

Sentencia C-1514/00

VALOR CONSTITUCIONAL-Alcance

PRINCIPIO CONSTITUCIONAL-Alcance

VALOR CONSTITUCIONAL-Vulneración directa

CONTRATO ADMINISTRATIVO-Interpretación unilateral por la Administración

ESTADO-Prerrogativas públicas

TEST DE IGUALDAD-Alcance

ADMINISTRACION-Prerrogativas o privilegios

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN CONTRATACION ADMINISTRATIVA-Alcance

CONTRATACION ADMINISTRATIVA-Interpretación unilateral por discrepancias

IGUALDAD EN CONTRATACION ADMINISTRATIVA-Limitación de una de las partes

En materia de contratación pública no se está en presencia de una situación ab initio de igualdad entre las partes contratantes, sino que una de ellas encuentra limitada su voluntad contractual, la cual se sujeta a severas prescripciones normativas, tanto en lo que al objeto del contrato respecta, como al proceso de selección de contratistas, y demás aspectos relativos a precios, plazos, etc.

CONTRATACION ADMINISTRATIVA-Prerrogativas públicas

TEST DE IGUALDAD EN CONTRATACION ADMINISTRATIVA-Prerrogativas de la administración

TEST DE IGUALDAD EN CONTRATACION ADMINISTRATIVA-Interpretación unilateral por administración

Referencia: expediente D-3026

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 15 (parcial) de la Ley 80 de 1993

Actor: Max San Juan Barraza

Magistrado Ponente (E):
Dra. MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Bogotá, D.C., noviembre ocho (8) de dos mil (2000)

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Max San Juan Barraza demandó de manera parcial el artículo 15 de la Ley 80 de 1993 “por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública”

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

II. NORMA DEMANDADA

A continuación, se transcribe el texto de la disposición demandada, conforme a su publicación en el Diario Oficial N° 41.094 del 28 de octubre de 1993:

"Ley 80 de 1993"
(28 de octubre)

**por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la
Administración Pública**

Artículo 15. De la interpretación unilateral. *Si durante la ejecución del contrato surgen discrepancias entre las partes sobre la interpretación de algunas de sus estipulaciones que pueden conducir a la paralización o a la afectación grave del servicio público que se pretende satisfacer con el objeto contratado, la entidad estatal, si no se logra acuerdo, interpretará en acto administrativo debidamente motivado, las estipulaciones o cláusulas objeto de la diferencia.*

III. LA DEMANDA

El demandante considera que el artículo 15 de la Ley 80 de 1993 viola el artículo 2° de la Constitución, en particular, la obligación del Estado de asegurar “la vigencia de un orden justo”.

El actor señala que el principio *pacta sunt servanda, contratos lex interpartes*, el cual califica de elemento básico del “instituto contractual” y que en el derecho colombiano se encuentra en el artículo 1602 del Código Civil, constituye presupuesto de un orden justo, pues asegura que las partes que intervienen en un contrato, en ejercicio de su autonomía de la voluntad, estén en una situación de igualdad relativa, esto último en razón de legítimas limitaciones de la autonomía de la voluntad, tales como el interés público o las buenas costumbres.

Dicha igualdad relativa - base de un orden justo - se destruye por completo, mediante la figura de la interpretación unilateral, pues se “potesta al Estado con facultades absolutas y omnipotentes propias de los regímenes monárquicos y no liberales como el nuestro”, pues corresponderá a la administración definir la manera en que se ha pactado el contrato y la forma de cumplirlo.

Con ello, además, la administración usurpa funciones judiciales, puesto que “si entre las partes del contrato surgen discrepancias lo más sano y lógico es que la misma se resuelva por terceros, que en un plano más objetivo y sensato entren a resolver los móviles de las contradicciones, resultando un tanto absurdo que una de las partes descontentas sin mediar el real alcance de la situación emita un juicio que pueda ir viciado de soberbia y temeridad”.

A su juicio, la solución del legislador - interpretación unilateral - genera graves inconvenientes para la misma administración y para los contratistas de ella, en razón a las demoras que el acto de interpretación unilateral suponen para la solución definitiva de los problemas contractuales. Estima, en últimas, que el mecanismo más conveniente es acudir a un tribunal de arbitramento.

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención del Ministerio de Justicia y del Derecho

El ciudadano José Camilo Guzmán Santos, en su calidad de Director del Derecho y el Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y del Derecho y actuando como apoderado del citado ministerio, interviene para defender la norma acusada.

El interviniente inicia su escrito explicando que “la celebración y ejecución de los contratos busca el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que participan en la consecución de esos fines”, de suerte que este propósito se convierte en elemento esencial para la interpretación de todo contrato celebrado por la administración. Con el objeto de asegurar el cumplimiento de dicho propósito, el legislador ha previsto una serie de instrumentos, ausentes en la contratación privada, que suponen el ejercicio de poderes excepcionales en favor de la administración - entre ellas, la interpretación unilateral -, “entendidas no como facultad sancionadora sino como una especial condición de la Administración, que responde a la necesidad de asegurar los fines esenciales del Estado”.

La utilización de las prerrogativas excepcionales, sigue el interviniente, no es libre por parte de la administración. La Ley 80 de 1993 limita la inclusión de las cláusulas excepcionales a los casos en los cuales esté de por medio la prestación de un servicio público, la realización de una obra, el ejercicio de monopolios estatales y la explotación o concesión de bienes del Estado. En estas modalidades contractuales y con el “exclusivo objeto de evitar la paralización o afectación grave de los servicios públicos a su cargo y asegurar su inmediata, continua y adecuada prestación”, la administración puede hacer uso, siempre y cuando se den los requisitos fijados por el mismo legislador, de las facultades excepcionales. Dicho uso, destaca el interviniente, exige de la administración que disponga lo necesario para mantener el equilibrio contractual pactado.

En relación con la norma acusada, señala que la administración no puede interpretar unilateralmente el contrato sin que previamente se haya agotado una etapa de arreglo directo de las diferencias y, además, que la disputa pueda tener efectos graves o conducir a la parálisis del servicio público que se busca satisfacer con el contrato. Así las cosas, resulta claro que previo a la interpretación unilateral, la administración ha debido buscar un consenso sobre la interpretación bilateral del contrato.

Por lo tanto, concluye que el cúmulo de medidas protectoras para el contratista que rodean la aplicación de la interpretación unilateral, “no solamente aseguran la vigencia de un orden justo, sino que representan una garantía de la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución y la participación de los

administrados en las decisiones que los afectan, por todo lo cual no puede alegarse vulneración del artículo 2º de la Carta Política”.

2. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El apoderado especial del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Juan Fernando Romero Tobón, interviene para defender la norma acusada. En un extenso escrito explica que en el constitucionalismo contemporáneo se entiende legítima la idea de “la primacía de la actuación estatal sobre la base del interés general o interés público”. A partir de esta idea introductoria desarrolla su argumentación.

Según entiende el interviniente, la doctrina de la Corte enseña que la existencia de privilegios públicos sólo son admisibles si superan las distintas etapas del juicio de igualdad.

La contratación estatal, señala el interviniente, tiene como base la voluntad de las partes. Distintas disposiciones de la Ley 80 de 1993 así lo confirman. Sin embargo, la contratación pública es sin lugar a dudas uno de los campos en los cuales se manifiesta de manera más clara la primacía del interés general, lo que explica el régimen especial al cual está sometido (C.P. art. 150, último inciso). El sistema normativo acogido en la Ley 80 de 1993 ha impuesto serias restricciones a la administración, a fin de que el uso de las prerrogativas sea excepcional y debidamente justificado, con el objeto de garantizar que ellos no se conviertan en una carga exorbitante para el contratista. Para tal efecto, el uso de las prerrogativas estatales debe estar acompañado del reconocimiento del equilibrio contractual pactado y de la aplicación de los mecanismos de ajuste de precios (arts. 4 y 5 de la Ley 80 de 1993), entre otras garantías. Por consiguiente, “se percibe que no fue el propósito del legislador permitir la irresponsabilidad frente a los contratistas o frente a quienes puedan adquirir la calidad de tales, ni que sus actuaciones pasen (sic) estén desprovistas de un móvil que se autoformula en la propia finalidad de la administración”.

En relación con la cláusula objeto de tacha, el memorialista considera que se trata de una figura excepcional, pues de una parte, el artículo 14 de la Ley 80 de 1993 limita los contratos en los cuales puede pactarse y por otra, la norma demandada restringe su aplicación a ciertos sucesos. En efecto, en los contratos en los cuales se ha pactado la cláusula, la declaración unilateral únicamente podrá ser declarada en los eventos en los cuales sea necesario evitar la parálisis o afectación de un servicio público, siempre y cuando las partes no hayan llegado a un acuerdo sobre la forma de interpretar el contrato. Así las cosas, resulta evidente que existe un vínculo claro entre el interés general (continuidad del servicio) y la aplicación de la cláusula. De ello, estima el interviniente, no se deriva inconstitucionalidad alguna.

Finalmente rechaza las acusaciones de violación de los principios de economía y eficiencia y de igualdad de trato. Respecto de los primeros, asegura que la solución legal - interpretación unilateral -, respeta los mencionados principios, pues “es evidente que no resulta congruente (frente al concepto de servicio público) que la administración, y con ella la ciudadanía, deba esperar a la solución judicial de la controversia”. En estos términos, resulta eficiente que la administración interprete unilateralmente a fin de asegurar la continuidad del servicio, razón de ser del contrato.

Por último, señala que existe similitud normativa entre la norma acusada y el artículo 14 de la misma ley, que dispone parcialmente:

“en consecuencia, con el exclusivo objeto de evitar la paralización o la afectación grave de los servicios públicos a su cargo y asegurar la inmediata, continua y adecuada prestación, podrán (las entidades estatales), en los casos previstos en el numeral 2 de este artículo, interpretar los documentos contractuales y las estipulaciones en ellos convenidas”.

Debido a lo anterior, solicita que la Corte Constitucional extienda su decisión de exequibilidad a la norma indicada.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

Mediante concepto del 27 de julio de 2000, el señor Procurador General de la Nación solicita a la Corte declarar la constitucionalidad de la norma acusada.

El Procurador señala que existe un régimen especial de contratación para el Estado, que se explica por la finalidad de los contratos que celebra la administración. Mientras que los contratos de los particulares tienen como objeto fines egoístas, la administración requiere de los particulares para lograr fines estatales.

Teniendo en cuenta esa diferencia sustancial, no resulta extraño que en la relación contractual entre Estado y particular, éste se coloque en una situación de desigualdad, pues el interés general representado en los fines del Estado, así lo imponen. En esa medida, la facultad de interpretar unilateralmente los contratos tienen por objeto, precisamente, garantizar al Estado el cumplimiento de sus funciones constitucionales, en particular, la de asegurar la debida prestación de los servicios públicos.

Precisa que en el régimen contractual de la administración, se han dispuesto garantías suficientes para asegurar que la aplicación de ésta y de otras prerrogativas no se convierta en mecanismo de arbitrariedad de la administración.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4 de la Constitución Política, la Corte es competente para conocer de la presente demanda.

2. Problema jurídico

El demandante considera que la disposición acusada viola el orden justo, al permitir que el Estado asuma una posición de supremacía sobre el contratista gracias a la potestad de interpretar unilateralmente los contratos, el cual mina el principio de *pacta sunt servanda*, cuando debería existir una relación de igualdad, de suerte que toda controversia se someta a decisión judicial, aunque estima conveniente acudir, por razones de economía, a la justicia arbitral.

Los intervinientes y el Procurador General de la Nación consideran que la norma acusada busca proteger un orden justo, pues la interpretación unilateral únicamente se aplica para efectos de garantizar la adecuada prestación de servicios públicos. Por la finalidad de la norma, resulta natural que se reconozca a la administración ciertas prerrogativas, pues frente al interés general no es posible exigir la igualdad entre los extremos de la relación contractual. De otra parte, señalan que la prerrogativa, en los términos establecidos en la ley, no es desproporcionada.

Corresponde a la Corte establecer si la facultad de la administración de interpretar unilateralmente los contratos entraña violación del orden justo, rompe de manera inconstitucional la igualdad contractual y si desconoce los principios de economía y eficiencia de la administración.

3. Valores constitucionales. Criterio de interpretación.

El demandante considera que la norma acusada viola el orden justo. La Corte ha señalado que el concepto de orden justo que se ha consagrado de manera expresa en la Constitución corresponde a la categoría de los valores constitucionales¹. A fin de enfrentar el cargo del demandante, la Corte se ocupará primeramente de la temática de los valores constitucionales.

En la Constitución pueden identificarse normas de distinta naturaleza - valores, principios y reglas -, las cuales, aunque gozan de fuerza normativa (C.P. art. 4), vinculan de manera distinta a los poderes públicos y están sujetas a criterios distintos de interpretación.

¹ Sentencia C-690 de 1996 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

Los valores constitucionales “representan el catálogo axiológico a partir del cual se deriva el sentido y la finalidad de las demás normas del ordenamiento jurídico”². Por ello, en tanto que valores fundantes, gozan de “una enorme generalidad y, en consecuencia, una textura interpretativa abierta, dentro de la cual caben varias fijaciones del sentido”³ y, por lo mismo, difícilmente es posible derivar de ellas, en sede judicial y aplicando métodos de interpretación jurídicos, reglas jurídicas propiamente dichas. Claramente su desarrollo corresponde, por su propia indeterminación interna, al legislador⁴.

Los principios constitucionales, por su parte, están ubicados en el plano deontológico. La estructura propia de estas normas - contienen prescripciones jurídicas -, permite al juez, a través de una metodología eminentemente jurídica, que “descubra” las reglas jurídico-constitucionales contenidas en el principio; ello no impide, en todo caso, al legislador su desarrollo, en virtud del principio democrático.

La imposibilidad para el juez constitucional de derivar directamente reglas jurídicas de los valores constitucionales, implica que los valores constitucionales, en lo que al juez respecta, únicamente tengan “eficacia interpretativa”⁵.

Ello no supone que una disposición legal que desconozca los valores constitucionales no deba ser separada del ordenamiento, pues “con base en el principio de concordancia práctica de las normas constitucionales deben conducir la aplicación del derecho por las metas o fines predeterminados por el Constituyente”⁶. Sin embargo, no es suficiente apelar a un valor constitucional para separar la norma del ordenamiento, se requiere la violación de un principio constitucional o la aplicación inconstitucional de un principio, pues, “Los valores son definitorios a la hora de resolver un problema de interpretación en el cual está en juego el sentido del derecho, no son normas de aplicación directa que puedan resolver, aisladamente, un asunto.”⁷

Esta postura sustenta la posición de la Corte⁸ en la sentencia C-252 de 1998, reiterada en las sentencias C-383 de 1999 y C-700 de 1999, pues en dichas oportunidades se

² Sentencia T-406 de 1992 M.P. Ciro Angarita Barón.

³ Idem.

⁴ En la sentencia T-406 de 1992 se indicó al respecto:

“Corresponde al legislador, de manera prioritaria, la tarea de establecer la delimitación de dichos valores a través de leyes.”

Por su parte, en la sentencia C-690 de 1996 la Corte precisó:

“En síntesis, en consideración a que la justicia es valor determinante en el Estado Social de Derecho y se constituye en un marco de conducta de los poderes públicos, ni el legislador puede serle indiferente en el proceso de creación de normas...”

⁵ Sentencia T-406 de 1992.

⁶ Sentencia C-690 de 1996.

⁷ Sentencia T-406 de 1992.

⁸ Ver además las sentencias C-479 de 1992 M.P. José Gregorio Hernández Galindo y Alejandro Martínez Caballero y T-079 de 1995 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

consideró que el desarrollo legal del derecho a vivienda digna (C.P. art. 51), norma-principio, desconocía los valores consagrados en el preámbulo de la Constitución.

Las dificultades que surgen a la hora de aplicar directamente los valores constitucionales se aprecia en la misma demanda, pues el actor asocia el orden justo con los elementos tradicionales del estado liberal que ubican al Estado como contradictor de la sociedad, los cuales, si bien en ciertos ámbitos tiene plena vigencia en el Estado social de derecho - como ocurre en materia de libertades públicas - en otros se subordinan al principio de que el Estado actúa como ente coordinador e integrador de la sociedad, antes que ostentar la condición de ser su “enemigo natural”.

De otra parte, el demandante acusa la violación del orden justo por cuanto en su concepto la norma acusada contempla un trato desigual, en una materia en la cual dicho trato resulta inadmisibles. A fin de enfrentar dicho cargo, habría que analizar el tema de la igualdad y, únicamente si no es posible lograr una solución ajustada a derecho a partir del juicio de igualdad, sería obligatorio - precisamente, en virtud de su fuerza normativa mediata - acudir al valor constitucional. Estando de por medio la eventual violación del derecho a la igualdad, el demandante ha debido demostrar que, en el caso concreto, resulta indispensable interpretar la igualdad en concordancia con el valor orden justo. Lo anterior, por cuanto la igualdad, como quedó explicado antes, es norma-principio, que vincula directamente al juez constitucional. El demandante omite dicho análisis y se limita a afirmar la existencia de un vínculo entre igualdad y orden justo, mientras que su argumentación se dirige a demostrar un trato desigual contrario a la Carta.

En estas condiciones, el cargo por violación del valor constitucional “orden justo” no está llamado a prosperar, pues no es posible acusar de manera directa, la violación de un valor constitucional.

4. Cláusula de interpretación unilateral y las prerrogativas de la administración en materia contractual

La existencia de la prerrogativa de la administración de interpretar unilateralmente los contratos administrativos, supone una relación de desigualdad entre las partes contratantes. En sentencia C-539 de 1999 la Corte se ocupó del tema de las prerrogativas en favor del Estado, y señaló que la existencia de los privilegios públicos no se pueden justificar en argumentos tales como la peculiar personalidad del Estado o el interés público, sino que era indispensable realizar un juicio de proporcionalidad

(C.P. art. 5) en virtud del vínculo del Estado con la protección de los derechos constitucionales de los colombianos.

“23. Las prerrogativas públicas establecen, como se vio, un trato favorable que beneficia al Estado cuando éste actúa en determinados ámbitos. En este sentido, esas prerrogativas constituyen una manifestación de poder público que, por esta razón, debe someterse enteramente al marco constitucional establecido en los párrafos anteriores.

En el contexto descrito, la legitimidad de un privilegio público depende de que éste pueda ser adscrito al cumplimiento o la satisfacción de alguna de las finalidades que la Carta Política le ha confiado al Estado. Adicionalmente, la específica configuración - usualmente legal - que adopte la prerrogativa pública de que se trate debe adecuarse a los postulados del principio constitucional de proporcionalidad (C.P., artículo 5°), según el cual ésta deba ser útil y necesaria respecto de la finalidad que persigue y no comprometa bienes constitucionales más importantes que los que busca promocionar o proteger.”⁹

En la misma oportunidad, la Corte señaló que el test de igualdad debía ser débil, en razón a la amplia libertad de configuración de que goza el legislador para regular lo relacionado con los trámites judiciales:

“En estas circunstancias, el *test* de igualdad que se empleará en el caso *sub-examine* no debe ser particularmente estricto. El mismo consistirá en establecer cuál es la finalidad que persigue el trato distinto consagrado en la disposición demandada y si ésta es legítima a la luz de la Constitución. Ciertamente, incluso en aquellos ámbitos en los cuales el legislador tiene una gran capacidad de configuración política, **una norma que establece una diferencia de trato entre personas que, en principio, se encuentran en las mismas condiciones**, sólo será legítima si persigue una finalidad constitucionalmente aceptada. Una vez resuelta esta cuestión y siempre que la disposición supere este primer paso del test de igualdad, habrá de determinarse (1) si la diferenciación es útil - siquiera parcialmente - para alcanzar la finalidad perseguida; (2) si la diferenciación es necesaria, en el sentido de establecer que no existen medidas que incuestionablemente alcancen idéntico resultado a un menor costo; y (3) si la diferenciación es estrictamente proporcionada, es decir, si los costos que produce son inferiores al beneficio que alcanza.” (Negrilla fuera del texto).

En el presente caso, la Corte retoma el argumento central de la sentencia mencionada, esto es, que tratándose de privilegios de la administración o, genéricamente, del Estado, se impone sustentar su existencia más allá de la mera invocación del “interés público” o la especial naturaleza del Estado.

⁹ Sentencia C-539 de 1999 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

Sin embargo, debe destacarse que la subregla que se desprende de la sentencia C-539 de 1999 tiene como elemento especial la circunstancia de que la norma introduce, respecto de personas que en principio se encuentran en la misma situación (sujetos en procesos judiciales), un beneficio que modifica la situación de igualdad inicial.

4.1 Libertad de configuración en materia contractual. Desigualdad en el punto de partida

El legislador cuenta con una amplia facultad para dictar el régimen de los contratos, tanto públicos¹⁰ como privados¹¹. En esta materia no está obligado a brindar idéntico tratamiento a cada materia contractual. Antes bien, la Carta le impone el deber de tener presente ciertas características de cada contrato, como ocurre en materia laboral (C.P. art. 53) o en contratación pública (C.P. art. 2). Ello implica que la situación de las partes frente al contrato no necesariamente se rigen por relaciones de igualdad, sino que, habida consideración de circunstancias particulares - sujetos del contrato, su objeto, etc.-, resulta necesario partir del reconocimiento de que se está en presencia de una situación de desigualdad, que define connotaciones especiales de cada contrato.

Así, por ejemplo, en materia laboral, su régimen está claramente atravesado por la constatación de que si bien se respeta el principio de la autonomía de la voluntad, se reconoce en el trabajador una parte débil del contrato, que requiere una especial protección. En materia de derechos de los consumidores, por su parte, aunque se está en presencia del “reino de la autonomía contractual”, el reconocimiento de una situación de debilidad de los consumidores frente a los proveedores o prestadores del servicio, ha llevado a la consagración de figuras tales como la “garantía mínima presunta”.

En materia de contratación pública, la Constitución le impone al legislador la tarea de diseñar un modelo de contratación que tenga en cuenta la limitada autonomía contractual del Estado y la finalidad de la contratación pública:

“Dentro de la misma finalidad, el Estado cuenta con instrumentos apropiados para alcanzar esos fines a través del ejercicio de la autonomía para contratar que detenta. De esta forma, los contratos de la administración pública no constituyen por sí mismos una finalidad sino que representan un medio para “...la adquisición de bienes y servicios tendientes a lograr los fines del Estado en forma legal, armónica y eficaz...”.¹²

¹⁰ Ver, entre otras, sentencias C-772 de 1998 M.P. Fabio Morón Díaz y C-897 de 1999 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

¹¹ Ver, entre otras, sentencias C-232 de 1997 M.P. Jorge Arango Mejía y C-269 de 1999 M.P. Martha SÁCHICA de Moncaleano.

¹² Sentencia C-449/92, M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero.

Esa facultad de contratación por parte del Estado se desarrolla dentro de un marco legal asignado al Congreso de la República para la expedición del estatuto general de contratación de la administración pública y en especial de la administración nacional (C.P., art. 150, inciso final), **normatividad que subordina la actuación de las entidades estatales y en consecuencia la de sus servidores públicos en la ejecución de todas las etapas contractuales. Adicionalmente, tales funciones, como actividad estatal que son, tienden a lograr la obtención de resultados positivos bajo estricta sujeción, tanto para su regulación y realización, a los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad que gobiernan la función administrativa en general.**

Como instrumento contractual que facilita la consecución de los fines estatales, en el entendido de que la contratación es uno de los recursos más importantes para alcanzarlos, el Legislador ordinario expidió el nuevo Estatuto General de Contratación Administrativa contenido en la Ley 80 de 1993, objeto de reglamentación gubernamental.

(...)

Dentro de la autonomía de la voluntad que tiene la administración para contratar, es necesario precisar que como función administrativa que ejerce, constituye una función reglada, lo que significa que debe someterse estrictamente a las estipulaciones legales sobre el particular, para la búsqueda del logro de las finalidades estatales mencionadas. Por consiguiente, el grado de autonomía que tiene la autoridad administrativa se ve ostensiblemente limitado frente a las reglas del derecho público, en materia de contratación..”¹³ (*negrilla fuera del texto*).

De ello se deriva que en materia de contratación pública no se está en presencia de una situación *ab initio* de igualdad entre las partes contratantes, sino que una de ellas encuentra limitada su voluntad contractual, la cual se sujeta a severas prescripciones normativas, tanto en lo que al objeto del contrato respecta (cumplir los fines estatales), como al proceso de selección de contratistas, y demás aspectos relativos a precios, plazos, etc.

Así mismo, debe tenerse presente que una vez celebrado el contrato, el contratista se somete al mismo régimen de responsabilidad que se impone a los servidores públicos, en razón de que asiste al Estado en la realización de sus fines constitucionales:

“En contra de lo afirmado por el demandante, es claro que a dichos sujetos no se les está elevando a la categoría de servidores públicos, ni desconociendo su

¹³ Sentencia C-154 de 1997 M.P. Hernando Herrera Vergara.

condición de particulares. Simplemente el legislador, como autoridad competente para definir la política criminal, ha considerado que la responsabilidad penal de las personas con las cuales el Estado ha celebrado contratos para desarrollar una obra o cometido determinados, debe ser igual a la de los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado, o la de funcionarios al servicio de entidades descentralizadas territorialmente y por servicios. Tal tratamiento que, se insiste, no implica convertir al particular en un servidor público, tiene una justificación objetiva y razonable, pues pretende garantizar que los fines que se persiguen con la contratación administrativa y los principios constitucionales que rigen todos los actos de la administración, se cumplan a cabalidad, sin que sean menguados o interferidos por alguien que, en principio, no está vinculado por ellos. En otras palabras, la responsabilidad que en este caso se predica de ciertos particulares, no se deriva de la calidad del actor, sino de la especial implicación envuelta en su rol, relacionado directamente con una finalidad de interés público”.¹⁴

En ese orden, la existencia de prerrogativas estatales en materia de contratación no puede sujetarse a idéntico tratamiento que se impone a las prerrogativas que se establecen en ámbitos en los cuales la igualdad de las partes constituya un presupuesto.

4.2 Interpretación unilateral y juicio de razonabilidad.

El demandante considera, siguiendo lo estipulado en el Código Civil, que en materia de contratación pública las partes se encuentran en igualdad de condiciones y, por lo tanto, resulta desproporcionado que a una de ellas se le confiera la competencia para interpretar unilateralmente el contrato.

En el punto 4.1 de esta sentencia se ha demostrado que la situación inicial de la que parte la contratación pública no es de igualdad entre las partes. De ello, sin embargo, no se deriva que la existencia de prerrogativas en favor de la administración estén libradas de control constitucional. Al igual que en materia de igualdad, donde la Corte ha establecido la aplicación de test diferenciales - fuerte, intermedio y débil -¹⁵, es posible distinguir entre el juicio de proporcionalidad (test fuerte o intermedio) del juicio de razonabilidad. Siguiendo las pautas fijadas en la Sentencia C-445 de 1995, puede afirmarse que en aquellas materias en las cuales el legislador goza de amplia configuración normativa y, no se afectan de manera directa derechos fundamentales o la regulación no se acerca a su núcleo esencial (T-067 de 1998), debe aplicarse un juicio débil, de suerte que “son legítimas todas aquellas clasificaciones que puedan ser simplemente adecuadas para alcanzar una finalidad permitida, esto es, no prohibida por el ordenamiento constitucional”¹⁶.

¹⁴ Sentencia C-563 de 1998 M.P. ANTONIO BARRERA CARBONELL y CARLOS GAVIRIA DIAZ.

¹⁵ Ver sentencias C-445 de 1995 M.P. Alejandro Martínez Caballero y T-067 de 1998 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

¹⁶ Sentencia C-445 de 1995.

La norma acusada autoriza a la administración para interpretar unilateralmente contratos celebrados por la administración. La misma disposición señala dos requisitos **concurrentes** para que proceda el ejercicio de la cláusula: que las disposiciones objeto de interpretación “puedan conducir a la paralización o a la afectación grave del **servicio público** que se pretende satisfacer” con el contrato y, que exista un intento de acuerdo previo. Es decir, la ley únicamente autoriza a la administración a interpretar unilateralmente las cláusulas de un contrato si, a la falta de un acuerdo con la contraparte, se compromete la realización de algunos fines estatales: prestar un servicio público. En resumen, solamente procede a fin de asegurar el cumplimiento de un mandato constitucional: “Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional” (C.P. art. 365).

La Corte considera que la interpretación unilateral, en los términos del artículo 15 de la Ley 80 de 1993, resulta razonable, pues con el objeto de asegurar el cumplimiento de un mandato de la Constitución, el legislador ha autorizado a la administración para que, dadas las circunstancias previstas en la disposición, la prestación de los servicios públicos (elemento de su eficiente prestación) no se vea interrumpida mientras se resuelven las diferencias entre la administración y el contratista sobre la ejecución del contrato. Debe tenerse en cuenta, además, que la ley ha previsto que el contratista tiene el derecho de solicitar “que la administración les restablezca el equilibrio de la ecuación económica del contrato a un punto de no pérdida por la ocurrencia de situaciones imprevistas que no sean imputables a los contratistas” (Ley 80 de 1993 artículo 5° inciso 2 del numeral 1°, artículo 14 numeral 1), con lo cual resulta claro que el interés económico del contratista se ve preservado frente a las decisiones de la administración.

En estas condiciones, de otra parte, no se aprecia que la interpretación unilateral implique violación del principio de economía (C.P. art. 209), pues indudablemente resulta más “económico” para los fines estatales, garantizar la normal prestación de los servicios públicos, que sujetarlos a las decisiones judiciales, cuya competencia, sea del caso advertir, no se elimina por el ejercicio de la mencionada facultad.

En relación con el argumento del demandante, en cuanto que lo ideal sería convocar a un tribunal de arbitramento a fin de que decida sobre la interpretación de los contratos que celebra la administración, la Corte se abstiene de considerarlo, en razón a que se trata de un juicio de mera conveniencia que no compete a esta Corporación.

Finalmente, tampoco hay lugar a aceptar la solicitud de unidad normativa presentada por el apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en su intervención, con segmentos del artículo 14 de la ley 80, que en su concepto tienen idéntico contenido al de la disposición acusada. Al respecto, cabe señalar, que de acuerdo con el artículo 6°

del decreto 2067 de 1991, dicha unidad sólo procede a criterio de la Sala Plena, cuando la norma es declarada inexecutable, situación que no tiene ocurrencia en esta oportunidad.

VII. DECISION

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

RESUELVE

Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 15 de la Ley 80 de 1993.

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

FABIO MORON DIAZ
Presidente

ALFREDO BELTRAN SIERRA
Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ
Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GAL
Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABAL
Magistrado

CRISTINA PARDO SCHLESING
Magistrada (e)

MARTHA V. SACHICA MEND
Magistrada (e)

ALVARO TAFUR GALVIS
Magistrado

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO
Secretario General (e)