a que esta cumple con la carga argumentativa suficiente para su procedencia y no existe cosa juzgada constitucional. En cuanto al primer escrito presentado en la demanda, destaca la diferencia existente entre la jurisdicción ordinaria y la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Precisa que no se puede aplicar por analogía las disposiciones de la jurisdicción contencioso administrativa, puesto que la analogía procede cuando existe una laguna normativa, sin embargo, en el caso bajo estudio, la prohibición de que los jueces declaren de oficio la prescripción extintiva se encuentra claramente determinada en el artículo 2513 del Código Civil y 282 del Código General del Proceso, disposiciones demandadas.

En cuanto a la corrección de la demanda, se hizo énfasis en la imposibilidad de que el juez pueda declarar de oficio la prescripción extintiva cuando se trate de recursos públicos ya que contradice la protección del patrimonio público. Ante esto, precisa aceptar que debe existir igualdad en la estructura de los procedimientos ordinarios y administrativos contradeciría la necesidad de áreas especiales en el derecho. Al juez contencioso administrativo le corresponden funciones definidas relacionadas con la administración pública, guardiana de los recursos públicos y, en concordancia, los jueces tienen definida su competencia.

Aunado a ello, las disposiciones acusadas son fruto de la libertad de configuración del legislador, las cuales han sido aplicadas desde su creación sin inconvenientes. Y, en todo caso, existen suficientes mecanismos para proteger el patrimonio público. Igualmente, señala que las normas demandadas no dan lugar a interpretaciones y destaca el artículo 27 del Código Civil, conforme con el cual “cuando el sentido de la ley sea claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu”. Con lo cual destaca que la “libertad del intérprete no es absoluta”, sino que queda “circunscrita a los materiales que la norma a interpretar le brinde”.

En consecuencia, las normas son claras, específicas, no requieren, por ende, interpretación y son aplicables al no contradecir la protección del patrimonio público ni el acceso a la administración de justicia.

1. Universidad Nacional de Colombia

Mediante escrito presentado en esta Corporación el 2 de diciembre de 2016, el Profesor José Castro de la Universidad Nacional de Colombia, solicitó declarar exequibles las disposiciones demandadas.

Comienza su escrito explicando que la prescripción es una institución jurídica que permite adquirir o extinguir derechos con base en el transcurso del tiempo y su respectiva alegación. La inactividad frente al ejercicio del derecho se configuró, en principio, como un presupuesto adicional, sin embargo, al transcurrir el siglo XX, devino como elemento permanente de esta figura jurídica.

Pone en consideración que “(...) la prescripción extintiva o liberatoria, por el solo transcurso de cierto tiempo, produce la extinción de las obligaciones y de los derechos. Se llama extintiva para diferenciarla de la adquisitiva, aunque en realidad la una es la cara opuesta de la otra; cuando una persona adquiere un bien o un derecho por prescripción simultáneamente se extingue el derecho que el antiguo titular tenía sobre él y las acciones que emanaban de ese derecho”.

Siguiendo al doctrinante Álvaro Pérez Vives, aclara que no son las obligaciones las que prescriben sino las acciones. Y explica los diferentes requisitos que se necesitan para dicha prescripción, entre estos, que no esté declarada la imprescriptibilidad legal ni judicial; el transcurso del tiempo determinado por la ley para extinguir tanto las acciones como los derechos reales y personales; la falta de acción del acreedor por el tiempo que determine la ley y su “(...) alegación en juicio. So pena de que esa omisión se entienda como una renuncia a la prescripción”.

Precisa que la prescripción extintiva se cuenta desde que la obligación se hizo exigible, esto es, desde que existió la acción correspondiente. Conforme con la Ley 791 de 2002, el alegato de la prescripción puede surtirse por vía de acción o excepción, ya sea en la demanda o en la contestación, según corresponda. Se produce, en consecuencia, cuando no se interrumpe el término de prescripción por parte del deudor ni tampoco por parte del acreedor.

A continuación, pone en consideración, desde las formas de interpretación sistemática y teleológica, que la figura jurídica en estudio no debe analizarse únicamente como derechos contrapuestos y correlativos, sino también con un enfoque en los sujetos beneficiarios, quienes disponiendo de sus derechos los ceden de forma tácita sin que se denote jurídicamente la alteración en su patrimonio.

Esta situación, comprendida desde el Derecho Romano y que se concretó en la época de la codificación, especialmente en el código Civil Napoleónico de 1804 y el Bürgerliches Gesetzbuch de 1990, se determinó desde una comprensión sistemática que establecía que el sujeto a quien se dirigía la legislación, especialmente, en el área privada, estaba enmarcado en la autonomía privada de la voluntad, de la cual dependería no solamente en materia negocial, contractual e indemnizatoria, sino también, en el plano de los derechos reales y

judiciales.

Bajo estos considerandos, señala que la alegación de la prescripción es una materialización de la autonomía privada. Sin embargo, el dominio ajeno no implica per se la atribución jurídica para hacerse titular real del derecho principal o de dominio, de manera instrumental o formal a través del derecho. Se requiere, en consecuencia, que los titulares originarios hayan sido vencidos en juicio declarativo, constitutivo y que diera tránsito a cosa juzgada formal y, esencialmente, material, la cual garantiza la “paz” diseñada desde el Derecho Romano.

En consecuencia, “[e]n el marco liminar pero preciso de la autonomía privada es el titular de cada derecho propio quien de él puede disponer”. Por ende, se requiere necesariamente que en juicio se alegue la prescripción y pretender conservar los derechos, pues lo contrario, implica la pérdida de los mismos para el acreedor, debido a que se entiende renunciada. Con lo cual se precisa que la prescripción puede ser renunciada de manera tácita, como por ejemplo, cuando se pagan intereses o se solicitan plazos, o de manera explícita, cuando se reconoce la obligación por escrito. Lo cual, en su criterio debe ser respetado por el Estado Constitucional y legal. Así las cosas, concluye que la comprensión sistemática de la norma implica que “[u]na conminación judicial del juez para su declaración rompería con toda la estructuración del derecho negocial, dispositivo que también se encuentra anclado y verificado constitucionalmente”⁷.

En cuanto al aspecto teleológico, señala, con base en el artículo 2513, que “[e]l prescribiente pueda autónomamente reconocer, admitir y deliberar judicialmente su derecho. No resulta plausible que sea un tercero y menos aún un integrante del Estado, quien decida cuándo ha de tenerse por válida la operación de la prescripción, con sus efectos jurídicos respecto de un particular”.

Respecto a la protección del patrimonio público, precisa que la entidad accionante si bien es una entidad estatal, lo cierto es que funge como particular, lo que concuerda con el ordenamiento constitucional y legal. Y, en todo caso, también está obligada a la alegación perentoria y oportuna de la prescripción, con mayor razón, si se tiene en cuenta que su intervención debe ser diligente, adecuada, oportuna y eficaz, por lo cual la prescripción debe ser alegada por los asesores jurídicos y jurisdiccionales. La jurisdicción no puede zanjar las

falencias litigiosas de las entidades estatales.

Así las cosas, el legislador no está llamado a regular normas pensando en la excepción, sino en la generalidad. Aunado a ello, declarar la inexecutable de las disposiciones acusadas podría afectar el “[e]quilibrio epistemológico de derecho privado, en el que las personas de derecho privado, administran y avienen sus decisiones patrimoniales de acuerdo al código civil que por antonomasia debería ser estable, preciso y debería brindar, por encima de cualquier otro ordenamiento, seguridad jurídica”.

Concluye que la prescripción siempre ha de ser alegada, al ser una institución del derecho privado con el potencial de “destruir acciones jurisdiccionales”. Por ende, las disposiciones acusadas son exequibles y acordes con la Constitución Política (artículos 16 y 333), que implica la prevalencia de las libertades y la dignidad del ser humano, en las cuales el Estado no puede inmiscuirse, pues lo contrario socaba la integridad e identidad de los sujetos de derecho, también intangibles, en el postmodernismo constitucional.

1. Universidad Industrial de Santander (UIS)

La profesional Clara Tapias, Directora de Consultorios Jurídicos de la Universidad Industrial de Santander, mediante escrito presentado en esta Corporación el 13 de diciembre de 2016, manifestó que, en su consideración, las disposiciones acusadas deben ser declaradas inconstitucionales.

Inicialmente, hizo referencia a la evolución constante del derecho. En consecuencia, se trata de una ciencia con carácter dinámico, cambiante y, por ende, limitado. Señala que la prescripción es el término dispuesto por el legislador para la duración de las relaciones jurídicas, entre sujetos y objetos de derecho. Lo que tiene especial influencia en el derecho procesal, en el transcurso del cual las partes tienen cargas procesales, cuyo ejercicio depende de la discrecionalidad del ciudadano y el juez no tiene la obligación de imponer su cumplimiento coercitivamente.

Citando doctrina, señala que la prescripción “permite desarrollar el interés público bajo los criterios de protección de los derechos conforme con las costumbres sociales”. La realización

material del derecho depende de la actividad de los interesados en su ejercicio que se acompaña con el término de duración de la relación jurídica. Destaca, siguiendo a la doctrina que “nada es inmune al paso del tiempo y, sobre todo, hay una tendencia a estimular y exigir la definición oportuna de situaciones inestables y controvertidas, como es natural, por iniciativa de los interesados”. La prescripción extintiva exige que en un término específico se haya dejado de ejercer el derecho, en detrimento de los derechos del acreedor y en beneficio del deudor. Precisa además que existe controversia respecto de los efectos de la prescripción, en cuanto a si recae sobre los derechos sustanciales o sobre las acciones. Sin embargo, en su criterio, los efectos recaen sobre estas últimas, lo que genera que los derechos se mantendrán, sin embargo, las obligaciones serán de carácter natural.

Seguidamente, sostiene que en la jurisdicción contencioso administrativa, así como en la ordinaria, el concepto y nociones generales sobre la prescripción son similares, sin embargo, difieren en cuanto al papel desarrollado por el juez. Destaca que en ambas ramas del derecho las partes procesales pueden alegar ante el juez la prescripción, en ejercicio de la autonomía de la voluntad, sin embargo, el operador jurídico parte de perspectivas diferentes en su análisis.

Así, en materia civil, en virtud del artículo 2513 del Código, las partes deben alegarla, el juez no puede declararla de oficio; contrario a ello, en la jurisdicción contencioso administrativa, se dispone en el artículo 180 del Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo que el juez deberá resolver de oficio o a petición de parte sobre la prescripción extintiva.

Advierte que la ley sanciona la falta de interés y, por ende, el juez constitucional debe tener en cuenta la razón subjetiva del no ejercicio o la negligencia real o supuesta del titular. Las administradoras pensionales se ven expuestas a demandas de competencia de la jurisdicción ordinaria y, ante la posibilidad de una “defensa insensata”, que descuide el alegato de la prescripción extintiva siendo procedente”; el patrimonio público se podría ver menoscabado. Por ende, advierte que existen ciertos escenarios que deberían permitir la intervención del juez.

Destaca que el alegato de la prescripción en materia civil se comprende como una de las manifestaciones de la autonomía de la voluntad propia de esa rama del derecho, la cual se

reguló en nuestro ordenamiento jurídico en un contexto diferente al vigente, en el cual eran ajenas tendencias como la constitucionalización del derecho y la influencia del derecho público en el privado.

En el derecho público se comprende que existe la necesidad de otorgar protección a los bienes públicos, no salvaguardados lo suficiente por la legislación, como sucede, por ejemplo, con la seguridad social. En su consideración, es indebida la reducción de las posibilidades de defender el patrimonio público, por ejemplo, estableciendo normas que dificulten la protección de estos derechos, como sucedería si se someten a normas del derecho privado procesos propios del derecho público. Precisa que la declaración oficiosa de la prescripción no involucra una ventaja desproporcionada frente a la contraparte, puesto que no implica un sacrificio desmedido del derecho de defensa. Situación que no implica imposición al particular en condición de vulnerabilidad, quien está facultado para ejercer el derecho de exigir el cumplimiento de la obligación en los términos de ley.

Así las cosas, concluye que debe prevalecer el interés general, en relación con la protección del patrimonio público. En consecuencia, a fin de salvaguardar el interés general, así como la efectiva administración de justicia (artículos 1º y 229 de la Constitución Política), cuando no se alegue la prescripción, debiendo hacerlo, esta debe ser declarada de oficio.

En este sentido, señala estar de acuerdo en que se profiera una decisión condicionada, en el sentido de que es procedente declarar de oficio la prescripción cuando esté involucrado el patrimonio público. Lo que permite armonizar las disposiciones privadas cuando estén involucrados intereses públicos, específicamente, en el campo de la seguridad social, logrando salvaguardar la autonomía de la voluntad y, a la vez, el interés general, prevalente en el Estado Social de Derecho. Situación que permite proteger el patrimonio público por encima de los formalismos jurídicos que pretendan imponerse.

I. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Ministerio Público, a través de escrito allegado a esta Corporación el 16 de enero de 2017, manifiesta que la Corte Constitucional debe declararse inhibida debido a la insuficiencia de los argumentos aducidos en la demanda.

Advierte que el concepto de violación es uno de los requisitos sustanciales mínimos para estructurar los cargos de inconstitucionalidad, conforme con el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991 y el desarrollo jurisprudencial subsiguiente, resaltando la Sentencia C-1052 de 2001, la cual exige que en la demanda se precisen las razones de la inconformidad de manera cierta, clara, específica, pertinente y suficiente. Señala que la demanda objeto de estudio si bien precisa el objeto demandado y el fundamento para considerar que la Corte Constitucional es competente para conocer el asunto, lo cierto es que “no se ofrecen razones suficientes que justifiquen activar la jurisdicción constitucional”. Ello, debido a que la accionante no especifica las razones por las cuales las normas demandadas resultan ineficaces para la protección del patrimonio público.

Aunado a ello, la accionante no alcanza a “desvirtuar la presunción de constitucionalidad” que reposa frente a las normas objeto de estudio, por la amplia libertad de configuración legislativa, la cual permite diseñar los trámites que considere pertinentes para lograr alcanzar los fines del proceso. Respecto a la tutela judicial efectiva, señala que se descuida en la demanda que la prescripción tiene entre sus objetivos materializar la seguridad jurídica, en procura del interés general. Marco en el cual se puede tener acceso efectivo a la administración de justicia para defender el patrimonio público.

En consecuencia, ni la demanda ni su corrección, en su criterio, evidencian un asomo de duda respecto de la constitucionalidad de las disposiciones acusadas. Lo que se cuestiona por la accionante es “una inaplicación práctica de aquellas”, cuando se afirma en la demanda que debido a las “competencias de los jueces ordinarios laborales para que resuelvan controversias relacionadas con la seguridad social ha llegado a que en algunos debates jurídicos se pueda ver comprometida la protección de los recursos públicos, entre ellos los de la parafiscalidad, cuando no se alega o no se pide la declaratoria de prescripción en las causas que se inician cuando el debate gira en torno al reconocimiento y pago de derechos de contenido económico”.

VI. CONSIDERACIONES

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir la demanda que en el presente

caso se formula contra los Artículos 2513 del Código Civil y 282 (parcial) del Código General del Proceso.

2. Cuestiones preliminares

Previo a cualquier pronunciamiento sobre el fondo del asunto corresponde considerar algunos aspectos cuya resolución puede incidir en la decisión a adoptar. En primer lugar, se debe clarificar si se está frente a una situación de cosa juzgada dada la existencia de la Sentencia C-933 de 2004. En segundo lugar, se hace necesario atender algunas objeciones formuladas por el Ministerio Público y uno de los intervinientes respecto de la aptitud de los cargos.

2.1 La inexistencia de cosa juzgada respecto del artículo 2513

La cosa juzgada se funda en varias razones, entre ellas se destacan la necesidad de realizar el valor de la seguridad jurídica, esencial en el Estado de Derecho y presente en el Estado Social de Derecho, el cual alcanza expresión concreta en la protección de la confianza y la buena fe de aquel que se atiene a decisiones judiciales previamente adoptadas. También en el deber de preservar la autonomía judicial no dando lugar a que se reabran debates agotados por un juez competente⁸. Igualmente, en el mandato imperativo de asegurar la supremacía de la Constitución Política.

En su escrito de demanda la accionante advierte que una de las disposiciones acusadas, el artículo 2513, ya fue objeto de cuestionamiento ante esta Corporación, pero en esa oportunidad, mediante Sentencia C-933 de 2004, la Corte se declaró inhibida en los siguientes términos:

“Declararse INHIBIDA para conocer de los apartes acusados de los artículos 2513 y 2536 del Código Civil, modificados por los artículos 2 y 8 de la Ley 791 de 2002, y de los apartes acusados del artículo 306 del Código de Procedimiento Civil, por ineptitud sustancial de la demanda.” (Negrillas fuera de texto)

De lo inmediatamente transcrito se colige que el artículo 2513 censurado en esta oportunidad no fue objeto de pronunciamiento en aquella ocasión, por lo cual no ha tenido

lugar la cosa juzgada y el precepto conserva su vigor.

Zanjado el punto, corresponde ahora revisar la aptitud de los cargos pues de ello también depende la procedencia del juicio de constitucionalidad.

2.2. La aptitud de los cargos

Otro asunto de relevancia jurídica a valorar preliminarmente lo constituyen los cuestionamientos expuestos por el interviniente del Departamento de Derecho Civil de la Universidad Externado y por el Ministerio Público, contra los cargos formulados por la demandante. El primero considera que los cargos están faltos de claridad y desarrollo, pues el problema que se plantea es un asunto de conveniencia al interior del proceso judicial, lo que resulta ajeno al juicio de constitucionalidad, lo cual quedó reseñado de modo más amplio en los antecedentes. El segundo considera que existe ineptitud sustancial de la demanda, pues la accionante no ofrece razones suficientes que permitan activar la jurisdicción constitucional. Específicamente, sobre el cargo por desconocimiento de la tutela judicial efectiva, el Ministerio Público estima que la demandante desconoce el valor jurídico que subyace a la prescripción y que, bien por vía de acción o excepción, se puede tener acceso efectivo a la administración de justicia para defender el patrimonio público.

Acorde con lo dispuesto en el artículo 40, numeral 6 de la Constitución, uno de los derechos políticos de los que son titulares los ciudadanos es la defensa de la Constitución, la cual, encuentra como una forma de realización el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad. Sin embargo, el ejercicio de ese derecho implica algunas exigencias necesarias para el correcto trámite de la solicitud, en tal sentido, es oportuno atender el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991 que establece un conjunto de requisitos mínimos a cumplir por el ciudadano para formular su pedimento ante esta Corporación. Específicamente, la jurisprudencia de la Corporación ha precisado como requisitos esenciales de la demanda la presencia del objeto demandado, el concepto de la violación y la razón por la cual la Corte es competente para asumir el conocimiento del asunto.

En lo que concierne al objeto, se trata de las disposiciones legales atacadas en la demanda. Por lo que respecta al concepto de violación, la jurisprudencia de esta Corte ha explicado reiteradamente los requisitos que permiten definir si se está frente a una demanda idónea que de lugar a una decisión de fondo. Puntualmente, se ha observado que las razones

invocadas por el actor deben ser claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes; pues de no serlo, no puede la Sala emitir el pronunciamiento que absuelva las inquietudes planteadas por el actor.

Ha sentado la jurisprudencia:

Adicionalmente, las razones que respaldan los cargos de inconstitucionalidad sean ciertas significa que la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente “y no simplemente [sobre una] deducida por el actor, o implícita” e incluso sobre otras normas vigentes que, en todo caso, no son el objeto concreto de la demanda (...)

(...) las razones son específicas si definen con claridad la manera como la disposición acusada desconoce o vulnera la Carta Política a través “de la formulación de por lo menos un cargo constitucional concreto contra la norma demandada”. El juicio de constitucionalidad se fundamenta en la necesidad de establecer si realmente existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política, resultando inadmisibles que se deba resolver sobre su inexecutable a partir de argumentos “vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales” que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan. (...)

La pertinencia también es un elemento esencial de las razones que se exponen en la demanda de inconstitucionalidad. Esto quiere decir que el reproche formulado por el peticionario debe ser de naturaleza constitucional, es decir, fundado en la apreciación del contenido de una norma Superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado (...) son inaceptables los argumentos que se formulan a partir de consideraciones puramente legales y doctrinarias, o aquellos otros que se limitan a expresar puntos de vista subjetivos en los que “el demandante en realidad no está acusando el contenido de la norma sino que está utilizando la acción pública para resolver un problema particular, como podría ser la indebida aplicación de la disposición en un caso específico”; tampoco prosperarán las acusaciones que fundan el reparo contra la norma demandada en un análisis de conveniencia, calificándola “de inocua, innecesaria, o reiterativa” a partir de una valoración parcial de sus efectos.

(...) la suficiencia que se predica de las razones de la demanda de inconstitucionalidad guarda relación, en primer lugar, con la exposición de todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche; así, por ejemplo, cuando se estime que el trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado ha sido quebrantado, se tendrá que referir de qué procedimiento se trata y en qué consistió su vulneración (...), circunstancia que supone una referencia mínima a los hechos que ilustre a la Corte sobre la fundamentación de tales asertos, así no se aporten todas las pruebas y éstas sean tan sólo pedidas por el demandante (...) la suficiencia del razonamiento apela directamente al alcance persuasivo de la demanda, esto es, a la presentación de argumentos que, aunque no logren prime facie convencer (...) de que la norma es contraria a la Constitución, si despiertan una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicia realmente un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional (Sentencia C-1052 de 2001).

En el caso en estudio, inicialmente se profirió un auto cuya finalidad se orientaba a que el accionante subsanara las falencias de un primer escrito de cargos, tras dicha decisión, el actor adicionó explicaciones a la demanda y con ello se dispuso, por auto de noviembre 1 de 2016, la prosecución del procedimiento. Se entiende entonces que, en principio, se estimaron atendidos los requisitos establecidos en el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991. Sin embargo, no se desprende de lo resuelto en aquel momento que al proferirse la sentencia, deba esta Corte decidir de fondo si advierte en un análisis más detallado, la presencia de razones que podrían conducir a un pronunciamiento diferente, más aún, cuando se han hecho observaciones respecto de la aptitud de los cargos.

Observa la Sala que se formularon dos cargos contra los preceptos cuestionados. Una de estas acusaciones consiste en el desconocimiento del contenido constitucional que manda la protección del patrimonio público, la otra, pretende poner de presente que los enunciados legales, vulneran el derecho a la tutela judicial efectiva. La aptitud de cada una de estas censuras debe considerarse con más detalle.

Inicialmente, advierte la Sala Plena que las tachas formuladas por la parte actora no se ajustan a la exigencia de claridad. En su pedimento de inexequibilidad o, subsidiariamente

exequibilidad condicionada, la demandante no logra precisar en su pretensión, si enfila su ataque contra una imposibilidad de pronunciarse de oficio en materia de prescripción en general o, puntualmente, en lo que respecta a la prescripción extintiva.

La prescripción extintiva se entiende como una forma de extinción o desaparición de un derecho, real o personal o de una acción, cuando durante un determinado periodo de tiempo establecido en la ley, no se realizan ciertos actos, a lo que el ordenamiento le atribuye la consecuencia indicada. Por su parte la prescripción adquisitiva ha sido definida en el Código Civil del siguiente modo:

“ARTÍCULO 2518. <PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA>. Se gana por prescripción el dominio de los bienes corporales, raíces o muebles, que están en el comercio humano, y se han poseído con las condiciones legales.”

Se ganan de la misma manera los otros derechos reales que no están especialmente exceptuados.

Se trata pues de instituciones jurídicas con tratamiento e implicaciones diferentes, con lo cual, un análisis respecto de la constitucionalidad de su eventual declaración de oficio en cabeza del juez, comporta análisis distintos. Si bien es cierto, la demandante reclama una potestad excepcional del juez para declarar oficiosamente la prescripción sin distingo alguno, se observa que su argumentación parece orientarse a lograr una facultad judicial que permita declarar la prescripción extintiva. Tanto en la demanda como en su corrección, la actora enfatiza que en sede contencioso administrativa, el juez acorde con lo dispuesto en el numeral 6 del artículo 180 del CPACA, cuenta con un poder de resolución sobre la prescripción extintiva y, además, al momento de ejemplificar en la jurisprudencia las circunstancias que han dado lugar a pronunciamientos, en los cuales se ha considerado la procedencia de la prescripción, aquellos se refieren a la prescripción extintiva. Sin embargo, al momento de precisar su solicitud de inexequibilidad, como su pedimento de constitucionalidad condicionada no hace tales diferenciaciones y, pretende que se retire del ordenamiento jurídico la expresión prescripción sin ninguna clase de matices o que la exequibilidad tenga lugar “(...) en el entendido que el juez puede declarar excepcionalmente la prescripción de oficio en los procesos judiciales en los que no haya sido alegadas por las entidades del Estado demandadas, siempre y cuando se vea comprometido el patrimonio

público”. Así pues, se releva la demandante de su obligación de claridad y, deja sin fundamento parte de su solicitud, pues en materia de prescripción adquisitiva nada explica sobre la presunta inconstitucionalidad de no autorizar al juez su declaración, pero requiere una declaración que afectaría tanto la prescripción extintiva como la adquisitiva.

El defecto en materia de claridad no solo se predica por la ausencia de la distinción anotada, sino que igualmente se evidencia, cuando contrae su censura al ámbito del derecho laboral, sin advertir que su solicitud implica un examen de un precepto del Código Civil y comporta consecuencias para este ámbito. Para la Sala, el estudio de la prescripción en la esfera del derecho del trabajo y la seguridad social y, en la del derecho privado, supone importantes diferencias por el tipo de derechos e intereses en controversia en cada uno de tales áreas del derecho. Mal podría estimarse que la preceptiva constitucional involucrada en cada ámbito es la misma y, mal puede la parte demandante pretender que el Pleno sustituya tales falencias argumentativas.

Al déficit puesto de presente, ha de agregarse la falta de pertinencia en la formulación de la acusación. Encuentra la Sala Plena que la accionante busca resolver en la jurisdicción constitucional un problema que surge de contingencias procesales. Desde su escrito inicial advierte que la facultad oficiosa reclamada, cobra sentido cuando no se ha “alegado la excepción de prescripción” y frente a esa circunstancia estima que “(...) se debe brindar una alternativa procesal al Juez para que, en el marco de concurrencia del poder público (...) pueda oficiosamente declarar la prescripción (...)”. Para la Sala, resulta suficientemente claro que el juicio de constitucionalidad no puede orientarse por razones de conveniencia y con miras a subsanar la eventual negligencia o dolo de quienes en los procesos judiciales, tienen la representación del Estado. El control de constitucionalidad tiene como finalidad preservar la supremacía de la Constitución y no fijar mecanismos que mejoren la aplicación de la Ley.

En cuanto al desconocimiento de la tutela judicial efectiva, se tiene que a pesar de las observaciones formuladas inicialmente por la Corte respecto de ese cargo, en el escrito de corrección lo único que se dijo fue “(...) sin duda resulta ser una mejor garantía de acceso a la Administración de justicia que las entidades del Estado que han sido demandadas, puedan contar con la posibilidad de que la judicatura declare oficiosamente la prescripción, como sí ocurre en la jurisdicción de lo contencioso administrativo” lo cual, permite afirmar que en lo

concerniente a esa acusación no hubo corrección. El segundo escrito se orientó a ahondar las explicaciones que en el entender de la demandante, permiten sostener que se quebranta el mandato de protección al patrimonio público.

Para la Corte, la acusación por desconocimiento de la tutela judicial efectiva presenta serias falencias que impiden pronunciarse de fondo sobre este punto. Por una parte, se hacen algunas consideraciones sobre la tutela judicial efectiva, por otra parte, se expresan reparos a las disposiciones legales cuestionadas, pero no se lleva a cabo un contraste entre la preceptiva legal atacada y la normativa constitucional reguladora de la tutela judicial efectiva que evidencie la existencia de un problema de constitucionalidad. Esta circunstancia comporta un incumplimiento de la exigencia de especificidad de la acusación, pues no se tiene una oposición objetiva y verificable entre el contenido legal y el texto constitucional.

Adicionalmente, lo expuesto en el escrito de subsanación, cuando se adujo que la incorporación en el ordenamiento de la posibilidad de declarar oficiosamente la prescripción, supone una mejora en el acceso a la Administración de Justicia, no contribuye a enmendar las fallas del cargo, más bien, se trata de un argumento que riñe con la exigencia de pertinencia, pues, se trata de una explicación que tiende a lograr un pronunciamiento de constitucionalidad no porque se infrinja la Carta, sino porque en el entender de la parte demandante, resulta más conveniente para la defensa de los intereses del Estado la declaración de inexecutable de los enunciados legales cuestionados.

Finalmente, resulta oportuno observar que esa debilidad en la fundamentación de la acusación por vulneración al derecho a la tutela judicial efectiva, redundará en una manifiesta insuficiencia en la construcción del cargo, evidenciándose una razón más para declarar la ineptitud de esta formulación. En consecuencia, dada la falta de especificidad, pertinencia y suficiencia, procederá la Sala a inhibirse respecto de esta censura.

Así pues, se concluye que los dos cargos formulados contra el inciso primero del artículo 2513 del Código Civil y, la expresión prescripción del inciso primero del artículo 282 del Código General del Proceso (parcial); carecen de aptitud para lograr un pronunciamiento de fondo por parte de la Sala, imponiéndose en su lugar la inhibición.

VII. Síntesis de la decisión

Correspondió en esta ocasión a la Corte examinar la constitucionalidad del inciso primero del artículo 2513 del Código Civil y del artículo 282 del Código General del Proceso (parcial) en cuanto que no autorizan al juez para declarar oficiosamente la excepción de prescripción.

En un examen preliminar sobre la aptitud de los cargos, la Sala observó que el demandante no cumplió con el requisito de claridad, pues no consideró las diferencias entre la prescripción extintiva y la prescripción adquisitiva, tampoco precisó las diferencias e implicaciones de la figura de la prescripción en las esferas del derecho civil y del derecho laboral, desconociendo con ello la diversidad de valores constitucionales que subyacen a cada una. A este déficit argumentativo se sumó la ausencia de pertinencia en la construcción de la censura, pues la jurisdicción constitucional no es la sede para resolver contingencias procesales originadas en la eventual negligencia o dolo de los apoderados de las entidades estatales. En relación con el cargo por violación al principio de la tutela judicial efectiva también se evidenció la carencia de aptitud de la censura dado que esta carecía de especificidad, pertinencia y suficiencia; falencias que no fueron subsanadas en la corrección de la demanda. En tales circunstancias, la Sala estimó que tenía lugar una declaración de inhibición.

VIII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

PRIMERO: Inhibirse de emitir pronunciamiento respecto de los cargos formulados contra el inciso primero del artículo 2513 del Código Civil y el artículo 282 del Código General del Proceso (parcial).

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

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Presidente

CARLOS LIBARDO BERNAL PULIDO

Magistrado

JOSÉ ANTONIO CEPEDA AMARÍS

Magistrado (e.)

IVÁN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO

Magistrado (e.)

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

Impedimento aceptado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

ROCÍO LOAIZA MILIÁN

Secretaria General (e.)

1 Código de Procedimiento Civil. Artículo 306. Resolución sobre excepciones. <Artículo derogado por el literal c) del artículo 626 de la Ley 1564 de 2012. Rige a partir del 1o. de enero de 2014, en forma gradual, en los términos del numeral 6) del artículo 627> Cuando el juez halle probados los hechos que constituyen una excepción, deberá reconocerla oficiosamente en la sentencia, salvo las de prescripción, compensación y nulidad relativa, que deberán alegarse en la contestación de la demanda.

Si el juez encuentra probada una excepción que conduzca a rechazar todas las pretensiones de la demanda, podrá abstenerse de examinar las restantes. En este caso, si el superior considera infundada aquella excepción, resolverá sobre las otras, aunque quien la alegó no haya apelado de la sentencia.

Cuando se proponga la excepción de nulidad o la de simulación del acto o contrato del cual se pretende derivar la relación debatida en el proceso, el juez se pronunciará expresamente

en la sentencia sobre tales figuras, siempre que en el proceso sean parte quienes lo fueron en dicho acto o contrato; en caso contrario, se limitará a declarar si es o no fundada la excepción.

2 Constitución Política, artículo 14 y 16.

3 Constitución Política, artículo 113.

4 Constitución Política, artículo 229.

5 En este sentido, destaca que mediante la Sentencia C-156 de 2016 se indicó que una de las garantías de la tutela judicial efectiva es “el derecho a que existan procedimientos adecuados, idóneos y efectivos para la definición de las pretensiones y excepciones debatidas”. Igualmente pone en consideración que “la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha indicado que esta debe comprenderse “como una norma de derecho imperativo (ius cogens) , que “no se agota ante el hecho de que se tramiten los respectivos procesos internos, sino que exige que el Estado garantice que estos aseguren, en un tiempo razonable, la satisfacción de los derechos que tienen las partes en el mismo”.

6 La prescripción, explica, puede ser interrumpida expresa o tácitamente, con la simple presentación de la demanda, [la simple “reclamación” en términos del artículo 94 del Código General del Proceso] o con el reconocimiento expreso de la deuda por el deudor.

7 Al efecto, cita la Constitución Política, artículos 16 y 333.

8 Ver Sentencias C-600 de 2010 y C-744 de 2001