

Sentencia C-388/96

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Contenido/METODO HISTORICO DE INTERPRETACION

En ejercicio del control que a la Corte le compete cumplir como guardiana de la integridad y supremacía de la Constitución, es claro que éste no se realiza confrontando las intenciones del legislador con los cánones superiores, ni la concordancia de dichas intenciones con el texto que finalmente queda plasmado en la ley, sino el precepto legal tal como fue aprobado por el Congreso, con las normas constitucionales presuntamente violadas, para determinar si se adecua o no al Estatuto Superior, tanto por su aspecto formal como por el material. Sin embargo, el denominado “espíritu” del legislador, que está constituido por todos aquellos argumentos que se exponen durante el trámite de expedición de la norma respectiva, esto es, “la historia fidedigna de su establecimiento”, constituye un instrumento idóneo y eficaz para fijar el alcance y significado de una disposición cuando su contenido no es lo suficientemente claro.

PROCESO DE EJECUCION DE CONTRATO ADMINISTRATIVO/JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA/PRINCIPIO DE CONTINUIDAD DE JUEZ

Es entonces la jurisdicción contencioso administrativa la encargada de resolver las controversias de todo orden que surjan de la relación contractual en la que sea parte una entidad del Estado, como también de los “procesos de ejecución”, terminología que, en criterio del actor, ha de entenderse referida a la “ejecución” misma de los contratos mas no a los procesos ejecutivos, interpretación que no comparte la Corte pues dentro de nuestro ordenamiento jurídico cada una de ellas tiene una connotación propia que las caracteriza y diferencia. La expresión “ejecución”, en este caso de un contrato, se relaciona con la forma de cumplimiento del mismo, su desarrollo o realización, es decir, todas las actividades destinadas a dar cumplimiento a las obligaciones o cláusulas pactadas en él. La ejecución es, pues, la fase en la que se procede a satisfacer el objeto del contrato. No le cabe duda a la Corte de que cuando el legislador en la disposición que es objeto de impugnación parcial, utilizó la expresión “procesos de ejecución” ineludiblemente se refirió a éstos como sinónimo de los procesos ejecutivos, tal y como se encuentran regulados en nuestro estatuto procesal civil. Analizadas las competencias que específicamente la Carta radica en cabeza de la

jurisdicción contencioso administrativa no se encuentra la que se refiere al conocimiento de los procesos ejecutivos originados en contratos estatales; por consiguiente, bien podía el legislador sin contrariar la Constitución, asignarla a la jurisdicción citada que es la encargada de dirimir los litigios en que es parte la Administración. Debe agregar la Corte, a pesar de no ser un argumento de constitucionalidad, que es más congruente con el sistema judicial la denominada continuidad del juez, esto es, que el mismo juez que conoce de las controversias contractuales en las que sea parte una entidad estatal sea aquél que tramite los procesos ejecutivos derivados de dichos actos, por tratarse de asuntos afines.

PROCESO DE EJECUCION

Los procesos de ejecución son aquellos que se adelantan con el fin de hacer efectivos coercitivamente derechos reconocidos, cuando su existencia es cierta e indiscutible, lo cual se realiza mediante la intervención de un juez que obliga al deudor a cumplir la prestación a su cargo o, en su defecto, a indemnizar los perjuicios patrimoniales que su incumplimiento ocasionó. Dicho proceso se inicia sobre la base de un título ejecutivo, que según el Código de Procedimiento Civil es aquél que contiene una obligación clara, expresa y exigible, que proviene del deudor o de su causante o de una providencia judicial y que constituye plena prueba contra el deudor.

PROCESO DECLARATIVO EN CONTRATO ADMINISTRATIVO

Considera la Corte que existiendo normas dentro del Código Contencioso Administrativo en las que se señalan las competencias para conocer de los procesos declarativos relacionados con los contratos administrativos, es posible afirmar que serán estos mismos jueces los encargados de conocer de los procesos ejecutivos que se deriven de los contratos estatales, de acuerdo con la cuantía, el factor territorial, etc.

PROCESO EJECUTIVO-Procedimiento

El actor en ningún momento explica las razones que lo llevan a concluir que realmente existe una diferencia en la distribución de las cargas y de ningún modo es evidente que ésta exista. En ambos casos, en los procesos ejecutivos que se adelantan ante la jurisdicción ordinaria y en los que se tramitan ante la jurisdicción contencioso administrativa, el procedimiento que se sigue es idéntico, las normas aplicables a la solución de los casos las mismas, las

prerrogativas de las partes y los términos que se establecen para cada etapa procesal son los mismos, debido precisamente a que el estatuto del cual forma parte la norma demandada remite a las normas del Código de Procedimiento Civil en lo no previsto en ella. No es, pues, suficiente con que se diga que las “condiciones procesales” son distintas, cuando en realidad son las mismas.

Referencia: Expediente D-1145

Norma Acusada: Artículo 75 (parcial) de la Ley 80 de 1993

Actor: Darío Giovanni Torregroza Lara

Magistrado Ponente:

Dr. CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Santafé de Bogotá, D.C., veintidos (22) de agosto de mil novecientos noventa y seis (1996).

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Darío Giovanni Torregroza Lara, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad prevista en el artículo 242-1 de la Constitución Política, presentó ante esta Corporación libelo en el que solicita se declare inexecutable la expresión “ejecución o” contenida en el artículo 75 de la ley 80 de 1993, por ser contraria a lo previsto en los artículos 13, 29, 121, 158, 234 y 237 del Estatuto Superior.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales, entra la Corte Constitucional a decidir.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

El artículo 75 de la ley 80 de 1993 reza:

“Art. 75. Sin perjuicio de lo dispuesto en artículos anteriores, el juez competente para conocer de las controversias derivadas de los contratos estatales y de los procesos de ejecución o cumplimiento será el de la jurisdicción contencioso administrativa.

Parágrafo 1o. Una vez practicadas las pruebas dentro del proceso, el juez citará a demandantes y demandados para que concurren personalmente o por medio de apoderado a audiencia de conciliación. Dicha audiencia se sujetará a las reglas previstas en el artículo 101 del Código de Procedimiento Civil y se procurará que se adelante por intermedio de personas diferentes a aquellas que intervinieron en la producción de los actos o en las situaciones que provocaron las discrepancias.

Parágrafo 2. En caso de condena en procesos originados en controversias contractuales, el juez, si encuentra la existencia de temeridad en la posición conciliatoria de alguna de las partes, condenará a la misma o a los servidores públicos que intervinieron en las correspondientes conversaciones, a cancelar multas a favor del tesoro nacional de cinco (5) a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales.” (Lo subrayado es lo demandado)

III. LA DEMANDA

Los argumentos que sustentan la petición del actor pueden resumirse de la siguiente manera:

- La intención del legislador era asignar a la jurisdicción contencioso administrativa el conocimiento de las controversias contractuales surgidas tanto en la etapa de perfeccionamiento del contrato, como en la de su ejecución o cumplimiento, poniendo fin a la diferenciación en el tratamiento judicial que anteriormente se establecía para los diversos tipos de contratos que celebraban las entidades estatales, de acuerdo con la clasificación prevista en el antiguo régimen (contratos administrativos, contratos de derecho privado de la administración y contratos de derecho privado con cláusula de caducidad).
- Un error en la técnica legislativa llevó a que se incluyera en el artículo 75 de la ley 80 de 1993, Estatuto de Contratación Estatal, el término “procesos de ejecución”, “sin entrar a considerar la connotación que en el lenguaje jurídico pudiera tener como sinónimo de procesos de ejecución, de aquellos contemplados en los artículos 488 y siguientes del Código de Procedimiento Civil”.
- En virtud de este error de redacción, el Consejo de Estado, máximo tribunal de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, ha interpretado la expresión acusada en el sentido de “asimilarla a los procesos de ejecución de que trata el C. de P. C.”, lo que significa

que dicha jurisdicción ha dejado de ser meramente cognoscitiva, para convertirse en ejecutiva.

A juicio del demandante, esta interpretación de la parte del artículo 75 que fue objeto de acusación, comporta la violación de los siguientes artículos de la Constitución Política.

El 13 por que al atribuirse la competencia para conocer de los procesos ejecutivos de “naturaleza contractual” a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, “se estableció una diferenciación que viola los artículos 13 y 29 de la Carta Fundamental, en la medida en que no se encuentra en igualdad de condiciones procesales quien ejecuta un título valor de la administración que surge de un contrato, frente al tercero a quien se le puede ceder dicho título valor, o frente a quien tiene un título o documento que presta mérito ejecutivo, como una sentencia o un reconocimiento por cualquier otro acto administrativo que no tenga naturaleza contractual.”

El 29, puesto que la norma demandada genera un grado tal de incertidumbre y abre un margen tan amplio a la interpretación y elaboración doctrinal, que vulnera el debido proceso. Esto en tanto que, a su parecer, las normas que fijan la competencia de los jueces deben gozar de “taxatividad, claridad y transparencia”.

El 121 resulta vulnerado pues, según el actor, la jurisdicción de lo contencioso administrativo al arrogarse el conocimiento de los procesos ejecutivos derivados de la celebración y ejecución de los contratos estatales, asumió una competencia que no le había sido conferida por la Constitución ni por la ley.

El artículo 158 porque que la interpretación dada por el Consejo de Estado al artículo demandado implica una violación al principio de unidad de materia de las leyes, dado que de allí se deriva una modificación de los artículos 82 y 177 del Código Contencioso Administrativo, además de que “se modificó el Código de Procedimiento Civil”.

Los artículos 234 y 237, en la medida en que al asignarse la competencia para conocer de algunos procesos ejecutivos, se “desfiguró” la naturaleza de la jurisdicción ordinaria (art. 234) frente a la de lo contencioso administrativa (art. 237), en tanto que no existe procedimiento especial para el trámite de procesos ejecutivos ante esta última.

IV. INTERVENCIÓN OFICIAL

El Ministro de Justicia y del Derecho, actuando a través de apoderado y dentro del término establecido para ello, presentó ante esta Corporación escrito en el que justifica la constitucionalidad de la norma demandada.

En dicho documento se explica que los cargos formulados por el actor se pueden concretar en dos; el primero estaría referido a la modificación de las competencias de la jurisdicción ordinaria y de la jurisdicción contencioso administrativa; y el segundo a la violación del derecho a la igualdad, por cuanto la norma implica una “diferenciación de trato”.

Las consideraciones que en él se incluyen y que llevan a concluir que tales cargos se encuentran infundados pueden sintetizarse así:

- De acuerdo con el artículo 237 num. 6 de la Constitución Política, el Consejo de Estado tiene dentro de sus atribuciones la de “ejercer las demás funciones que determine la ley”, de manera que bien puede el legislador determinar “las funciones que a juicio democrático (sic) se consideren necesarias y pertinentes para el adecuado ejercicio de la función de administrar justicia”. Por esta razón, debe entenderse que la modificación de las competencias asignadas a las diversas jurisdicciones no constituye una vulneración de ninguna de las normas constitucionales; por el contrario, es la consecuencia de un ejercicio legítimo de las facultades conferidas por el constituyente al órgano legislativo.
- No se lesiona el derecho a la igualdad cuando se establece, como en este caso, un trato disímil para situaciones diferentes, pues la igualdad que consagra la norma superior no es la igualdad matemática, formal, sino la igualdad material.
- Al asumir la jurisdicción de lo contencioso administrativo la competencia para conocer de procesos ejecutivos, no está actuando en contravía de lo dispuesto en el artículo 121 superior, ya que dicha atribución le fue conferida precisamente por la norma demandada.
- El legislador al reasignar las competencias que tradicionalmente había establecido respecto de los procesos ejecutivos, no desfigura la naturaleza de la jurisdicción ordinaria ni la de la contenciosa administrativa, puesto que constitucionalmente éstas no fueron radicadas en una o en otra jurisdicción. De allí que el legislador esté autorizado por la misma constitución

para modificarlas.

V. INTERVENCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO

Correspondió al Viceprocurador General de la Nación rendir el concepto de rigor, ante el impedimento manifestado por el Procurador y aceptado por esta Corte. Y en él solicita a la Corte que declare exequible la expresión del artículo 75 de la ley 80 de 1993, objeto de acusación, con base en estas consideraciones:

Al contrario de lo que afirma el actor, la intención del legislador sí era la de radicar en la jurisdicción contencioso administrativa la competencia para tramitar los procesos ejecutivos derivados de contratos estatales. Pues, como bien lo ha sostenido el Consejo de Estado, la tendencia legislativa es la de la continuidad y la unidad del juez, para lograr una justicia más ágil y eficiente. En este sentido afirma que

“la intención del legislador cuando señala en cabeza de la jurisdicción contenciosa la competencia para conocer de la ejecución derivada de acciones contractuales, es clara, y en ningún momento puede imputarse a un error conceptual o de redacción. Al contrario, ella obedece a la exigencia imperiosa de propender por instaurar un sistema judicial más ágil y eficiente, en donde se de (sic) cabal cumplimiento al principio de la economía procesal”.

Así mismo señala que la norma acusada no vulnera los derechos a la igualdad y al debido proceso de los asociados, como lo indica el demandante. El primero no resultaría afectado porque la diferencia en el trato que la norma consagra se ajusta a la especificidad de las situaciones que ella regula -las relativas a los contratos que celebra el Estado-. Tampoco se vulneraría el derecho al debido proceso, puesto que el mismo Código Contencioso Administrativo remite al intérprete al Código de Procedimiento Civil para tratar los asuntos que no han sido expresamente regulados por él. De manera que si bien no existe un procedimiento especial para las ejecuciones que deban realizarse ante la jurisdicción contencioso administrativa, dicho vacío puede llenarse con las normas que para tal efecto prevé la legislación procesal civil.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

a. COMPETENCIA

Por tratarse de una demanda dirigida contra una expresión de un artículo de una ley, la Corte Constitucional es competente para decidir sobre ella, según el artículo 241, numeral 4, de la Constitución.

b. CONSIDERACIONES DE FONDO

El primer argumento que el actor esgrime en la demanda se refiere a la existencia de un error de técnica legislativa o falla en la redacción, que hace consistir en la falta de coincidencia entre lo que llama la “intención” del legislador y el texto de la norma. En su opinión, dicho error sería atribuible a una ausencia de conocimiento de la connotación jurídica específica que la expresión utilizada -procesos de ejecución- tiene dentro de nuestro ordenamiento.

Pues bien: en ejercicio del control que a la Corte le compete cumplir como guardiana de la integridad y supremacía de la Constitución, es claro que éste no se realiza confrontando las intenciones del legislador con los cánones superiores, ni la concordancia de dichas intenciones con el texto que finalmente queda plasmado en la ley, sino el precepto legal tal como fue aprobado por el Congreso, con las normas constitucionales presuntamente violadas, para determinar si se adecua o no al Estatuto Superior, tanto por su aspecto formal como por el material. Sin embargo, el denominado “espíritu” del legislador, que está constituido por todos aquellos argumentos que se exponen durante el trámite de expedición de la norma respectiva, esto es, “la historia fidedigna de su establecimiento”, constituye un instrumento idóneo y eficaz para fijar el alcance y significado de una disposición cuando su contenido no es lo suficientemente claro; de allí que en el artículo 27 del Código Civil se establezca: “Cuando el sentido de la ley sea claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu. Pero bien se puede, para interpretar una expresión oscura de la ley, recurrir a su intención o espíritu, claramente determinados en ella misma o en la historia fidedigna de su establecimiento”. Es este el denominado criterio histórico de interpretación de las leyes. (subrayas fuera del texto)

En consecuencia, la Corte procederá al estudio de la expresión acusada del artículo 75 de la ley 80 de 1993, tal como aparece publicada en el Diario Oficial, para determinar si se ajusta o no a los cánones del Estatuto Supremo.

Para efectos del análisis respectivo es necesario recordar que antes de la expedición del

Estatuto General de Contratación de la Administración Pública -ley 80 de 1993-, ordenamiento del cual forma parte la norma parcialmente impugnada, los contratos que los órganos del Estado estaban autorizados a celebrar se clasificaban en: contratos administrativos; contratos privados con cláusula de caducidad, y contratos privados de la administración, cada uno de los cuales estaba sometido a una jurisdicción distinta, así: los dos primeros a la jurisdicción contencioso administrativa y los últimos a la jurisdicción ordinaria. A partir de la vigencia del estatuto citado, el legislador decidió abolir tal clasificación y reunir en una sola categoría los contratos de todo orden en los que intervenga una entidad del Estado, creando los que denominó contratos estatales, cuya definición aparece consignada en el artículo 32 ibídem, que dice: “Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad, así como los que, a título enunciativo, se definen a continuación...”, esto es, los contratos de obra, de consultoría, de prestación de servicios, de concesión, los encargos fiduciarios y la fiducia pública.

En materia de conflictos derivados de los contratos estatales el nuevo Estatuto de Contratación Administrativa consagró algunos mecanismos de solución directa de los conflictos, como la cláusula compromisoria, el compromiso, la conciliación, la amigable composición, la transacción, entre otras. Con ello se busca que las divergencias o discrepancias que tengan origen en tales contratos se resuelvan en forma ágil y expedita por las mismas partes antes de acudir ante el juez.

Actuando en una forma congruente y siendo coherente con la determinación de crear una sola categoría de contratos para el sector público, el legislador también procedió a unificar el juez competente para resolver las controversias derivadas de los mismos, dentro de las cuales se encuentran no sólo las que se presenten en la etapa precontractual y contractual sino también en la postcontractual, competencia que radicó en la jurisdicción contencioso administrativa, como aparece en el artículo 75 de la ley 80 de 1993, que es objeto de acusación parcial en este proceso.

Al analizar este precepto legal advierte la Corte que no adolece de falta de claridad, pues, en tratándose de la asignación de competencias, en él aparece determinado el órgano de la rama judicial a la cual se dirige: jurisdicción contencioso administrativa; y la materia o

asuntos que le corresponde conocer: controversias contractuales derivadas de los contratos estatales, así como de los procesos de ejecución o cumplimiento de los mismos.

Así las cosas, es entonces la jurisdicción contencioso administrativa la encargada de resolver las controversias de todo orden que surjan de la relación contractual en la que sea parte una entidad del Estado, como también de los “procesos de ejecución”, terminología que, en criterio del actor, ha de entenderse referida a la “ejecución” misma de los contratos mas no a los procesos ejecutivos, interpretación que no comparte la Corte pues dentro de nuestro ordenamiento jurídico cada una de ellas tiene una connotación propia que las caracteriza y diferencia. Veamos:

Los procesos de ejecución son aquellos que se adelantan con el fin de hacer efectivos coercitivamente derechos reconocidos, cuando su existencia es cierta e indiscutible, lo cual se realiza mediante la intervención de un juez que obliga al deudor a cumplir la prestación a su cargo o, en su defecto, a indemnizar los perjuicios patrimoniales que su incumplimiento ocasionó. Dicho proceso se inicia sobre la base de un título ejecutivo, que según el Código de Procedimiento Civil (arts. 488 y ss) es aquél que contiene una obligación clara, expresa y exigible, que proviene del deudor o de su causante o de una providencia judicial y que constituye plena prueba contra el deudor.

La mayoría de los doctrinantes define los procesos de ejecución como aquellos procedimientos regidos por la ley a través de los cuales se busca hacer efectivas obligaciones que se encuentran determinadas en un título ejecutivo. En esta clase de procesos no se discute un derecho dudoso o controvertido, sino se pretende hacer efectivo un derecho existente contenido en un título u otro instrumento eficaz amparado por la presunción de que el derecho del demandante es legítimo, como por ejemplo: una sentencia judicial, un contrato, un laudo arbitral.

El Código de Procedimiento Civil regula esta clase de procesos en la sección segunda del libro tercero, que comprende los artículos 488 a 570.

De otro lado, la expresión “ejecución”, en este caso de un contrato, se relaciona con la forma de cumplimiento del mismo, su desarrollo o realización, es decir, todas las actividades destinadas a dar cumplimiento a las obligaciones o cláusulas pactadas en él. La ejecución es, pues, la fase en la que se procede a satisfacer el objeto del contrato. Y a ella se refieren

distintos preceptos de la misma ley a la que pertenece la norma demandada. Por ejemplo en el artículo 41 de la ley 80 de 1993, se consagra: “Para la ejecución del contrato estatal se requerirá de la aprobación de la garantía y de la existencia de las disponibilidades presupuestales correspondientes, salvo que se trate de la contratación con recursos de vigencias fiscales futuras de conformidad con lo previsto en la ley orgánica de presupuesto” En el 16 se lee: “Si durante la ejecución del contrato y para evitar la paralización o la afectación grave del servicio público que se deba satisfacer con él, fuere necesario introducir variaciones en el contrato y previamente las partes no llegan al acuerdo respectivo, la entidad en acto administrativo debidamente motivado, lo modificará mediante la supresión o adición de obras, trabajos, suministros o servicios”. Igualmente, el artículo 13, entre otros.

Así las cosas, no le cabe duda a la Corte de que cuando el legislador en la disposición que es objeto de impugnación parcial, utilizó la expresión “procesos de ejecución” ineludiblemente se refirió a éstos como sinónimo de los procesos ejecutivos, tal y como se encuentran regulados en nuestro estatuto procesal civil. Lo cual se corrobora, además, al leer la exposición de motivos que curiosamente es la misma que cita el demandante para fundamentar la demanda, y que dice:

“De igual manera debe destacarse que se consagra un único juez para conocer de las controversias derivadas de los contratos estatales y de los procesos de ejecución o de cumplimiento. La competencia que al respecto se le confiere a la jurisdicción de lo contencioso administrativo se encuentra de acuerdo con la consagración que el proyecto dispone de la única categoría contractual la de los contratos estatales. Con ello, además de mantener la uniformidad que lo inspira, evitará discusiones que hoy se suscitan en torno a una distinción artificiosa que la jurisprudencia y la doctrina foránea produjeron y que fue recogida y desarrollada entre nosotros, en torno a las dos categorías contractuales para defender una doble jurisdicción, pero que en realidad de verdad tal distancia no es consecuencia de posturas substanciales que la justifiquen, sino por el contrario obedece a cuestiones de índole procesal o adjetiva.”

Ahora, que el legislador no haya señalado el procedimiento que se debe seguir para el trámite de los mencionados procesos de ejecución, no es causal de inconstitucionalidad, pues la misma ley 80 de 1993, a la que pertenece la norma demandada, remite de manera

expresa a las disposiciones del Código de Procedimiento Civil, como se lee en el artículo 77, que prescribe: “En cuanto sean compatibles con la finalidad y los principios de esta ley, las normas que rigen los procedimientos y actuaciones en la función administrativa, serán aplicables en las actuaciones contractuales. A falta de éstas, regirán las disposiciones del Código de Procedimiento Civil” (Destaca la Corte).

Y si ésto no es suficiente para el actor, el Código Contencioso Administrativo al reglamentar de manera especial los procedimientos que se adelantan ante la jurisdicción contencioso administrativa, también remite a las normas del Código de Procedimiento Civil, para colmar vacíos, como aparece en el artículo 267 al disponer:

“En los aspectos no contemplados en este Código se seguirá el Código de Procedimiento Civil en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la jurisdicción en lo contencioso administrativo”.

En cuanto a la ausencia de normas atributivas de competencia para el conocimiento en primera y segunda instancia de las controversias contractuales en las que sea parte una entidad estatal, tampoco hace inconstitucional lo acusado, pues bien puede el legislador, en otro ordenamiento establecerlas; sin embargo, considera la Corte que existiendo normas dentro del Código Contencioso Administrativo en las que se señalan las competencias para conocer de los procesos declarativos relacionados con los contratos administrativos (arts. 131 y 132-8), es posible afirmar que serán estos mismos jueces los encargados de conocer de los procesos ejecutivos que se deriven de los contratos estatales, de acuerdo con la cuantía, el factor territorial, etc.

Por otra parte, es pertinente agregar que la atribución de la competencia para conocer de los procesos de ejecución a la jurisdicción contencioso administrativa, no implica una “desfiguración” (esta es la palabra que utiliza el demandante) de la estructura que constitucionalmente se le ha conferido a ésta y a la jurisdicción ordinaria. Por que si bien es cierto que en el Estatuto Supremo se establecen algunas de las funciones que corresponde cumplir a estas dos jurisdicciones (arts. 234 a 238 C.N.), fue el mismo Constituyente quien le defirió al legislador la potestad de asignarles otras (235-7 y 237-6 C.N.), las que dicho sea de paso, no pueden desconocer los principios y objetivos para los cuales se creó cada una de esas jurisdicciones.

Analizadas las competencias que específicamente la Carta radica en cabeza de la jurisdicción contencioso administrativa no se encuentra la que se refiere al conocimiento de los procesos ejecutivos originados en contratos estatales; por consiguiente, bien podía el legislador sin contrariar la Constitución, asignarla a la jurisdicción citada que es la encargada de dirimir los litigios en que es parte la Administración.

Es que los procesos de ejecución son una clase de los contenciosos pues participan de las características propias de éstos. Sin embargo, su finalidad es diferente de la de los demás de la misma índole, ya que su objeto no es el de declarar un derecho dudoso, sino hacer efectivo el que ya existe reconocido en un título ejecutivo perfeccionado antes de que exista la relación jurídico procesal.

En este orden de ideas, puede afirmarse que no le asiste razón al actor pues la expresión demandada contenida en el artículo 75 de la ley 80 de 1993, no carece de claridad ni contiene falla alguna en su redacción, como tampoco vulnera el debido proceso ni impide el acceso a la justicia.

En lo que respecta a la violación del principio de unidad de materia, baste señalar que de la simple lectura del precepto acusado se evidencia la íntima relación de conexidad con el texto íntegro de la ley de la cual forma parte. Si en la ley 80 de 1993 se consagran disposiciones destinadas a regular la Contratación Pública, es apenas obvio que se hayan consagrado normas en las que se define el juez competente para conocer de las controversias derivadas de los contratos estatales, como de los procesos ejecutivos que se deriven de ellos. En consecuencia, no se opone lo impugnado al artículo 158 de la Constitución.

Finalmente, debe la Corte referirse al cargo relativo a la violación del derecho a la igualdad, el cual no prosperará por las razones que se exponen en seguida:

Conforme a lo decidido por esta Corporación en la sentencia C-022 de 1996, la verificación de una transgresión al derecho a la igualdad implica: a) la determinación de los bienes o gravámenes que son distribuidos y de los sujetos entre los cuales se realiza la distribución; b) la identificación del criterio empleado en la misma; y c) el examen de la “razonabilidad” de dicho criterio.

En el caso que nos ocupa, el actor se limita a señalar que al atribuirse a la jurisdicción contencioso administrativa la competencia para conocer de los procesos ejecutivos relacionados con los contratos celebrados por las entidades estatales, estableció una diferencia en cuanto a las “condiciones procesales” entre “quien ejecuta un título valor de la administración que surge de un contrato, (...) el tercero a quien se le puede ceder dicho título valor [y] (...) quien tiene un título o documento que presta mérito ejecutivo (...) que no tenga naturaleza contractual.” De manera que, a su parecer, lo que se distribuye son unas determinadas “condiciones procesales” y los destinatarios de dicha distribución son aquellos que acceden (o van a acceder, lo que hace que la categoría sea universal, es decir, se refiere a “todos”) a la justicia con el fin de hacer efectivo un crédito que se encuentra a su nombre. El criterio utilizado para hacer la distribución estaría referido al carácter mismo del título que sirve para hacer el reclamo ante la jurisdicción: si está relacionado con un contrato estatal, la acción deberá intentarse ante la jurisdicción contencioso administrativa, si no lo está, ante la jurisdicción ordinaria.

Sin embargo, el actor en ningún momento explica las razones que lo llevan a concluir que realmente existe una diferencia en la distribución de las cargas y de ningún modo es evidente que ésta exista. En ambos casos, en los procesos ejecutivos que se adelantan ante la jurisdicción ordinaria y en los que se tramitan ante la jurisdicción contencioso administrativa, el procedimiento que se sigue es idéntico, las normas aplicables a la solución de los casos las mismas, las prerrogativas de las partes y los términos que se establecen para cada etapa procesal son los mismos, debido precisamente a que el estatuto del cual forma parte la norma demandada remite a las normas del Código de Procedimiento Civil en lo no previsto en ella. No es, pues, suficiente con que se diga que las “condiciones procesales” son distintas, cuando en realidad son las mismas.

Conclusiones:

La expresión acusada no es contraria a la Constitución Política, ni adolece de falta de claridad.

La asignación de competencias establecida constitucionalmente para la jurisdicción contencioso administrativa y la ordinaria no resulta violada porque las normas superiores que las consagran (arts. 234 a 238) no regulan el aspecto a que alude el precepto demandado,

esto es, la competencia para conocer de los procesos ejecutivos cuyo origen es un contrato estatal, de manera que bien podía señalarla el legislador de acuerdo con la expresa autorización a que alude el artículo 237-6 del Estatuto Superior.

La norma impugnada tampoco se opone a las exigencias del debido proceso, puesto que existen normas dentro del ordenamiento procesal civil, al cual expresamente se remite tanto el Código Contencioso Administrativo como el Estatuto Contractual del cual forma parte, que permiten de una manera certera definir el procedimiento y establecer el juez competente dentro de la jurisdicción contencioso administrativa para resolver las controversias contractuales en las que intervenga un entidad pública.

El cargo relativo a la transgresión del derecho a la igualdad no prospera porque la distribución de las cargas procesales tanto para los procesos ejecutivos que se adelanten en la jurisdicción ordinaria como en la contencioso administrativa es igual para todos los sujetos, por tratarse del mismo procedimiento.

Finalmente debe agregar la Corte, a pesar de no ser un argumento de constitucionalidad, que es más congruente con el sistema judicial la denominada continuidad del juez, esto es, que el mismo juez que conoce de las controversias contractuales en las que sea parte una entidad estatal sea aquél que tramite los procesos ejecutivos derivados de dichos actos, por tratarse de asuntos afines.

4. DECISION

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

R E S U E L V E :

Declarar EXEQUIBLE la expresión “ejecución o” contenida en el artículo 75 de la ley 80 de 1993.

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General