C-574-98

Sentencia C-574/98

CADUCIDAD-Alcance

La caducidad está unida al concepto de plazo extintivo, es decir, al término prefijado para intentar la acción judicial, de manera que una vez transcurrido éste se produce fatalmente el resultado de extinguir dicha acción. Por ello, la caducidad debe ser objeto de pronunciamiento judicial oficioso cuando aparezca establecida dentro de la actuación procesal, aun cuando no se descarta la posibilidad de que pueda ser declarada a solicitud de parte.

CADUCIDAD DE ACCIONES CONTENCIOSO ADMINISTRATIVAS-Límite para reclamar determinado derecho

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

PRESCRIPCION Y CADUCIDAD-Diferencia

La prescripción requiere, al contrario de la caducidad, alegación de parte y, en tal virtud, no puede ser declarada de oficio por el juez. Además, puede ser objeto de suspensión frente a algunas personas dentro de ciertas circunstancias, a diferencia de la caducidad que no la admite. La prescripción es renunciable una vez ocurrida, mientras que el juez no podría jamás aceptar tal determinación de las partes con relación a la caducidad.

ACCION CIVIL-Objeto/PRESCRIPCION DE LA ACCION CIVIL-Responsabilidad contractual de entidades estatales

El único entendimiento posible del contenido normativo de los referidos preceptos de ley 80/93, que consagran la responsabilidad civil de las entidades estatales, no es otro que el de considerar que dicha responsabilidad concierne a aspectos relativos a conductas positivas o negativas, imputables a las entidades públicas, que causan perjuicio a los contratistas, derivadas de la inobservancia de preceptos de las normas civiles que rigen su actividad contractual, y a las cuales expresamente dicha ley remite, responsabilidad de naturaleza especial que no puede hacerse exigible mediante la formulación de las pretensiones autorizadas por el art. 87 del C.C.A. El artículo 55 de la ley 80 de 1993 reguló la prescripción de la acción civil por responsabilidad contractual contra las entidades estatales, los servidores públicos, los contratistas, consultores, interventores y asesores externos por las

conductas y omisiones que les sean imputables en el proceso de contratación y que ocasionen perjuicios. Dicha acción, por su naturaleza estrictamente civil, esto es, sustentada en normas de derecho privado, es diferente a las acciones contractuales, fundadas en normas de derecho público a que se refiere el art. 87 del C.C.A, que tenían un término de caducidad especial en la norma acusada.

PRINCIPIO DE IGUALDAD-Situaciones diferentes

La Sala estima que el segmento normativo acusado se ajusta a la Constitución. No se viola el principio de igualdad, porque se trata de situaciones diferentes gobernadas por normas igualmente diferentes. No es admisible imponer al legislador, que goza de cierto grado de discrecionalidad para establecer las normas relativas a las acciones de responsabilidad contractual y a su extinción, el que regule de modo exactamente igual diferentes situaciones.

Referencia: Expediente D-2026

Norma Demandada:

Artículo 136 (parcial) del Decreto-ley 01 de 1984.

Actor: Jorge Hernán Gil Echeverry

Magistrado Ponente:

Dr. ANTONIO BARRERA CARBONELL

Santafé de Bogotá, D.C., octubre catorce (14) de mil novecientos noventa y ocho (1998).

I. ANTECEDENTES.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de la acción pública de inconstitucionalidad, y en ejercicio de la competencia que le atribuye el artículo 241-4 de la Constitución Política, procede la Corte a decidir de mérito sobre la demanda instaurada por el ciudadano Jorge Hernán Gil Echeverry contra el aparte final del artículo 136 del decreto 01 de 1984.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA.

Se transcribe a continuación el texto del artículo 136 del C.C.A destacando en negrilla el aparte acusado:

DECRETO 01 DE 1984

Por el cual se reforma el Código Contencioso Administrativo

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

“La de restablecimiento del derecho caducará al cabo de cuatro (4) meses contados a partir

del día de la publicación, notificación o ejecución del acto, según el caso. Si el demandante es una entidad pública la caducidad será de dos (2) años. Si se demanda un acto presunto, el término de caducidad será de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente a aquél en que se configure el silencio negativo".

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

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

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

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

III. LA DEMANDA.

Según el actor, el aparte acusado del decreto 01 de 1984, quebranta los artículos 5, 13, 29, 90, 228 y 229 de la Constitución Política. El concepto de la violación lo expone de la siguiente manera:

La posibilidad de ocurrir en demanda ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, cuando el Estado incurre en responsabilidad contractual, esta regulada de manera diferente y diametralmente opuesta, pues en el inciso final del art. 136 del C.C.A. se establece que las acciones relativas a contratos caducarán en dos años contados a partir de la fecha de haber ocurrido los motivos de hecho o de derecho que le sirvan de fundamento, y en el art. 55 de la ley 80/93, se determina que la acción civil derivada de las acciones y omisiones antijurídicas de las entidades estatales, prescriben al término de veinte años, contados a partir de su ocurrencia.

De la comparación entre el inciso final del art. 136 del C.C.A. y los arts. 50 y 55 de la Ley 80/93, que en su orden aluden a la responsabilidad de las entidades estatales y a la prescripción de las acciones de responsabilidad contractual, se deduce que las acciones contractuales, esto es, las que buscan un pronunciamiento sobre la responsabilidad contractual del Estado, se regulan de manera sustancialmente diferente. En efecto, la norma acusada establece un término de caducidad de dos años, y el art. 55 consagra un término de prescripción de veinte años.

Conforme con el artículo 90 Superior, el Estado debe responder patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, sin que la norma establezca grados o distinciones de dicha responsabilidad. En tal virtud, la responsabilidad del Estado es una sola; se produce por el daño antijurídico causado por la acción u omisión de los funcionarios públicos, sin que

interese que ella tenga su fuente en un contrato o que se genere en forma extracontractual.

El art. 90 de la Constitución no da fundamento para que el legislador determine "que el Estado responda de manera diferente, cuando se causen unos daños antijurídicos que la doctrina denomina como actos contractuales, frente a otros que la doctrina denomina incumplimientos contractuales, por la potísima razón de que en ambas hipótesis estamos frente a los denominados daños antijurídicos."

En las circunstancias anotadas, la norma acusada viola la Constitución por desconocer el principio de la igualdad (arts. 5 y 13), el derecho al debido proceso (art. 29), el principio sobre la responsabilidad estatal (art. 90), la prevalencia del derecho sustantivo y el debido acceso a la justicia (arts. 228 y 229). En efecto, precisa el demandante:

El principio de igualdad se rompe "…cuando se establece que los particulares tienen 20 años para reclamar la indemnización de perjuicios estatales si ejercita, la acción civil de responsabilidad estatal (art. 55 ley 80) y sólo 2 años para ejercer la acción contractual de que trata el art. 87 del C.C.A. (art. 136 C.C.A.)."

"La violación al principio de igualdad se observa con mayor razón si se tiene en cuenta que la ley 80 lo que hizo fue unificar el término de prescripción con lo previsto en el Código Civil para los juicios ordinarios de responsabilidad (art. 2536)."

"Partiendo del punto de vista anterior se entiende que las acciones contractuales reguladas por el artículo 87 C.C.A., no son otras que las mismas acciones civiles de que trata el art. 55 de la ley 80. Precisamente la Corte Constitucional ha dicho que la responsabilidad civil es el término genérico que regula tanto la responsabilidad contractual como la extracontractual, para diferenciarla de la responsabilidad penal (Sentencia C- 424 de septiembre 4/97). Por manera que la acción civil no es otra cosa que la acción originada por responsabilidad contractual o extracontractual, no siendo diferente a la acción contractual contencioso administrativa, existiendo por el contrario una relación de género a especie".

(…)

Por manera que la responsabilidad contractual estatal regulada en el artículo 90 de la Constitución es la misma desarrollada por los artículos 50 y 55 de la ley 80, en donde se prevé un término de prescripción de 20 años, acogiendo el principio general de prescripción de las acciones civiles de responsabilidad del Estado y de los particulares. Siendo ello así, la previsión del artículo 136 que recorta la posibilidad de accionar a solo 2 años es abiertamente inconstitucional porque rompe el principio de la igualdad al disponer que el estado se exonera de responsabilidad en dos años, cuando se ejercita la acción del artículo 87 C.C.A., siendo que la acción civil prescribe en 20, conforme al artículo 55 de la ley 80. En otras palabras, siendo la fuente de responsabilidad contractual del estado una sola (hechos u omisiones), no existe fundamento constitucional para que el estado responda civilmente durante 20 años por unos hechos y omisiones y por el contrario, responda únicamente durante 2 años, por otros hechos y omisiones que también generan responsabilidad contractual, como lo confirman los artículos 14, 24 numeral 7 y 77 de la misma ley 80 de 1993″.

La norma acusada desconoce el artículo 29 porque, según lo ha señalado la propia Corte, una de las bases insustituibles de la administración de justicia, especialmente porque evita la arbitrariedad de quienes la dispensan, es su sujeción a procedimientos uniformes que hagan realidad la igualdad en este campo (C-407/97).

En la medida en que con respecto a una misma situación jurídica se establecen dos regulaciones diferentes, dado que la acción caduca a los dos (2) años, pero que el derecho prescribe a los 20, se viola el acceso a la justicia y el principio de prelación de la ley material sobre la procesal, "pues ningún sentido tiene la existencia de un derecho que no se puede reclamar judicialmente debido a la caducidad de la acción".

IV. INTERVENCIONES DE AUTORIDADES PUBLICAS.

1. Ministerio de Justicia y del Derecho.

Mediante apoderado el Ministerio solicita la exequibilidad de la norma acusada, y con tal fin formula los siguientes planteamientos:

– La doctrina y la jurisprudencia consideran la caducidad como un plazo dentro del cual el ciudadano puede reclamar al Estado la existencia de un derecho, "de manera que su inejecución conllevaría a la pérdida de la misma, convirtiéndose en un mecanismo de extinción de acciones, diferente a la figura jurídica de extinción del derecho llamada prescripción extintiva".

– Es claro de lo anterior que el demandante confunde las acciones contenciosas contractuales con las acciones civiles contractuales, las primeras de las cuales caducan en dos años contados a partir del hecho que cause la controversia (arts. 87 y 136 C.C.A.), en cambio, las segundas prescriben a los 20 años (L. 80/93, art. 55).

– En razón de lo anterior, no se puede admitir la alegada violación del artículo 229 de la Constitución, porque la caducidad responde a la necesidad de dar certeza jurídica sobre las condiciones para el ejercicio de la acción y no impedir el acceso a la administración de justicia.

Tampoco se quebranta el derecho a la igualdad porque este no se entiende como un trato por igual a todos, sino la obligación de hacerla efectiva en cada caso concreto, de modo que se considere en forma similar a los iguales y de manera desigual a los desiguales. Por consiguiente, no son idénticas las situaciones que dan origen a la caducidad y las que generan la prescripción.

2. Ministerio del Interior.

El señor Ministro del Interior solicita, en escrito del 12 de mayo de 1998, declarar la constitucionalidad de la norma acusada, lo cual fundamenta en los siguientes argumentos:

"Entonces, la acción contemplada en el artículo 136, inciso final del Código Contencioso Administrativo, en cuanto a la caducidad de la acción relativa a contratos, regula la relación de derecho público que existe entre la entidad contratante y el contratista".

“La anterior acción, se diferencia de las aciones consagradas en el artículo 55 de la ley 80 de 1993, que se refieren a la responsabilidad civil, disciplinaria y/o penal que surja de la intervención de los servidores públicos en la contratación estatal y que con su acción u omisión causen perjuicios a la entidad”.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

El Procurador General de la Nación en el concepto rendido dentro de este proceso pide a la Corte declarar exequible el aparte normativo acusado, con base en las siguientes consideraciones:

– “La norma parcialmente acusada establece que las acciones relativas a contratos estatales deberán ser ejercidas dentro de los dos (2) años siguientes a la fecha en que ocurrieron los motivos de hecho o de derecho que sirvan de fundamento. El término consagrado en el artículo 136 del Código Contenciosos Administrativo, opera exclusivamente para la acción contractual, mientras el lapso de veinte (20) años previsto en el artículo 55 de la Ley 80 de 1993, se aplica sólo para la acción de responsabilidad civil”.

“Es pertinente explicar que los argumentos esgrimidos por el demandante se encuentran basados en el cotejo entre dos normas de rango legal que consagran términos de caducidad y prescripción diferentes, situación que, según el acto, implica desconocimiento del artículo 13 de la Carta Fundamental”.

“Como se ha expuesto, la norma acusada regula una situación jurídica distinta de la descrita en el artículo 55 de la Ley 80 de 1993. Por esta razón, la disposición demandada continúa vigente, ya que el legislador, tratándose de dos hipótesis diferentes, ha establecido períodos de caducidad y de prescripción diversos”.

– La demanda propuesta incurre en una grave equivocación al reclamar la inconstitucionalidad del precepto acusado a partir del cotejo de éste con el artículo 55 de la Ley 80 de 1993, de manera que resulta imposible realizar el análisis de constitucionalidad porque ambas normas son de la misma jerarquía, cuando la confrontación debe surtirse frente a la Carta Política.

– Contrario a lo que considera el actor, “la disposición atacada es desarrollo del artículo 29 de la Carta Política, ya que el legislador esta facultado para señalar de manera razonable los términos de caducidad y prescripción de las acciones que pueden ser incoadas ante las autoridades judiciales”.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE.

1. Cuestión preliminar.

Con fecha julio 7 de 1998 se dictó la ley 446 en virtud de la cual se establecieron una serie de normas destinadas a descongestionar la justicia. El art. 44 de dicha ley modificó el art. 136 del C.C.A., regulando de modo general todo lo relativo a la caducidad de las acciones contencioso administrativas, incluyendo las acciones contractuales.

En razón de lo anterior, la norma acusada no se encuentra vigente. Sin embargo, no es

procedente dictar un fallo inhibitorio por carencia actual de objeto, debido a que aquélla se encuentra produciendo efectos jurídicos.

2. El problema jurídico planteado.

Según el actor, la posibilidad de recurrir ante la justicia para reclamar contra una entidad pública la reparación de los perjuicios, cuando incurre en responsabilidad contractual, se regula de una manera en el artículo 87 del Código Contencioso Administrativo, que alude a las controversias contractuales, sujetas a caducidad de dos años, y de otra forma en el art. 50 de la ley 80/93, que se refiere a la responsabilidad contractual de las entidades estatales por las actuaciones, abstenciones, hechos u omisiones antijurídicos que les sean imputables y que causen daño a su contratista, pues en este evento se consagra, para la acción civil, una prescripción de veinte (20) años.

Le corresponde a la Corte, a efectos de dar solución a la cuestión planteada, determinar si, como lo afirma el actor, los dos tipos de acciones son idénticas, en virtud de que regulan una misma situación -la acción de responsabilidad contractual de las entidades estatales- o, si por el contrario, sustancial, formal y jurídicamente, son diferentes en razón del objeto y el fin que con cada una de ellas se persigue.

3. La solución al problema.

3.1. Para la época en que se presentó la demanda, las acciones relativas a controversias contractuales se encontraban reguladas en el art. 87 del C.C.A., norma que había sido modificada por el decreto 2304 de 1989.

Conforme a dicha disposición, las acciones contractuales que podían intentar los sujetos legitimados con fundamento en un contrato con una entidad pública, tenían como finalidad la actuación de pretensiones dirigidas a obtener:

– La declaración de su existencia o su nulidad, o su revisión, con las declaraciones, condenas o restituciones consecuenciales.

– La declaración de su incumplimiento y la condena del contratante responsable a la indemnización de los perjuicios, así como otras declaraciones y condenas.

3.2. Es de anotar, que la norma del art. 87 del C.C.A. fue reformada por el art. 32 de la ley 446/98, pero en lo relativo a las acciones contractuales conservó, en esencia, las mismas modalidades de pretensiones.

3.3. Los arts. 50 y 55 de la ley 80 de 1993, invocados por el demandante para establecer el contraste entre la responsabilidad contractual exigible a las entidades estatales, conforme a estos preceptos, y la caducidad de las acciones de controversias contractuales (arts. 87 y 136 inciso final), establecen lo siguiente:

“ARTICULO 50. De la responsabilidad de las Entidades Estatales. Las entidades responderán por las actuaciones, abstenciones, hechos y omisiones antijurídicos que le sean imputables y que causen perjuicios a sus contratistas. En tales casos deberán indemnizar la disminución patrimonial que se ocasione, la prolongación de la misma y la ganancia, beneficio o provecho

dejados de percibir por el contratista".

"ARTICULO 55. De la prescripción de las acciones de responsabilidad contractual. La acción civil derivada de las acciones y omisiones a que se refieren los artículos 50, 51, 52 y 53 de esta ley prescribirá en el término de veinte (20) años, contados a partir de la ocurrencia de los mismos. La acción disciplinaria prescribirá en diez (10) años. La acción penal prescribirá en veinte (20) años".

3.4. Ciertamente, el segmento normativo demandado y el art. 55 de la ley 80/93 establecen dos instrumentos o figuras jurídicas diferentes para regular la forma de extinguir las acciones con las cuales se busca obtener la reparación de los daños originados por las entidades estatales, u otras declaraciones y condenas en razón con una relación contractual, como son la caducidad de las acciones contractuales, regulada por el artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, y la prescripción de la acción civil de responsabilidad contractual, establecida en el artículo 55 de la ley 80 de 1993.

3.5. Si bien las dos figuras mencionadas están íntimamente relacionadas por la comunidad de finalidades que persiguen, sin embargo, presentan características diferentes que las distinguen y les otorgan identidad propia. En forma no exhaustiva, se señalan las siguientes diferencias:

– La caducidad está unida al concepto de plazo extintivo, es decir, al término prefijado para intentar la acción judicial, de manera que una vez transcurrido éste se produce fatalmente el resultado de extinguir dicha acción. Por ello, la caducidad debe ser objeto de pronunciamiento judicial oficioso cuando aparezca establecida dentro de la actuación procesal, aun cuando no se descarta la posibilidad de que pueda ser declarada a solicitud de parte.

En relación con el tema de la caducidad la Corte en la sentencia C-351/941 expresó lo siguiente:

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

Posteriormente la Corte se refirió recientemente al tema de la caducidad de las acciones contencioso administrativas en la sentencia C-115/982, así:

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

particular”.

(….)

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

“Siempre se ha expresado que la caducidad es la extinción del derecho a la acción por cualquier causa, como el transcurso del tiempo, de manera que si el actor deja transcurrir los plazos fijados por la ley en forma objetiva, sin presentar la demanda, el mencionado derecho fenece inexorablemente, sin que pueda alegarse excusa alguna para revivirlos”.

(….)

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

– La prescripción requiere, al contrario de la caducidad, alegación de parte y, en tal virtud, no puede ser declarada de oficio por el juez. Además, puede ser objeto de suspensión frente a algunas personas dentro de ciertas circunstancias (C.C. art. 2530), a diferencia de la caducidad que no la admite.

– La prescripción es renunciable una vez ocurrida, mientras que el juez no podría jamás aceptar tal determinación de las partes con relación a la caducidad.

3.6. La caducidad de las acciones relativas a contratos fue establecida en el inciso séptimo del C.C.A., el cual entró a regir el 1o. de marzo de 1984 y estableció un término de dos (2) años.

Con anterioridad a esta fecha la jurisprudencia administrativa entendió, que al no existir regulaciones específicas en relación con la oportunidad para instaurar la acción contractual debía acudirse a las normas civiles, que regulan la prescripción extintiva de las acciones ordinarias3.

3.7. Es de observar que la norma del art. 87 del C.C.A. en su versión original regulaba, a juicio de algunos críticos, las acciones relativas a contratos en forma imperfecta, porque era limitada, en el sentido de que no preveía expresamente que, adicionalmente a las pretensiones sobre existencia o validez, de revisión o declaratoria de incumplimiento y la responsabilidad derivada del contrato, se pudieran solicitar otras declaraciones y condenas.

Con la reforma introducida por el decreto 2304 de 1989, la acción sobre controversias contractuales, referidas a contratos administrativos o privados con cláusula de caducidad, adquirió mayor amplitud al disponerse que a través de ella se podían obtener otras "declaraciones, condenaciones, o restituciones consecuenciales". La referencia a este tipo de contratos se explicaba en razón de las regulaciones que sobre la materia contenía el decreto 222 de 1983.

Con la expedición del nuevo estatuto contractual, mediante la ley 80 de 1993, desapareció del régimen jurídico público la clasificación anterior, para dar paso a una única categoría de contrato denominada contrato estatal. En tal virtud, son contratos estatales todos los que celebren las entidades estatales, conforme a las regulaciones civiles y comerciales pertinentes y las especiales que expresamente consagra dicha ley (arts. 2 y 13). En los referidos contratos impera el principio de la autonomía de la voluntad, con ciertas limitaciones, pues no se pueden establecer cláusulas contrarias al ordenamiento jurídico, específicamente en lo relativo a los principios y finalidades de la contratación estatal, y a los postulados de una buena administración.

3.8 Resulta evidente que las acciones originadas en las controversias contractuales, según el art. 87 del C.C.A., fueron diseñadas tomando como referente únicamente el sistema contractual establecido por el decreto 222 de 1983. La ley 80/93, contiene un régimen contractual diferente.

3.9. Con fundamento en los señalamientos anteriores, se puede afirmar que el régimen relativo a las acciones contractuales establecido en el Código Contencioso Administrativo fue ajustado y complementado por las normas sobre responsabilidad contractual de las entidades estatales previstas en la ley 80/93. Dicha complementación se refleja en lo siguiente:

– Actualmente ha quedado sin vigencia la clasificación de los contratos en administrativos y privados de la administración, con o sin cláusula de caducidad.

– Se ha incorporado como fundamento de responsabilidad el principio constitucional a que alude el artículo 90 de la Carta Política, según el cual, el Estado debe responder por los daños antijurídicos que le sean imputables causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas. Esta norma gobierna, según lo expresó la Corte en la sentencia C-133/964, tanto la responsabilidad extracontractual como la responsabilidad contractual.

De ahí que se haya establecido como criterio de responsabilidad de las entidades estatales, que éstas responderán civilmente por sus actuaciones, abstenciones y hechos originados en la actividad contractual (arts. 50 y 55 ley 80/93).

Sin embargo, es preciso anotar que la ley 80/93, no derogó el art. 87 del C.C.A. En tal virtud, es preciso establecer de qué manera pueden armonizar esta disposición y el segmento normativo acusado, con las normas de los arts. 50 y 55 de dicha ley.

A juicio de la Corte el art. 87 del C.C.A. no regula en su totalidad todas las posibles pretensiones que se pueden originar con motivo de las controversias contractuales, sólo se refiere a algunas de ellas, quedando naturalmente por fuera otras.

En tales circunstancias, por dicha norma únicamente se gobiernan las pretensiones relativas a controversias contractuales que tienen que ver con la declaración sobre la existencia o nulidad del contrato, su revisión, la declaratoria de incumplimiento y la consecuente condena al pago de perjuicios, además de las otras condenas y restituciones consecuenciales que se autorizan.

Las otras posibles acciones civiles contractuales -no las administrativas- contra las entidades estatales no comprendidas en el referido art. 87, se rigen por los artículos 50 y 55 de la ley 80/93.

No obstante lo anterior es necesario dilucidar, ¿cuál puede ser el posible objeto de estas últimas acciones civiles?.

Al respecto estima la Sala que el único entendimiento posible del contenido normativo de los referidos preceptos de ley 80/93, que consagran la responsabilidad civil de las entidades estatales, no es otro que el de considerar que dicha responsabilidad concierne a aspectos relativos a conductas positivas o negativas, imputables a las entidades públicas, que causan perjuicio a los contratistas, derivadas de la inobservancia de preceptos de las normas civiles que rigen su actividad contractual, y a las cuales expresamente dicha ley remite, responsabilidad de naturaleza especial que no puede hacerse exigible mediante la formulación de las pretensiones autorizadas por el art. 87 del C.C.A.

3.10. La jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado, en punto a la congruencia entre las acciones contractuales a que alude el art. 87 del Código Contencioso Administrativo, que se rigen por el término de caducidad previsto en el segmento normativo acusado, y las acciones a que se refieren los arts. 50 y 55 de la ley 80/93, ha señalado la siguiente:

En la providencia de octubre 9/97 (Exp. 13.782. M.P. Daniel Suárez Hernández) dijo:

“Sea lo primero precisar que para la Sala el término para intentar las acciones contractuales contenido en el artículo 136 del CCA, no sufrió modificaciones con la Ley 80 de 1993. El artículo 136 del CCA, norma de carácter procedimental, se encarga de señalar el término dentro del cual deben ser presentadas las diferentes acciones, so pena de consolidarse el fenómeno de caducidad de la acción, cuando la demanda no se presente dentro de ese término. Al referirse a la acción contractual, válida para demandar el incumplimiento de alguna de las partes del contrato, señaló en dos años el término para intentar esa acción, contado desde el momento de ocurridos los fundamentos de hecho o de derecho que le sirven de base para accionar”.

“El artículo 55 de la Ley 80 de 1993 señala como término de prescripción para la acción civil derivada de las acciones y omisiones a que se refieren los artículos 50, 51, 52 y 53 de esa ley, el de 20 años contados a partir de la ocurrencia de las mismas. El correcto entendimiento de esta norma no permite su aplicación a las controversias que se presentan

entre las partes de un contrato estatal ; éstas están vinculadas por una relación de derecho público que es el contrato estatal, y las reclamaciones que de tal relación surjan, están reguladas expresamente por la ley procesal administrativa, en los artículos 87 y 136 del CCA".

"En efecto, el artículo 87 permite a cualquiera de las partes de un contrato administrativo (hoy estatal), pedir a través de la acción consagrada en esa norma, que se declare su existencia, su nulidad, su incumplimiento, etc. Y en norma posterior, que no ha sido modificada por la ley 80, señala el término de dos años, para intentar esa acción".

"Y se sostiene que el artículo 55 de la Ley 80 de 1993 no modificó el artículo 136 del CCA, en cuanto se refiere al término para intentar la acción contractual, porque tales normas están regulando situaciones diferentes. Así es, el término de prescripción a que se refiere el artículo 55 de la Ley 80 de 1993, en forma expresa se refiere a la acción civil derivada de las acciones y omisiones de que tratan los artículos 50, 51, 52 y 53 de ese mismo estatuto. Y la relación de derecho público que existe entre la entidad contratante y el contratista no da lugar a una acción civil, sino a aquella específica acción de controversias contractuales que expresamente consagra el Código Contencioso Administrativo en el artículo 87, que como ya se anotó, tiene su norma propia en cuanto al término para intentarla. La responsabilidad civil de las entidades estatales, se predica es en relación con los consultores, interventores y asesores, figuras cuya relación apenas fue consagrada en la Ley 80..)".

En la sentencia de mayo 30 de 1996, Exp. 11759.expresó:

"La jurisprudencia ha sido clara en materia de caducidad de las acciones de índole contractual. Así, ha reiterado que las que giren en torno a los actos contractuales deberán impugnarse dentro de los dos años siguientes a su ejecutoria ; que las que tengan que ver con el contrato mismo (nulidad absoluta o relativa, por ejemplo) caducarán a los dos años siguientes al perfeccionamiento del contrato, la primera, o a partir de la ocurrencia del vicio que configura la causal de nulidad relativa ; y que las que versan sobre los hechos de ejecución o cumplimiento, dentro de esos mismos dos años contados a partir del hecho que cause la controversia. Se deja de lado la acción contractual de responsabilidad, puesto que ésta, con fundamento en la Ley 80 de 1993, tiene identidad propia y se somete al término prescriptivo de 20 años (art. 55)".

3.11. En síntesis, el artículo 55 de la ley 80 de 1993 reguló la prescripción de la acción civil por responsabilidad contractual contra las entidades estatales, los servidores públicos, los contratistas, consultores, interventores y asesores externos por las conductas y omisiones que les sean imputables en el proceso de contratación y que ocasionen perjuicios. Dicha acción, por su naturaleza estrictamente civil, esto es, sustentada en normas de derecho privado, es diferente a las acciones contractuales, fundadas en normas de derecho público a que se refiere el art. 87 del C.C.A, que tenían un término de caducidad especial en la norma acusada.

Los dos sistemas reguladores de las controversias contractuales coexisten, porque resultan conciliables, en virtud, de que regulan una misma materia, pero desde aspectos diferentes. Por lo tanto, la posibilidad de accionar por una u otra vía dependerá de la naturaleza de la pretensión.

3.12. Es de observar que en relación con el art. 136 del C.C.A. la Corte se ha pronunciado, en diferentes oportunidades5, en el sentido de declarar exequibles las disposiciones relativas a la caducidad de las acciones de restablecimiento del derecho, contra los actos que reconocen prestaciones periódicas y de reparación directa.

Es conveniente anotar que en la sentencia C-115/98, relativa a una demanda en la cual el actor solicitaba la declaración de inexequibilidad del aparte de la norma del art. 136 del C.C.A., en cuanto regulaba el término de caducidad de la acción de reparación directa, en forma diferente a como lo hace la ley 288/96 (indemnización de perjuicios a las víctimas de violaciones de derechos humanos), con violación del principio de igualdad, la Corte se pronunció en el sentido de que no se violaba este principio por tratarse de normas que regulaban situaciones que no eran iguales. Dijo la Corte:

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

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

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

"Por lo anterior, en el evento a que alude el artículo 136, se está frente a una situación donde la acción se promueve frente a la ocurrencia de un hecho, omisión u operación administrativa que puede generar una responsabilidad por el daño antijurídico causado (artículo 90 CP.), mientras que el artículo 2o. de la Ley 288 de 1996 se refiere a la violación de los derechos humanos, expresamente reconocido por el Comité de Derechos Humanos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos o de la Comisión Interamericana de Derechos

Humanos”.

3.13. Con fundamento en las consideraciones precedentes la Sala estima que el segmento normativo acusado se ajusta a la Constitución. En efecto:

– No se viola el principio de igualdad, porque se trata de situaciones diferentes gobernadas por normas igualmente diferentes.

No es admisible imponer al legislador, que goza de cierto grado de discrecionalidad para establecer las normas relativas a las acciones de responsabilidad contractual y a su extinción, el que regule de modo exactamente igual diferentes situaciones. Del contenido del art. 90 no se deriva una obligación en este sentido para el legislador, como erróneamente lo plantea el demandante.

– No se violan los arts. 29, 228 y 229 de la Constitución, porque la norma acusada no esta consagrando ninguna previsión que vulnere el debido proceso; sólo se refiere a la regulación de la caducidad de las acciones contractuales, que en modo alguno lo desconoce; tampoco vulnera el acceso a la justicia ni el principio de la prevalencia del derecho sustancial, pues ambos encuentran la debida protección en su contenido normativo.

4. En conclusión, no encuentra la Corte fundamento alguno para considerar que la norma demandada, viole las disposiciones invocadas por el actor ni ningún otro precepto de la Constitución. En tal virtud, será declarada exequible.

VIII. DECISION.

Con fundamento en las precedentes consideraciones, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandado de la Constitución,

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLE el aparte demandado del artículo 136 del C.C.A.

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

VLADIMIRO NARANJO MESA

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 M.P. Hernando Herrera Vergara.

2 M.P. Hernando Herrera Vargara.

3 Sentencia de marzo 9 de 1998 Sala Plena de lo Contencioso Administrativo Consejo de Estado, Expediente No. S-2, actora Sociedad Colombiana de Construcciones Sococo S.A.

4 M.P. Alehjandro Martínez Caballero.

5 Sentencias C-108/94, C-351/94 y 115/98 M.P. Hernando Herrera Vergara.