



Secretaria3 Corte Constitucional <secretaria3@cor-teconstitucional.gov.co>

Acción pública de inconstitucionalidad - Hugo Palacios Mejía

1 mensaje

Secretaria EPLLSAS <estudios@palacioslleras.com>
Para: secretaria3@cor-teconstitucional.gov.co

21 de agosto de 2020, 16:16

Señores
Corte Constitucional

Respetados señores,

Por instrucciones del Doctor Hugo Palacios Mejía, me permito radicar por este medio una demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 6 de la Ley 393 de 1997; 15 de la Ley 472 de 1998; y contra los numerales 16 del artículo 152 y 10 del artículo 155 de la Ley 1437 de 2011.

Cordial saludo.



(+571) 6291828 Ext.: 101 y 226

Calle 113 N° 7-21, Torre A of. 506
Bogotá, Colombia
www.palacioslleras.com

 Antes de imprimir este e-mail piense bien si es necesario hacerlo.

Aviso de confidencialidad: La información contenida en este correo-electrónico y cualquier archivo adjunto, pueden contener información privilegiada, confidencial o sujeta a reserva. Si usted no es el destinatario, le ruego informar de inmediato a Estudios Palacios Lleras S.A.S. al teléfono (+571) 629 1828 o por e-mail, borrar el mensaje y abstenerse de divulgar su contenido.

Confidentiality notice: The information in this E-mail and any file attached to it, may contain information that is legally privileged, confidential or exempt from disclosure. If you received this communication in error, please notify Estudios Palacios Lleras S.A.S. immediately by telephone (+571) 629 1828 or by e-mail, delete the e-mail and do not disclose its content to any person.

En cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 1581 de 2012 y de conformidad con lo señalado en el Decreto 1377 de 2013, ESTUDIOS PALACIOS LLERAS SAS, garantiza la confidencialidad de los datos personales. Su dirección de correo electrónico forma parte de una base de datos gestionada bajo la responsabilidad de ESTUDIOS PALACIOS LLERAS SAS, con la única finalidad de prestarle los servicios por usted solicitados. Es voluntad de ESTUDIOS PALACIOS LLERAS SAS evitar el envío deliberado de correo no solicitado. Usted podrá en cualquier momento ejercer los derechos que le asisten como titular de los datos personales, de conformidad con el procedimiento establecido en las Políticas de Tratamiento de la Información disponibles en nuestra página web www.palacioslleras.com.



DEMANDA 152 Y 155 CPACA-JURISDICCIÓN ACCIONES POPULARES - Hugo Palacios Mejía.pdf
828K

INDICE

I.	PRETENSIONES.....	1
II.	NORMAS OBJETO DE LA DEMANDA.....	4
III.	LOS TEXTOS CONSTITUCIONALES INFRINGIDOS.....	6
IV.	PRETENSIÓN PRIMERA. - EL ARTÍCULO 6 DE LA LEY 293 DE 1997. EL USO DE LA "ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO" POR PARTE DE LAS AUTORIDADES CONTRA TODA CLASE DE PARTICULARES.....	11
	1.-CONTEXTO CONSTITUCIONAL Y LEGAL; RELEVANCIA CONSTITUCIONAL DE LA PRETENSIÓN PRIMERA.....	11
	1.1.- El texto "cierto" del artículo 87 constitucional; y de cómo ese artículo no impide que la acción de cumplimiento se dirija contra simples particulares.....	11
	1.2.-El texto "cierto", y el contenido normativo "cierto" del artículo 6 de la Ley 393 de 1997.	15
	1.3.-Relevancia y propósito constitucional de la pretensión primera.	17
	1.4.-Relación del artículo 6 de la Ley 393 de 1977 con otras leyes.	18
	1.5.-Notas sobre el uso de algunas expresiones legales, y de citas jurisprudenciales, en esta pretensión y en la demanda.....	19
	2.-FUNDAMENTOS DE DERECHO DE LA PRETENSIÓN PRIMERA.....	20
	2.1.-Síntesis: arbitrariedad del Congreso en el uso de la facultad de configuración legal, y falta de colaboración con las otras ramas y órganos del poder público.....	20
	2.2.- La jurisprudencia y los límites a la facultad de configuración legal del Congreso.....	22
	2.3.-La arbitrariedad en la configuración del artículo 6 de la Ley 393 de 1997.....	24
	2.3.1.-Los "deberes sociales" de los particulares, a cuyo "aseguramiento" debió colaborar el Congreso para cumplir con el artículo 113 constitucional.....	25
	2.3.2.-Instrumento generales que la Constitución otorga a las autoridades para cumplir sus deberes, y que el Congreso debió fortalecer para cumplir con el artículo 113 constitucional.....	27

2.3.3.-La condición que impone el artículo 6 de la ley 393 para que las autoridades puedan actuar con "acción de cumplimiento" contra particulares no obedece a un mandato constitucional.....	28
2.3.4.- La condición que impone el artículo 6 de la ley 393 para que las autoridades puedan actuar con "acción de cumplimiento" contra particulares no es necesaria para proteger los derechos de los simples particulares.	30
2.3.5.-La condición que impone el artículo 6 de la ley 393 para que las autoridades puedan usar la "acción de cumplimiento" contra particulares no es proporcional ni razonable cuando se compara la reducción que ella impone en las facultades de las autoridades para cumplir sus deberes constitucionales, con el beneficio que otorga a los simples particulares.	31
2.3.6.-Conclusiones sobre las razones por las cuales el contenido normativo del artículo 6 de la Ley 393 viola diversas normas de la Constitución Política.	35
3.-FUNDAMENTOS DE DERECHO, EN RELACIÓN CON UNA SENTENCIA INTEGRADORA ADITIVA RESPECTO DEL ARTÍCULO 6 DE LA LEY 293 DE 1997.....	40
3.1.-Tesis centrales de la jurisprudencia de la Corte sobre las sentencias integradoras.....	41
3.2.-Aplicación de la jurisprudencia de la Corte sobre sentencias integradoras para acoger la pretensión primera.....	43
V. PRETENSIÓN SEGUNDA: EL ARTÍCULO 15 DE LA LEY 472 DE 1998. EL ACCESO DE LAS AUTORIDADES A LA JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO CON ACCIONES POPULARES CONTRA TODA CLASE DE PARTICULARES.....	47
1.-CONTEXTO CONSTITUCIONAL Y LEGAL; RELEVANCIA CONSTITUCIONAL DE LA PRETENSIÓN SEGUNDA.....	48
1.1.-El texto "cierto" del artículo 88 constitucional como instrumento para asegurar el "deber social" de protección de los derechos e intereses colectivos.	48
1.2.-El texto "cierto" y el contenido normativo "cierto" del artículo 15 de la Ley 472 de 1998 sobre "acciones populares".	52
1.3.-Relevancia y propósito constitucional de la pretensión segunda.	55
1.4.-Relación del artículo 15 de la Ley 472 con otras leyes.	56
1.5.-Notas sobre el uso de algunas expresiones legales, y de citas jurisprudenciales, en esta pretensión y en la demanda.....	58

2.-FUNDAMENTOS DE DERECHO DE LA PRETENSIÓN SEGUNDA.....	58
2.1.- Síntesis: arbitrariedad del Congreso en el uso de la facultad de configuración legal, y falta de colaboración con las otras ramas y órganos del poder público.....	58
2.2.- La jurisprudencia y los límites a la facultad de configuración legal del Congreso.....	62
2.3.-La arbitrariedad en la configuración del artículo 15 de la Ley 472 de 1998.....	62
2.3.1.-Los “deberes sociales” de los particulares, a cuyo “aseguramiento” debió colaborar el Congreso para cumplir con el artículo 113 constitucional.....	63
2.3.2.-Instrumento generales que la Constitución otorga a las autoridades para satisfacer sus deberes de “garantía” y de “aseguramiento”; y que el Congreso debió fortalecer para cumplir con el artículo 113 constitucional.....	65
2.3.3.-La condición que impone el artículo 15 de la Ley 472, para que las autoridades puedan actuar con “acciones populares” ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo contra simples particulares, no obedece a un mandato constitucional.....	68
2.3.4.- La condición que impone el numeral 15 del artículo 472 para que Las autoridades puedan actuar con “acciones populares” ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo contra particulares, no es necesaria para proteger los derechos de los simples particulares.	69
2.3.5.-La condición que impone el artículo 15 de la Ley 472 para que las autoridades puedan usar las “acciones populares” contra particulares ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo no es proporcional ni razonable cuando se compara la reducción que ella impone en las facultades de las autoridades para cumplir sus deberes constitucionales con el beneficio que otorga a los simples particulares.	71
2.3.6.-Conclusiones sobre las razones por las cuales el contenido normativo del artículo 15 de la Ley 472 viola diversas normas de la Constitución Política.	73

3.-FUNDAMENTOS DE DERECHO, EN RELACIÓN CON UNA SENTENCIA

INTEGRADORA ADITIVA RESPECTO DEL ARTÍCULO 15 DE LA LEY 472 DE 1998.....	79
3.1.-Tesis centrales de la Jurisprudencia de la Corte sobre las sentencias integradoras.....	79
3.2.-Aplicación de la jurisprudencia de la Corte sobre sentencias integradoras para acoger la pretensión segunda.....	79
VI. PRETENSIÓN TERCERA: NUMERALES 16 DEL ARTÍCULO 152 Y 10 DEL ARTÍCULO 155 DEL CPACA.....	84
1.-CONTEXTO CONSTITUCIONAL Y LEGAL; RELEVANCIA CONSTITUCIONAL DE LA PRETENSIÓN TERCERA.....	85
1.1.-El texto “cierto” de los artículos 87 y 88 de la Constitución, y los deberes sociales de cumplir las leyes y los actos administrativos, y de proteger los derechos e intereses colectivos.....	85
1.2.-El texto “cierto” y el contenido normativo “cierto” de los numerales 16 del artículo 152 y 10 del artículo 155 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA).....	86
1.3.-Relevancia y propósito constitucional de la pretensión tercera.	90
1.4.-Relación de los numerales 16 del artículo 152 y 10 del artículo 155 del CPACA con otras normas legales.	92
1.5.- Notas sobre el uso de algunas expresiones legales, y de citas jurisprudenciales, en esta pretensión y en la demanda.....	93
2.-FUNDAMENTOS DE DERECHO DE LA PRETENSIÓN TERCERA.....	94
2.1.-Síntesis: arbitrariedad del Congreso en el uso de la facultad de configuración legal, y falta de colaboración con las otras ramas y órganos del poder público.....	94
2.2.- La jurisprudencia y los límites a la facultad de configuración legal del Congreso.....	97
2.3.- La arbitrariedad en la configuración de los numerales 16 del artículo 152 y 10 del artículo 155 del CPACA	97
2.3.1.-Los “deberes sociales” de los particulares, a cuyo “aseguramiento” debió colaborar el Congreso para cumplir con el artículo 113 constitucional.....	97
2.3.2.-Instrumentos generales que la Constitución otorga a las autoridades para cumplir sus deberes, y que el Congreso debió fortalecer para cumplir con el artículo 113 constitucional.....	100
2.3.3.-La condición que imponen los numerales acusados de los artículos	

	152 y 155 del CPACA para que las autoridades puedan actuar con la "acción de cumplimiento" o con "acciones populares" ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo contra simples particulares no obedece a un mandato constitucional.....	102
2.3.4.-	La condición que imponen los numerales 16 del artículo 155 y 10 del artículo 155 del CPACA, para que las autoridades puedan actuar con "acción de cumplimiento" o "acciones populares" ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo contra particulares, no es necesaria para proteger los derechos de los simples particulares.....	104
2.3.5.-	La condición que imponen los numerales 16 del artículo 152 y 10 del artículo 155 del CPACA, para que las autoridades puedan usar la "acción de cumplimiento" contra particulares ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo no es proporcional ni razonable cuando se compara la reducción que ella impone en las facultades de las autoridades para cumplir sus deberes constitucionales con el beneficio que otorga a los simples particulares.	106
2.3.6.-	Conclusiones sobre las razones por las cuales el contenido normativo de los numerales 16 del artículo 152 y 10 del artículo 155 del CPACA violan diversas normas de la Constitución Política.....	109
3.-	FUNDAMENTOS DE DERECHO. NECESIDAD DE UNA SENTENCIA INTEGRADORA.....	114
3.1.-	Tesis centrales de la jurisprudencia de la Corte sobre las sentencias integradoras.....	115
3.2.-	Aplicación de la jurisprudencia de la Corte sobre sentencias integradoras para acoger la pretensión tercera.....	115
VII.	PRETENSIÓN CUARTA: SOLICITUD DE UNA SENTENCIA PROFUTURO PERO DE APLICACIÓN INMEDIATA.....	119
VIII.	ADMISIBILIDAD DE LA DEMANDA.....	121
1.	COMPETENCIA.....	121
2.	COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL.....	121
3.	TRÁMITE.....	121
4.	PRINCIPIO <i>PRO ACTIONE</i>	121
5.	NOTIFICACIONES.....	121
6.	ANEXOS.....	122

Bogotá, agosto 21 de 2020

**HONORABLE
CORTE CONSTITUCIONAL
Honorable Magistrados
Ciudad**

Asunto:

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 6 de la Ley 393 de 1997; contra el artículo 15 de la Ley 472 de 1998; y contra los numerales 16 del artículo 152 y 10 del artículo 155 de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo).

Yo, **HUGO PALACIOS MEJÍA**, ciudadano, identificado como aparece al pie de mi firma, con todo respeto, obrando en nombre propio y en ejercicio del derecho que otorga el numeral 6 del artículo 40 de la Constitución, en concordancia con el numeral 4 del artículo 241 del mismo alto estatuto, y aplicando el Decreto Reglamentario 2067 de 1991, ruego a la Corte atender las siguientes pretensiones:

I. PRETENSIONES.

PRIMERA. - Que se declare inconstitucional, y en consecuencia **inexequible**, el artículo 6 de la Ley 393 de 1997, **pero solo** en cuanto su contenido normativo impide a las "entidades públicas", sin justificación constitucional, ejercer la acción constitucional de "cumplimiento" para **asegurar** que también aquellos particulares que **no** actúan **ni** deban actuar en ejercicio de funciones públicas, cumplan con su **deber social** de cumplir las leyes y los actos administrativos.

Y que, en consecuencia, en la forma y con las facultades que ha invocado la Corte para producir sentencias integradoras, la Corte produzca en este caso una sentencia integradora aditiva, adecuando los textos del artículo 6 en la forma que mejor se ajusten a la Sentencia, como, por ejemplo, añadiendo al final del inciso primero la siguiente frase:

Si el actor es una entidad pública, procederá contra cualquier clase de particulares incumplidos.

SEGUNDA.- Que se declare inconstitucional, y en consecuencia inexecutable, el artículo 15 de la Ley 472 de 1998, **pero solo** en cuanto su contenido normativo no permite que la jurisdicción de lo contencioso administrativo conozca de los procesos que susciten las "entidades públicas" cuando ejerzan las "acciones populares" contra personas privadas que no desempeñan funciones administrativas.

Y que, en consecuencia, en la forma y con las facultades que ha invocado la Corte para producir sentencias integradoras, la Corte produzca en este caso una sentencia integradora aditiva, adecuando los textos del artículo 15 en la forma que mejor se ajuste a la sentencia, como, por ejemplo, añadiendo una frase en el inciso final del artículo 15 para que el inciso pueda leerse en la siguiente forma:

La demanda la puede proponer una entidad pública, o un servidor público en ejercicio de sus funciones; ; **en tales eventos, podrá dirigirse también, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, contra personas privadas que no desempeñen funciones administrativas.**

TERCERA.- Que se declaren inconstitucionales, y en consecuencia inexecutables, el numeral 16 del artículo 152 de la Ley 1437 de 2011, y el numeral 10 del artículo 155 de la misma Ley (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo), pero solo en cuanto su contenido normativo, en concordancia con la Ley 393 de 1997 y la Ley 472 de 1998, impide, sin razón constitucional, que los tribunales administrativos y los jueces administrativos, respectivamente, conozcan los asuntos relativos a la "protección de los derechos e intereses colectivos" y de "cumplimiento", cuando las entidades públicas requieran actuar ante tales tribunales y jueces para demandar a personas privadas que no desempeñen funciones administrativas.

Y que, en consecuencia, en la forma y con las facultades que ha invocado la Corte para producir sentencias integradoras, la Corte produzca en este caso una sentencia integradora aditiva, así:

(i) adecuando el texto del numeral 16 del artículo 152 de la Ley 1347 de 2011 en la forma que mejor se ajuste a la sentencia como, por ejemplo, añadiendo en ese numeral el siguiente inciso:

También serán competentes estos tribunales para conocer en primera instancia de los asuntos relacionados con "acciones populares" y de "cumplimiento"

cuando entre los actores haya una entidad pública y entre los demandados una persona privada, con actividades en el ámbito nacional, que no desempeñe funciones administrativas.

(ii) Y adecuando el texto del numeral 10 del artículo 155 de la Ley 1437 de 2011, en la forma que mejor se ajuste a la sentencia como, por ejemplo, añadiendo en ese numeral el siguiente inciso:

También serán competente estos jueces para conocer en primera instancia de los asuntos relacionados con "acciones populares" y de "cumplimiento" cuando entre los actores haya una entidad pública y entre los demandados una persona privada con actividades en los niveles departamental, distrital, municipal o local que no desempeñe funciones administrativas.

CUARTA.- Que, si han prosperado total o parcialmente las pretensiones segunda o tercera, o ambas, se module la sentencia en el sentido de precisar que, una vez ejecutoriada, conservará la validez que tenga lo actuado ante la jurisdicción ordinaria civil en los procesos en los que sea actora una entidad pública, en ejercicio de las "acciones populares", y que se dirijan contra personas privadas que no desempeñan funciones administrativas. Pero que, dentro del espíritu del artículo 138 del Código General del Proceso, se deberá remitir de inmediato el proceso a la autoridad competente en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, para que ella lo adelante hasta su terminación.

Los artículos, cuya declaración de inconstitucionalidad pido, conforman una "**proposición jurídica completa**", por cuanto el contenido normativo de los textos a los que se refieren las pretensiones primera y segunda, se encuentra parcialmente reproducido o vinculado con el contenido normativo de los textos que son objeto de la pretensión tercera; y porque, en forma recíproca, el contenido normativo de los textos a los que se refiere la pretensión tercera se encuentra vinculados con los que son objeto de las anteriores. (Sentencia C-372 de 2019, de la cual fue ponente la Magistrada Ortiz). Ello se explicará en detalle en los "Fundamentos de Derecho" de cada pretensión.

Cada una de las normas que acuso en las tres primeras pretensiones viola, en la forma que explicaré adelante, varios de los artículos constitucionales que enuncio en seguida: 1, 2; 4, inciso segundo; 6, 87, 88, 90: 95, inciso segundo; 113; 150, inciso primero y numeral 2; 189, numeral 10; 209, 228, 229; 277, numerales 1 y 4; 282, numeral 5; y el capítulo 3 del Título VIII (artículos 236, 237, 238) de la Constitución.

II. NORMAS OBJETO DE LA DEMANDA

1.-El texto del artículo 6 de la Ley 393 de 1997 contra el cual se dirige la **pretensión primera** de esta demanda, aparece en el Diario Oficial, año CXXXIII, No. 43096 del 30 de julio de 1997, y es el siguiente:

LEY 393 DE 1997
(julio 29)

por la cual se desarrolla el artículo 87 de la Constitución
Política.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 6º. Acción de cumplimiento contra particulares. La Acción de Cumplimiento procederá contra acciones u omisiones de particulares que impliquen el incumplimiento de una norma con fuerza material de Ley o Acto administrativo, cuando el particular actúe o deba actuar en ejercicio de funciones públicas, pero sólo para el cumplimiento de las mismas.

En el evento contemplado en este artículo, la Acción de Cumplimiento podrá dirigirse contra el particular o contra la autoridad competente para imponerle dicho cumplimiento al particular.

2.-El texto del artículo 15 de la Ley 472 de 1998, contra el cual se dirige la **pretensión segunda** de esta demanda, aparece en el Diario Oficial, No. 43.357, de 6 de agosto de 1998, y es el siguiente:

LEY 472 DE 1998
(agosto 5)

por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución
Política de Colombia en relación
con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan
otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 15. Jurisdicción. La jurisdicción de lo Contencioso Administrativo conocerá de los procesos que se susciten con ocasión del ejercicio de las Acciones Populares originadas en actos, acciones u omisiones de las entidades

públicas y de las personas privadas que desempeñen funciones administrativas, de conformidad con lo dispuesto en las disposiciones vigentes sobre la materia.

En los demás casos, conocerá la jurisdicción ordinaria civil.

La demanda la puede proponer una entidad pública, o un servidor público en ejercicio de sus funciones

3.-El texto de los numerales 16 de artículo 152 y 10 del artículo 155 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA) contra los cuales se dirige la **pretensión tercera** de esta demanda aparece en el Diario Oficial No. 47956 del 18 de enero de 2011, y es el siguiente:

LEY 1437 DEL 18 DE ENERO 2011

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

.....

Artículo 152. Competencia de los tribunales administrativos en primera instancia. Los tribunales administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:

.....

16. De los relativos a la protección de derechos e intereses colectivos, reparación de daños causados a un grupo y de cumplimiento, contra las autoridades del orden nacional o las personas privadas que dentro de ese mismo ámbito desempeñen funciones administrativas.

.....

Artículo 155. Competencia de los jueces administrativos en primera instancia. Los jueces administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:

.....

10. De los relativos a la protección de derechos e intereses colectivos, reparación de daños causados a un grupo y de cumplimiento, contra las autoridades de los niveles departamental, distrital, municipal o local o las personas privadas que dentro de esos mismos ámbitos desempeñen funciones administrativas.

La demanda se dirige contra los numerales 16 del artículo 152 y 10 del artículo 155 de la Ley 1437 de 2011, en la forma que expresa la pretensión tercera, y no se dirige

contra estos numerales en cuanto ellos se refieren a asuntos de daños causados a un grupo.

III. LOS TEXTOS CONSTITUCIONALES INFRINGIDOS.

En este capítulo presentaré, según su texto y no por interpretación, el texto “cierto” de las normas constitucionales violadas, para efectos de esta demanda.

ARTÍCULO 1. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

ARTÍCULO 2. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

.....
ARTÍCULO 4. La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales.

Es deber de los nacionales y de los extranjeros en Colombia acatar la Constitución y las leyes, y respetar y obedecer a las autoridades.

.....
ARTÍCULO 6. Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

.....
ARTÍCULO 87. Toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo. En caso de prosperar la acción, la sentencia ordenará a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido.

.....

ARTÍCULO 88. La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella.

También regulará las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares.

Así mismo, definirá los casos de responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos.

.....

ARTÍCULO 90. El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas.

En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste.

.....

ARTÍCULO 95. El ejercicio de las libertades y derechos reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades.

Toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes.

.....

ARTÍCULO 113. Son Ramas del Poder Público, la legislativa, la ejecutiva, y la judicial.

Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines.

.....

ARTÍCULO 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

1. Interpretar, reformar y derogar las leyes.
2. Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones.

.....

ARTÍCULO 189. Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:

10. Promulgar las leyes, obedecerlas y velar por su estricto cumplimiento.

.....

ARTÍCULO 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.

.....

ARTÍCULO 228. La Administración de Justicia es función pública. Sus decisiones son independientes. Las actuaciones serán públicas y permanentes con las excepciones que establezca la ley y en ellas prevalecerá el derecho sustancial. Los términos procesales se observarán con diligencia y su incumplimiento será sancionado. Su funcionamiento será desconcentrado y autónomo.

.....

ARTÍCULO 229. Se garantiza el derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia. La ley indicará en qué casos podrá hacerlo sin la representación de abogado.

.....

TÍTULO VIII.

.....

CAPÍTULO 3.

DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

ARTÍCULO 236. El Consejo de Estado tendrá el número impar de Magistrados que determine la ley.

El Consejo se dividirá en salas y secciones para separar las funciones jurisdiccionales de las demás que le asignen la Constitución y la ley.

La ley señalará las funciones de cada una de las salas y secciones, el número de magistrados que deban integrarlas y su organización interna.

ARTÍCULO 237. Son atribuciones del Consejo de Estado:

1. Desempeñar las funciones de tribunal supremo de lo contencioso administrativo, conforme a las reglas que señale la ley.
2. Conocer de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional.
3. Actuar como cuerpo supremo consultivo del Gobierno en asuntos de administración, debiendo ser necesariamente oído en todos aquellos casos que la Constitución y las leyes determinen.

En los casos de tránsito de tropas extranjeras por el territorio nacional, de estación o tránsito de buques o aeronaves extranjeros de guerra, en aguas o en territorio o en espacio aéreo de la nación, el gobierno debe oír previamente al Consejo de Estado.

4. Preparar y presentar proyectos de actos reformativos de la Constitución y proyectos de ley.
5. Conocer de los casos sobre pérdida de la investidura de los congresistas, de conformidad con esta Constitución y la ley.
6. Darse su propio reglamento y ejercer las demás funciones que determine la ley.

.....

ARTÍCULO 238. La jurisdicción de lo contencioso administrativo podrá suspender provisionalmente, por los motivos y con los requisitos que establezca la ley, los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial.

.....

ARTÍCULO 277. El Procurador General de la Nación, por sí o por medio de sus delegados y agentes, tendrá las siguientes funciones:

1. Vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos.

4. Defender los intereses colectivos, en especial el ambiente.

ARTÍCULO 282. El Defensor del Pueblo velará por la promoción, el ejercicio y la divulgación de los derechos humanos, para lo cual ejercerá las siguientes funciones:

5. Interponer acciones populares en asuntos relacionados con su competencia.

En estas normas constitucionales, es "cierto", según su texto, que:

a.-Las autoridades, **todas ellas**, tienen el **deber** de actuar en busca de la prevalencia del "interés general" (artículo 1 de la Constitución); y de **garantizar** la "**efectividad**" de los **principios, derechos y deberes** consagrados en la Constitución (artículo 2 de la Constitución);

b.-Las autoridades en Colombia deben **asegurar** el cumplimiento de los **deberes sociales** del Estado y de los particulares (Artículo 2, inciso segundo).

c.-Nacionales y extranjeros, en Colombia, debemos acatar la Constitución y las leyes, y respetar y obedecer a las autoridades (Artículo 4).

d.-Las autoridades pueden exigir responsabilidad a los particulares, pero solo por infringir la Constitución y la leyes (Artículo 6).

e.-Las autoridades que cumplen funciones administrativas deben desarrollarlas buscando la "**eficacia**" de sus actos (artículo 209).

f.-Todas las autoridades con personería jurídica tienen **derecho** de "acceder a la justicia" (artículo 229), y a que los procesos judiciales en los cuales participan sean decididos dando **prevalencia al "derecho sustancial"** (artículo 228).

g.- La Constitución reconoce, en el artículo 87, el derecho de "**toda persona**", para acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el **cumplimiento de una ley o un acto administrativo**". Si la acción prospera, la sentencia ordenará a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido.

h.-El artículo 88 de la Constitución **ordena** que la ley regule las acciones populares para la **protección de los derechos e intereses colectivos**, y enumera, entre estos, los relativos al patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, y la libre competencia económica.

i.-El artículo 189, numeral 10, encarga al Presidente de obedecer las leyes y velar por su estricto **cumplimiento**.

j.-Desde su título, el capítulo 3 del Título VIII (artículos 236, 237 y 238) de la Constitución crea la jurisdicción de lo contencioso administrativo, y declara en el artículo 237, que el Consejo de Estado es "el Tribunal supremo de lo contencioso administrativo, conforme a las reglas que señale la ley".

k.-El artículo 237 de la Constitución confía a la ley la tarea de señalar las reglas a las que debe conformarse el Consejo de Estado para desempeñar las funciones de "tribunal supremo de lo contencioso administrativo".

l.-El artículo 277, en los numerales 1 y 4, encarga al Procurador de velar por el cumplimiento de las leyes, y de defender los intereses colectivos.

ll.-El artículo 282, numeral 5, encarga al Defensor del Pueblo de interponer acciones populares en los asuntos de su competencia.

IV. PRETENSIÓN PRIMERA. - EL ARTÍCULO 6 DE LA LEY 293 DE 1997. EL USO DE LA "ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO" POR PARTE DE LAS AUTORIDADES CONTRA TODA CLASE DE PARTICULARES.

El texto de la pretensión primera de la demanda dice así:

PRIMERA. - Que se declare inconstitucional, y en consecuencia **inexequible**, el artículo 6 de la Ley 393 de 1997, **pero solo** en cuanto su contenido normativo impide a las "entidades públicas", sin justificación constitucional, ejercer la acción constitucional de "cumplimiento" para **asegurar** que también aquellos particulares que **no** actúan **ni** deban actuar en ejercicio de funciones públicas, cumplan con su **deber social** de cumplir las leyes y los actos administrativos.

Y que, en consecuencia, en la forma y con las facultades que ha invocado la Corte para producir sentencias integradoras, la Corte produzca en este caso una sentencia integradora aditiva, adecuando los textos del artículo 6 en la forma que mejor se ajusten a la Sentencia, como, por ejemplo, añadiendo al final del inciso primero la siguiente frase:

Si el actor es una entidad pública, procederá contra cualquier clase de particulares incumplidos.

1.-CONTEXTO CONSTITUCIONAL Y LEGAL; RELEVANCIA CONSTITUCIONAL DE LA PRETENSIÓN PRIMERA.

1.1.- El texto "cierto" del artículo 87 constitucional; y de cómo ese artículo no impide que la acción de cumplimiento se dirija contra simples particulares.

El artículo 87, constitucional, dice así:

Toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo. En caso de prosperar la acción, la sentencia ordenará a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido.

En forma "cierta", el artículo 87 se incorpora en un contexto constitucional dentro del cual las autoridades tienen el **deber** de hacer cumplir la Constitución, la ley y los actos administrativos (Artículos 2; 4, inciso segundo; 6; 189, numeral 10; y 277, numeral 1, de la Constitución). Y es "cierto" que tanto las mismas autoridades, como todos los particulares, tenemos el deber de obedecer esas normas (artículos 2;4, inciso segundo; 6; 95, inciso segundo, y 189, numeral 10, de la Constitución).

Por esta razón, puesto que la Constitución indica en los artículos 2; 4, inciso segundo; 6; 95, inciso segundo, y 189, numeral 10, de la Constitución que **todos** - autoridades y particulares- tenemos el **deber** de cumplir las leyes y los actos administrativos, ese deber es **prevalente** para conseguir el "interés general" (artículo 1 de la Constitución).

Además, según los artículos constitucionales citados 2; 4, inciso segundo; 6,95, inciso segundo, y 189, numeral 10, y del artículo 87 se desprende que existe un **deber social de cumplir la Constitución, la ley y los actos administrativos**.

En efecto, se trata de un **deber social** porque surge en forma directa de la Constitución, y no de acuerdos o decisiones particulares, y porque es **prevalente** para conseguir el "**interés general**". Y, por estas mismas razones, el artículo 87 crea a todas las personas la facultad de demandar el cumplimiento de la ley y los actos administrativos, esto es, de lograr órdenes judiciales para obtener ese cumplimiento. De esa manera, el artículo 87, al paso que contribuye con otros a crear un **deber social**, otorga también a todas las personas **derechos subjetivos sociales correlativos** a ese deber, que se ejercen por medio de la "acción de cumplimiento. Lo cual no significa que tal acción sea el único medio para exigir el cumplimiento de este deber social.

El artículo 87 es una de las normas "**sustanciales**", y no de simple **procedimiento**, a las que se refiere el artículo 228 de la Constitución. Ello es así, no solo porque su origen es la Constitución misma, sino porque se refiere a un **deber social, prevalente** para conseguir el "interés general" (artículo 1 de la Constitución), y para proteger la "integridad del orden jurídico", según precisa el artículo 89 constitucional, al referirse a las acciones de "cumplimiento".

El artículo 87 permite a todas las "entidades públicas" reconocidas como personas, acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo".

Es natural que las autoridades puedan ser actoras con el propósito que enuncia el artículo 87, si tenemos en cuenta que, según el artículo 2 de la Constitución, (i) el Estado tiene el deber de garantizar la **efectividad** de los deberes que ella consagra; y (ii) las autoridades ...están instituidas para asegurar el cumplimiento de los **deberes sociales** del Estado y de los particulares. El Presidente de la República, en el artículo 189, numeral 10, y el Procurador General de la Nación, en el artículo 277, numeral 1, tienen en forma **especial** el deber de asegurar el cumplimiento de las leyes y actos administrativos.

Las autoridades, por supuesto, disponen también de otros instrumentos para buscar el cumplimiento de las leyes y los actos administrativos; y es natural que a ellas corresponda, por lo general, la facultad de determinar cuándo utilizan unos u otros, según el texto de las normas que les confieren esas facultades, y las circunstancias concretas en las que deben actuar. Así lo han reconocido varias veces la jurisprudencia constitucional y la jurisprudencia administrativa¹.

Y, puesto que es posible que algunas autoridades sean renuentes para cumplir la ley y los actos administrativos, es natural que la Constitución misma dé una especial fuerza a esta acción como instrumento de control del poder, cuando permite que la ejerzan los particulares y que la sentencia se dirija contra las autoridades renuentes.

De otra parte, aunque es "cierto" que, según el mismo artículo 87, la sentencia puede dirigirse contra la "autoridad renuente", no es "cierto" que, según el texto y el contexto constitucional, las autoridades no puedan dirigir esta acción contra los simples particulares.

En efecto, el texto del artículo 87 constitucional no prohíbe en forma "cierta" que las autoridades ejerciten la "acción de cumplimiento" contra simples particulares. Y, debe atenderse al contexto constitucional, dentro del cual es "cierto" que las autoridades, según el inciso segundo del artículo 2 constitucional, y en forma **especial** el Presidente y el Procurador General de la Nación (artículos 189, numeral 10, y 277, numeral 1) tienen el deber de "asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y **de los particulares**", sin excepción. Por eso, como explicaré en mayor detalle adelante, es contrario a este último artículo, excluir la posibilidad de que las autoridades puedan usar la "acción de cumplimiento" contra particulares.

Cuando el artículo 87 dice que la sentencia puede ordenar a la autoridad renuente que cumpla el deber omitido, toma partido en una controversia que fue importante durante la formación del derecho administrativo posterior a la revolución francesa, según la cual los jueces no podrían dar órdenes a los administradores del Estado. Y cuando el artículo 87 advierte que la sentencia puede dirigirse contra "la autoridad renuente" se inspira en la misma razón que tuvo en cuenta el artículo 238 de la Constitución cuando indica que la jurisdicción de lo contencioso administrativo podrá suspender los actos de la administración. Es decir, porque una norma y otra comparten, con propósito pedagógico, la solución pacífica que tiene hoy la

¹ Sentencia C-071 de 1994, ponente Alejandro Martínez Caballero.

controversia antigua: los jueces sí pueden dar órdenes a la administración, dentro de los límites de sus competencias².

El texto del artículo 87, por lo tanto, reafirma una potestad de los jueces frente a las autoridades, pero no puede usarse para poner en duda algo que nuestras instituciones aceptaron siempre: que los jueces puedan ordenar a los particulares, sin distinción, que cumplan la ley y los actos administrativos, si son renuentes a hacerlo.

En el artículo 87 es "cierto" que la Constitución crea una "acción judicial", y que no indica ante cuál jurisdicción debe ejercitarse. Pero en el contexto constitucional hay respaldo para el artículo 4 de la Ley 393 de 1997, según el cual la "acción de cumplimiento" debe tramitarse siempre ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

En efecto, el artículo 237 de la Constitución ordenó a la ley señalar qué es lo "contencioso administrativo", como requisito para que el Consejo de Estado pudiera desempeñar las funciones de tribunal supremo de esa jurisdicción. El Congreso, atendió esa orden al expedir la Ley 1437 de 2011, cuyo artículo 104 indica que serán asunto de esa jurisdicción aquellas controversias en las que figure una entidad pública, cuando, además, la controversia verse sobre cuestiones de "derecho administrativo".

La "especialización" de la jurisdicción de lo contencioso administrativo es el resultado de la orden que dio el artículo 237 al Congreso de determinar el alcance de la jurisdicción de lo contencioso administrativo" y de la respuesta que dio el Congreso a esa orden en el artículo 104 del CPACA, en donde **especializa** esa jurisdicción en conocer de asuntos de las entidades públicas que versan sobre "derecho administrativo".

Y, como he explicado, la "acción de cumplimiento" es un instrumento para que las **autoridades** puedan atender su obligación de **garantizar** el cumplimiento de los **deberes sociales** del Estado y los particulares (artículo 2, inciso segundo, de la Constitución); y el mismo artículo 87 prevé que pueda usarse "por" las autoridades contra las autoridades, hipótesis que, tanto por activa como por pasiva, cumple el primero de los requisitos previstos en el artículo 104 del CPACA. Por lo demás, la "acción de cumplimiento" no busca la simple protección de derechos o intereses privados, y en la medida en que siempre implique participación de una entidad pública la controversia deberá analizar el alcance de las facultades y deberes de ésta, y su competencia, por lo que siempre será una controversia de "derecho

² El criterio que impuso por mucho tiempo la revolución francesa insistía en la separación absoluta de las ramas del poder público; fue el derecho administrativo prusiano en el siglo XIX el que afianzó la idea de que "todo el ejercicio del poder administrativo sobre la persona o la propiedad del ciudadano debería estar sujeto a la revisión judicial". Friedrich A. Hayek, The Constitution of Liberty (Chicago: The University of Chicago Press. 1978), P. 198

administrativo". Por estas razones, el artículo 3 de la Ley 393 de 1997 tiene pleno sustento para ubicar en la jurisdicción de lo contencioso administrativo las controversias a las que dé lugar la "acción de cumplimiento".

Por los mismos motivos, con respaldo constitucional adecuado, el artículo 104 del CPACA impide a los simples particulares ejercer la "acción de cumplimiento" contra otros simples particulares; en ese eventual proceso haría falta al menos una "autoridad", para que la controversia pudiera ubicarse en la esfera de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, impuesta por el desarrollo legal del artículo 237 de la Constitución que hizo el artículo 104 del CPACA; sin que tampoco sea claro cómo la controversia, entre dos particulares, podría implicar un asunto de "derecho administrativo".

1.2.-El texto "cierto", y el contenido normativo "cierto" del artículo 6 de la Ley 393 de 1997.

El texto del artículo 6 de la Ley 393 de 1997 contra el cual se dirige la pretensión primera de esta demanda, aparece en el Diario Oficial, año CXXXIII No. 43096 del 30 de julio de 1997, y es el siguiente:

LEY 393 DE 1997
(julio 29)

por la cual se desarrolla el artículo 87 de la Constitución
Política.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 6º. Acción de cumplimiento contra particulares. La Acción de Cumplimiento procederá contra acciones u omisiones de particulares que impliquen el incumplimiento de una norma con fuerza material de Ley o Acto administrativo, cuando el particular actúe o deba actuar en ejercicio de funciones públicas, pero sólo para el cumplimiento de las mismas.

En el evento contemplado en este artículo, la Acción de Cumplimiento podrá dirigirse contra el particular o contra la autoridad competente para imponerle dicho cumplimiento al particular.

El contenido normativo del artículo 6 de la Ley 393 de 1997, cuya declaración de inconstitucionalidad pido, conforma una "**proposición jurídica completa**", con el de los numerales 16 del artículo 152 y 10 del artículo 155 del CPACA, por cuanto estos últimos se refieren también a las acciones "de cumplimiento" y coinciden con el artículo 6 en negar a las entidades públicas la posibilidad de actuar ante la jurisdicción administrativa con estas acciones, si el demandado es un simple

particular. Por eso la demanda incluye pretensiones contra este artículo y contra esos numerales, lo cual debe facilitar la producción de una sentencia sobre el contenido normativo común de todos los textos involucrados. (Sentencia C-372 de 2019, de la cual fue ponente la Magistrada Ortiz).

En el artículo 3 la Ley 393 dispuso que las controversias que surjan por las "acciones de cumplimiento" deben tramitarse ante la jurisdicción en lo contencioso administrativo.

En el artículo 9, la Ley 393 dispuso que la "acción de cumplimiento" tendría una naturaleza "**subsidiaria**", esto es, que solo sería procedente si el actor no dispusiera de otro remedio judicial para conseguir el cumplimiento y evitar un daño grave e inminente; y que la acción no podría usarse para hacer cumplir normas sobre gastos.

Es de anotar que, según el artículo 4 de la Ley 393 de 1997, "cualquier persona" puede ejercer la "acción de cumplimiento"; y, según esto, y de acuerdo con la enumeración adicional, y reiterativa que hace tal artículo, pueden ejercer esta acción (i) las autoridades; (ii) los particulares que ejercen funciones administrativas y (iii) los particulares que **no** ejercen funciones administrativas. Pero la acción solo puede usarse contra particulares en el evento al que se refiere el artículo 6, objeto de la pretensión primera de esta demanda, y a cuyos detalles me referiré en seguida.

El **contenido normativo "cierto"** del artículo 6, está compuesto, en parte, por su texto, pero, además, por el contenido normativo "cierto" de su texto, al que se refiere la pretensión primera de la demanda.

Ninguno de los textos de los dos incisos del artículo 6 puede tacharse, en sí mismo, de inconstitucional. Pero cuando se analiza su **contenido normativo "cierto"** surgen las características que lo hacen inconstitucional.

En efecto, al examinar el **inciso primero** del artículo 6 se observa, en forma cierta, que la "acción de cumplimiento" procederá contra un particular, cuando, **y solo cuando**, éste actúa o deba actuar en ejercicio de funciones públicas. El contenido normativo del inciso primero crea, pues una **condición**, que excluye la procedencia de estas acciones contra los simples particulares.

El contenido normativo del **inciso segundo** del artículo 6 depende, a su vez, del inciso primero, pues hace referencia explícita a él, es decir, incluye el contenido condicional del primer inciso.

Es así como, al examinar los dos incisos del texto del artículo 6 de la Ley 393, surge *prima facie* un **contenido normativo "cierto"**, al que paso a referirme.

a.-El contenido normativo "cierto" de los dos incisos del artículo 6 de la ley 393, consiste en que las demandas con "acción de cumplimiento" **son**

improcedentes contra particulares si estos **no** actúan o deben actuar en ejercicio de funciones públicas.

b.-El **contenido normativo** que enuncio en el literal anterior es "cierto", aun si quien quisiera ejercer la acción para cumplir sus deberes fuera una "entidad pública", vale decir, entre otras, una autoridad administrativa, o el Procurador..

c.-La **condición** que impone el artículo 6, en cuanto a quiénes pueden ser demandados en ejercicio de la "acción de cumplimiento", implica un desarrollo restrictivo del texto del artículo 87 de la Constitución. Éste señala que, en la sentencia, puede haber órdenes contra la autoridad renuente; pero no prohíbe que ella se dirija contra eventuales particulares renuentes.

1.3.-Relevancia y propósito constitucional de la pretensión primera.

a.-Esta primera pretensión tiene **relevancia constitucional** en cuanto afirma que, según el artículo 87 constitucional, no hay razón constitucional, ni razonabilidad ni proporcionalidad, en impedir que las autoridades usen la "acción de cumplimiento" contra toda clase de particulares, y no solo contra algunos, como dispone hoy el contenido normativo del artículo 6 de la Ley 393 constitucional. La pretensión primera debe conducir, pues, a que se elimine un límite **arbitrario** al uso que las entidades públicas pueden hacer de la "acción de cumplimiento", para cumplir sus diferentes deberes constitucionales. Tal límite fue impuesto a las autoridades por el artículo 6 de la Ley 393, pese a que el cumplimiento de las leyes y actos administrativos es un **deber social**, exigible a **todos** los particulares, sin excepción, por el inciso segundo del artículo 2 de la Constitución y otras normas concordantes.

b.-Esta primera pretensión tiene **relevancia constitucional**, además, en cuanto debe permitir que las entidades públicas puedan usar a plenitud un instrumento que la Constitución les dio a ellas, aunque no solo a ellas, en el artículo 87, para cumplir los deberes que les imponen, entre otros, los artículos 1, 2, y 189, numeral 10; y 277, numeral 1 de la Constitución. El artículo 6 de la Ley 393 recortó a las autoridades el alcance del instrumento que les dio el artículo 87 constitucional, pues les impide usar la "acción de cumplimiento" para exigir a todos los particulares, inclusive a quienes no ejercen funciones públicas, el **deber social** al que la "acción de cumplimiento" se refiere.

c.- El deber de cumplir las leyes y actos administrativos, al que se refieren el artículo 87 de la Constitución, entre otros, ha sido desarrollado por el Congreso en la Ley 393 de 1997 sobre "acciones de cumplimiento", a la cual pertenece el artículo acusado. El origen de la Ley, y su asunto, permiten apreciar la **particular relevancia constitucional** de esta materia.

d.-La pretensión primera tiene el propósito de conseguir que una "entidad pública" pueda utilizar la "acción de cumplimiento" contra un particular aún si éste "no actúa o deba actuar en ejercicio de funciones públicas".

e.-La pretensión primera no tiene por objeto lograr que se tramiten ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo eventuales demandas de "cumplimiento" de **particulares** que no actúan en ejercicio de funciones públicas contra otros simples **particulares**. Atrás explicamos, en los dos últimos párrafos del numeral "1.1.-El texto 'cierto' del artículo 87 constitucional" las razones constitucionales y legales para ello.

f.-Ninguna parte del **texto** actual del artículo 6 de la Ley 393, **en sí mismo**, se acusa como inconstitucional. Se acusa sí, su **contenido normativo**, por las razones esbozadas y que explicaré en más detalle adelante, en cuanto no permite que las "entidades públicas" puedan ejercer la acción constitucional de "cumplimiento" para demandar a un simple particular.

1.4.-Relación del artículo 6 de la Ley 393 de 1977 con otras leyes.

a.-Hasta donde llega mi conocimiento, el artículo 6 de la Ley 393 no ha sido modificado ni derogado por otras leyes, ni ha sido objeto de pronunciamientos de la Corte Constitucional sobre su exequibilidad. Otros artículos de la Ley 393 sí han dado lugar a demandas ante la Corte.

b.-La ley 393 de 1997 sigue vigente: el numeral 3 del artículo 161 del CPACA, pide que se aplique una regla prevista en la ley 393. El artículo 309 del CPACA no expresa el propósito de derogarla, en todo o en parte.

c.-Sin embargo, el artículo 146 del CPACA tiene como título "cumplimiento de normas con fuerza material de ley o de actos administrativos" e incluye unas reglas básicas sobre "acción de cumplimiento" que, al parecer, solo cumplen un propósito "codificador", esto es, el de incluir dentro de su ámbito una referencia a la "acción de cumplimiento" que desarrolló la Ley 393.

d.-Según el artículo 146 del CPACA toda persona podrá ejercitar la acción respectiva. El artículo no contiene límite alguno relacionado con las personas a las que se puede demandar por medio de esta acción; pero los numerales 16 del artículo 152 y 10 del artículo 155 del CPACA llenan el vacío del artículo 146. En efecto, es de notar que, aunque el artículo 146 del CPACA no lo dice, los numerales 16 del artículo 152 y 10 del artículo 155 del CPACA, en los que hay una referencia a los "asuntos de ...cumplimiento", exigen que la demanda se dirija contra las autoridades o contra "las personas privadas que desempeñen funciones administrativas", con lo cual se encuentra una coincidencia total con el alcance normativo del artículo 6 de la Ley 393, en la parte que da origen a esta pretensión primera.

e.-El artículo 3 de la Ley 393 atribuyó competencia en primera instancia a los jueces administrativos para conocer de los procesos a los que dé lugar la "acción de cumplimiento; y en segunda instancia a los tribunales administrativos. Los numerales 16 del artículo 152 y 10 del artículo 155 del CPACA, contra los que se dirige la pretensión tercera de esta demanda, modificaron las reglas relativas al tribunal y al juzgado **competentes** para conocer de las "acciones de cumplimiento". Pero no modificaron la regla según la cual estas acciones deben tramitarse ante la **jurisdicción** de lo contencioso administrativo (artículo 3 de la Ley 393), ni la regla según la cual, si la demanda se dirige contra un particular, este debe ser uno que actúe en ejercicio de funciones públicas (Artículo 6 de la Ley 393).

1.5.-Notas sobre el uso de algunas expresiones legales, y de citas jurisprudenciales, en esta pretensión y en la demanda.

a.-En esta demanda uso la expresión "entidades públicas", para adecuar su texto a lo dispuesto por el Parágrafo del artículo 104 de la Ley 1437 de 2011.

b.-Entiendo que, dentro de la expresión "entidades públicas" se incluyen todas las "autoridades" que menciona, entre otros, el inciso segundo del artículo 2 de la Constitución. Y que se incluyen, por supuesto, las "autoridades administrativas", y el Procurador, y el Defensor del Pueblo, y los particulares que actúen o deban actuar en ejercicio de funciones públicas, y las personas privadas que desempeñan funciones administrativas.

c.-Entiendo que, dentro de la expresión "entidades públicas" se incluyen, pero no exclusivamente, todas aquellas personas que, en la rama ejecutiva principalmente, pero también en cualquiera de las otras ramas y órganos del poder público, obran como "autoridades administrativas" para cumplir las funciones de esa naturaleza, auxiliares y necesarias, para que tales ramas y órganos puedan atender en debida forma sus funciones constitucionales especiales y prioritarias (Artículo 2 del CPACA). Esas "autoridades administrativas" son destinatarias de deberes especiales, según el artículo 209 de la Constitución.

d.-Cuando, en esta demanda, me refiera a "toda clase de particulares" o a "los particulares", estaré aludiendo tanto a los particulares que desempeñan funciones administrativas, o que actúan en ejercicio de funciones públicas, como a los que no lo hacen. Y llamo "simple particular" a los particulares que **no** actúan o **no** deban actuar en ejercicio de funciones públicas, y a las personas privadas que **no** desempeñan funciones administrativas.

e.-Igualmente, entiendo que los asuntos relativos al cumplimiento de leyes y actos administrativos son la materia de la que se ocupan el artículo 87 de la Constitución, la Ley 393 de 1997, el artículo 146 del CPACA y los numerales 16 del artículo 152 y 10 del artículo 155 del CPACA cuando incluyen la palabra "cumplimiento". Por eso, en esta demanda, la expresión "acción de cumplimiento" se refiere siempre a tales asuntos; y cuando me refiero a la facultad de pedir el cumplimiento de leyes y actos

administrativos me refiero a la "acción de cumplimiento" que mencionan las normas que indico en este literal.

f.-Y entiendo que los asuntos relativos a la protección de derechos e intereses colectivos son la materia de la que se ocupan el artículo 88 de la Constitución, la Ley 472 de 1998, el artículo 144 del CPACA y los numerales 16 del artículo 152 y 10 del artículo 155 del CPACA cuando incluyen referencias a "derechos e intereses colectivos". Por eso, en esta demanda, la expresión "acciones populares" se refiere siempre a tales asuntos; y cuando me refiero a la facultad de actuar para protección de derechos e intereses colectivos me refiero a las "acciones populares" que mencionan las normas que indico en este literal.

g.-En la demanda transcribo, a veces, partes de sentencias de las altas Cortes, en las cuales aparecen notas de pie de página en las que la Cortes citan otras sentencias u otros textos; he omitido, sin embargo, por economía procesal, en algunas ocasiones, copiar tales citas secundarias, en el entendido de que, al identificar la fuente primaria, será fácil para quien tenga interés, encontrar las secundarias.

2.-FUNDAMENTOS DE DERECHO DE LA PRETENSIÓN PRIMERA.

2.1.-Síntesis: arbitrariedad del Congreso en el uso de la facultad de configuración legal, y falta de colaboración con las otras ramas y órganos del poder público.

Para sustentar esta primera pretensión afirmo, en síntesis, que, al expedir el artículo 6 de la ley 393 de 1997, el **Congreso** violó los artículos 87, 113 y 150, inciso primero, de la Constitución, en concordancia con los artículos 1, 2; 4, inciso segundo; 6; 90, 95, inciso segundo; 189, numeral 10; 209, 228, 229 y 237 del mismo alto estatuto, porque, como explicaré en detalle en estos "Fundamentos de derecho", su contenido normativo:

1.-Limitó, en forma arbitraria, el alcance del artículo 87 constitucional, en cuanto instrumento creado por la Constitución para que las autoridades puedan cumplir su deber de **garantizar** el cumplimiento de los **deberes sociales** del Estado y de **todos** los particulares (artículos 2, inciso segundo; 4, inciso segundo; 6 y 95, inciso segundo); aunque uno de esos **deberes sociales** de **todos** consiste en cumplir las leyes y los actos administrativos, el artículo 6 de la Ley 393 solo permite exigirlo a **algunos**.

2.-Usó en forma arbitraria la facultad de configuración legal que le otorga el artículo 150, inciso primero de la Constitución, porque **dejó de aplicar criterios de proporcionalidad y razonabilidad** al **impedir** que las "entidades públicas" pudieran ejercer la "acción de cumplimiento" contra particulares que incumplen leyes y actos administrativos pero que no actúan ni deben actuar en ejercicio de funciones públicas.

3.-Incumplió el deber de colaborar con con las ramas ejecutiva y judicial, y con los demás órganos del Estado que le impone el artículo 113 de la Constitución, para que tales ramas y órganos puedan (i) **garantizar** la efectividad de los principios, derechos y deberes constitucionales (artículo 2, inciso primero, de la Constitución), (ii) **asegurar** el cumplimiento de los **deberes sociales** del Estado y **de los particulares** (artículo 2, inciso segundo, de la Constitución); (iii) velar por el “estricto cumplimiento” de las leyes (artículo 189, numeral 10, y 277, numeral 1), cuando impidió que las “entidades públicas” pudieran ejercer la “acción de cumplimiento” contra particulares que incumplen leyes y actos administrativos pero que no actúan ni deben actuar en ejercicio de funciones públicas.

La demanda se acoge a uno de los pronunciamientos que aparecen en la Sentencia C-043 de 2017, de la cual fue ponente el magistrado Palacio, pues, aunque la controversia a la cual se refería esa Sentencia es muy diferente de la que se plantea en esta demanda, la afirmación que la Corte hizo sobre la naturaleza de sus decisiones tiene una validez general, no limitada a la controversia en la que se produjo. La Corte dijo:

Es de remarcar que esta Corte Constitucional ha señalado que en principio el control constitucional se ejerce sobre el contenido normativo de una determinada disposición y no sobre el lenguaje escogido por el legislador, la estructura gramatical adoptada o los problemas de técnica legislativa que puedan afectarla. Sin embargo, en algunos casos el uso del lenguaje, la estructura ambigua de las normas u otros problemas de técnica legislativa, pueden comprometer bienes constitucionalmente protegidos y afectar entonces la constitucionalidad de la correspondiente disposición.

El Congreso incurrió en las violaciones aludidas arriba -y que explicaré en detalle en el desarrollo de estos “Fundamentos de Derecho”- al aprobar el artículo 6 de la Ley 393 de 1997, cuyo **contenido normativo** creó como **condición** para que los particulares pudieran ser demandados por las “entidades públicas” con la “acción de incumplimiento”, el que tales particulares fueran personas que “actúan o deban actuar en ejercicio de funciones públicas”.

Tal condición impide a las “entidades públicas” que tienen personería jurídica, buscar el cumplimiento de leyes y actos administrativos, cuando quien vulnera o amenaza tales derechos, o quien incumple, es una persona que **no** “actúa o deba actuar en ejercicio de funciones públicas”.

Del artículo 6 se desprende, en forma “cierta” que, si falla tal **condición**, es decir, si las “entidades públicas” quisieran usar la “acción de cumplimiento” ante cualquier jurisdicción contra simples particulares, las demandas serían “improcedentes”.

Aunque la **finalidad** del artículo 6 de la Ley 393, norma **procesal**, es legítima, ese artículo, en cuanto su contenido normativo crea la **condición** descrita arriba, no es **adecuado** al conjunto de normas de **derecho sustancial** que el Congreso debió tener en cuenta, conjunto compuesto por (i) los deberes que la Constitución impone a las entidades públicas; (b) los instrumentos que la Constitución otorga a las "entidades públicas" para que cumplan sus deberes constitucionales, en colaboración las unas con las otras; (iii) las obligaciones de cumplimiento que la Constitución impone a los particulares.

El contenido normativo del artículo 6 de la Ley 393, en cuanto viola los artículos 87, 113; y 150, inciso primero, ocasiona, también, la violación de los artículos 2, inciso segundo; 4, inciso segundo; 6 y 95, inciso segundo, de la Constitución. En efecto, aunque los artículos 2, inciso segundo; 4, inciso segundo; 6, y 95 inciso segundo, crean a **todos los particulares, sin excepción, el deber social de cumplir las leyes y actos administrativos**, el artículo 6 de la Ley 393, sin justificación constitucional, no permite exigir a **todos** los particulares, **sino solo a algunos**, el cumplimiento de ese deber.

En efecto, tal **condición es arbitraria**. La **arbitrariedad** consiste en haber configurado el artículo 6 en cuanto, sin obedecer a un mandato constitucional, y sin usar criterios de razonabilidad, proporcionalidad y colaboración, **impide** a las entidades públicas el uso de las facultades que la Constitución les otorga en el artículo 87 y en las normas concordantes para cumplir sus deberes **frente a todos los particulares**, sin que tal impedimento sea necesario para preservar los derechos fundamentales de los particulares, y sin que ello sea útil para realzar esos derechos en forma comparable con la mengua de facultades que impone a las entidades públicas.

2.2.- La jurisprudencia y los límites a la facultad de configuración legal del Congreso.

La jurisprudencia constitucional reconoce en forma constante que el legislador tiene una amplia facultad de configuración de las leyes y los códigos, que se deriva del artículo 150 de la Constitución y, en particular, de su primer inciso y de sus numerales 1 y 2.

Pero esa amplia facultad de configuración, que se extiende a los sistemas procesales, tiene límites que la Corte Constitucional ha señalado, de modo pacífico y continuo. Así se advierte, por ejemplo, en la sentencia C-314 de 2014, de la cual fue ponente el magistrado Mauricio González:

5.2.4. Sin embargo, esa amplia libertad de configuración del Legislador en materia procesal, tiene ciertos límites que se evidencian en el respeto por los principios y fines del Estado, la vigencia de los derechos y garantías fundamentales, y la plena observancia de las demás disposiciones

constitucionales[7]. Al respecto, esta Corporación, en sentencia C-555 de 2001 precisó:

“[...] el legislador al diseñar los procedimientos judiciales no puede desconocer las garantías fundamentales, y debe proceder de acuerdo con criterios de proporcionalidad y razonabilidad, a fin de asegurar el ejercicio pleno del derecho de acceso a la administración de una justicia recta. Por ello las leyes que establecen procedimientos deben propender por el hacer efectivos los derechos de defensa, de contradicción, de imparcialidad del juez, de primacía de lo substancial sobre lo adjetivo o procedimental, de juez natural, de publicidad de las actuaciones y los otros que conforman la noción de debido proceso”.

5.2.5. En sentencia C-183 de 2007, esta Corporación señaló que esta potestad de configuración del Legislador en materia de procedimientos “[...] debe ser ejercida sin desconocer los principios y valores constitucionales, la vigencia de los derechos fundamentales de los ciudadanos,[8] y los principios de razonabilidad,[9] proporcionalidad[10] y prevalencia del derecho sustancial sobre lo adjetivo (Art. 228 C.P.), que se constituyen en límites al ejercicio legítimo de tales competencias” [11]

5.2.6. Igualmente en la sentencia C-763 de 2009, la Corte indicó que esa libertad de configuración del Legislador en materia procesal, se encuentra limitada por las garantías constitucionales y debe ejercerse de acuerdo con los criterios de proporcionalidad y razonabilidad:

“Sin embargo, esta potestad no es absoluta y se encuentra limitada por las garantías constitucionales y debe ejercerse de acuerdo con los criterios de proporcionalidad y razonabilidad, a fin de asegurar el ejercicio pleno del derecho de acceso a la administración de justicia. Específicamente, ha dicho la jurisprudencia que el legislador debe garantizar, en todos los procesos judiciales y administrativos, las garantías constitucionales que conforman la noción de “debido proceso”. En este sentido ha expresado:

“El legislador dispone de un amplio margen de discrecionalidad para regular los procesos judiciales, esto es para determinar el procedimiento, las actuaciones, acciones y demás aspectos que se originen en el derecho sustancial[12]. Todo ello dentro de los límites que fije la Constitución (art. 4º).

Estos límites están representados por la prevalencia y el respeto de los valores y fundamentos de la organización político institucional, tales como la dignidad humana, la solidaridad, la prevalencia del interés general, la justicia, la igualdad y el orden justo (Preámbulo art. 1º de la Constitución); en la primacía de derechos fundamentales de la persona, entre ellos la igualdad, el debido proceso, la defensa y el acceso a la administración de justicia (CP arts. 5, 13, 29 y 229) o el postulado de la buena fe de las actuaciones de los particulares (CP art. 83).

En atención a referentes Superiores como los señalados, la Corte tiene establecido que la legitimidad de las normas procesales y el desarrollo del derecho al debido proceso están dados por su proporcionalidad y razonabilidad frente al fin para el cual fueron concebidas. Por ende, "la violación del debido proceso ocurriría no sólo bajo el presupuesto de la omisión de la respectiva regla procesal o de la ineficacia de la misma para alcanzar el propósito para el cual fue diseñada, sino especialmente en el evento de que ésta aparezca excesiva y desproporcionada frente al resultado que se pretende obtener con su utilización"[13].

5.2.7. En síntesis, esta Corporación ha reconocido que existe una amplia libertad de configuración del Legislador en materia procesal, siempre que se respeten los principios y valores constitucionales, la vigencia de los derechos fundamentales de los ciudadanos, los principios de razonabilidad, proporcionalidad y la prevalencia del derecho sustancial sobre lo adjetivo.

2.3.-La arbitrariedad en la configuración del artículo 6 de la Ley 393 de 1997.

La **arbitrariedad** del Congreso, en la configuración del artículo 6 de la Ley 393 de 1997, consiste en haber creado un **contenido normativo** que incluye una **condición** según la cual, para que proceda el uso de la "acción de cumplimiento" por parte de las autoridades contra particulares es necesario que estos actúen o deban actuar en ejercicio de funciones públicas. Si los particulares no actúan o deben actuar en ejercicio de tales funciones la "acción de cumplimiento" contra ellos no es "procedente", en ninguna jurisdicción.

De modo que, aunque el deber social de cumplir las leyes y los actos administrativos obliga no solo a las autoridades, sino a **todos** los particulares, el artículo 6 de la Ley 393 no permite usar la acción constitucional de cumplimiento, que aparece en el artículo 87 constitucional, sino contra **algunos** particulares. Por eso, la **condición** que se desprende del contenido normativo del artículo 6 de la Ley 393 viola, entre

otros, los artículos 2, inciso segundo; 4, inciso segundo; 6 y 95, inciso segundo, de la Constitución.

La **condición** procesal aludida es **arbitraria**, e **inadecuada** para conseguir la finalidad de desarrollar normas **sustantivas** como los artículos 2, 87, 113; 150, inciso primero, de la Constitución porque,

- (i) no obedece a un mandato constitucional,
- (ii) no es necesaria para proteger los derechos de los simples particulares;
- (iii) no produce a los simples particulares un beneficio comparable a la limitación que impone a las autoridades para usar las acciones de "cumplimiento" y satisfacer, así, su deber de **asegurar que todos los particulares** cumplan sus **deberes sociales**.

En seguida, desarrollo con más detalle los argumentos que acabo de enunciar.

2.3.1.-Los "deberes sociales" de los particulares, a cuyo "aseguramiento" debió colaborar el Congreso para cumplir con el artículo 113 constitucional.

1.-Las autoridades están instituidas, entre otros fines, para "**asegurar** el cumplimiento de los **deberes sociales** del Estado y **de los particulares**" (artículo 2, inciso segundo, de la Constitución). Ello es necesario para lograr la prevalencia del "**interés general**" (artículos 1 y 2 de la Constitución), pues no se concibe que éste pudiera lograrse si el Estado y los particulares no cumplieran sus "deberes sociales".

2.-El inciso segundo del artículo 2 alude a dos tipos de deberes, relacionados pero distintos, así:

a.-Un deber **de las autoridades**, que consiste en "**asegurar**" el cumplimiento de los "**deberes sociales**" del Estado y de los particulares. El sujeto pasivo de este deber son las autoridades; y la obligación que él les crea consiste en actuar ante el Estado y ante **todos** los particulares, para que uno y otros cumplan con sus deberes sociales.

El Presidente de la República y el Procurador son destinatarios **especiales** pero no exclusivos, del **deber** de **aseguramiento** que incluye el inciso segundo del artículo 2 de la Constitución. A ellos les corresponde, en especial, respectivamente "Velar por (el) estricto cumplimiento (de las Leyes), según el artículo 189, numeral 10; y "1. Vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos", según el artículo 277, numeral 1 de la Constitución.

b.-Un deber **del Estado y de todos los particulares**, de cumplir con sus deberes sociales. Tanto el Estado – y no solo "las autoridades"- como

todos los particulares, son sujetos pasivos de estos “deberes sociales” cuyo contenido específico debe buscarse en la Constitución y la ley.

3.-Los “deberes sociales”, a los que se refiere el inciso segundo del artículo 2 de la Constitución, implican, como todos los deberes, obligaciones de hacer o no hacer algo.

4.-Los “deberes sociales” se orientan a la prevalencia del “**interés general**” (artículos 1 y 2 de la Constitución); y adquieren su carácter de tales cuando cumplen una triple condición: (i) que su fuente inmediata no sea la voluntad privada sino la Constitución o la ley; (ii) que obliguen a **todas** las personas, no importa su posición en la sociedad; (iii) que, en reciprocidad a tales “deberes”, **todas** las personas puedan beneficiarse del cumplimiento de las demás personas, sin que el beneficio propio excluya el de los demás. .

5.-La **obligatoriedad general** de los “deberes sociales” aparece de relieve en el inciso segundo del artículo 2 de la Constitución, el cual indica, con claridad, quiénes son los sujetos pasivos de las obligaciones respectivas: tanto el Estado como los particulares, **sin distinciones**.

6.-En concordancia con el inciso segundo del artículo 2 de la Constitución, el artículo 90 constitucional obliga al “Estado” -y no solo a quienes cumplen funciones administrativas- a responder patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables por acción u omisión de las autoridades públicas (artículo 90 de la Constitución).

7.-Interesa destacar que, en relación con los sujetos pasivos de los “deberes sociales”, el inciso segundo del artículo 2 de la Constitución se refiere a “**los particulares**”, **sin excepción**. Ese artículo no distingue -como sí lo hace el artículo 6 de la Ley 393- entre “particulares que actúan en ejercicio de funciones públicas” y particulares que **no** actúan en ejercicio de funciones públicas.

8.-Además, es probable que la referencia a “particulares que actúan en ejercicio de funciones públicas” habría sido innecesaria en el segundo inciso del artículo 2 de la Constitución, pues los particulares que actúan en ejercicio de funciones públicas son parte del “Estado”, y el artículo 2 de la Constitución indica, sin duda, que también el Estado tiene “deberes sociales”³.

9.-Uno de los principales, si no el principal, entre los “deberes sociales”, que tienen origen directo y explícito en la Constitución, es el de “**cumplir la ley y los actos administrativos**”. Este es un “deber social”, por su origen, y porque obliga al Estado y a **todos** los particulares. Así se observa, sin más, en

³ Juan Carlos Esguerra hizo este comentario, a propósito del artículo 6 de la ley 393 de 1997 en su libro “La protección constitucional del ciudadano” (Bogotá: Legis, 2004), pag. 188.

los artículos 2, inciso segundo; 4, inciso segundo; 6, 87, y 95, inciso segundo, de la Constitución.

2.3.2.-Instrumento generales que la Constitución otorga a las autoridades para cumplir sus deberes, y que el Congreso debió fortalecer para cumplir con el artículo 113 constitucional.

10.-Puesto que los "deberes sociales" existen en interés de todas las personas, y para la prevalencia del "interés general" (artículo 1 de la Constitución), la Constitución, en varias normas, se ocupa en crear instrumentos para que las autoridades y los particulares puedan actuar para conseguir que el Estado y los demás particulares cumplan sus propios deberes.

11.-El hecho de que los particulares puedan también muchos de estos instrumentos, bien para interés general o para ejercer sus derechos individuales, no significa, en modo alguno, que pueda subestimarse su utilidad para que **las autoridades** puedan cumplir con los deberes que les imponen la Constitución y las leyes y, entre estos, el deber de **asegurar** el cumplimiento de los **deberes sociales** del Estado y de los particulares (artículo 2, inciso segundo, de la Constitución).

12.-En Colombia, cada autoridad y cada particular es, entonces, titular de un derecho subjetivo correspondiente a cada "deber social": este derecho se concreta a veces, en el caso de las autoridades, en la facultad de aplicar las leyes, actos administrativos y sentencias contra la voluntad de los particulares. Pero, tanto en el caso de las autoridades, como en el de los particulares, este derecho se concreta también, a veces, en la facultad de exigir, de ciertos órganos del Estado, que aseguren, por medio de sentencias o actos administrativos, ejecutables luego, el cumplimiento de los "deberes sociales" por parte de los otros órganos del Estado y por parte de otros particulares.

13.- Hay un "deber social" que es, al mismo tiempo, el primer instrumento que la Constitución pone al servicio de las autoridades para **asegurar** el cumplimiento de los demás "deberes sociales": es la obligación que impone a **todas** las personas en Colombia de obedecer la Constitución, la ley y los órdenes de las autoridades (artículos 2, inciso segundo; 4, inciso segundo; 6; y 95, inciso segundo, de la Constitución).

14.-Otro instrumento que la Constitución crea, en el artículo 6, para que las autoridades puedan asegurar el cumplimiento de los deberes sociales de los particulares es la afirmación de que los particulares incurren en "responsabilidad" cuando "infringen la Constitución y la ley". El artículo 6 complementa, pues, las otras normas constitucionales que obligan a todas las personas en Colombia a obedecer la Constitución, la ley y los actos administrativos.

15.-Otro instrumento que la Constitución puso a disposición, tanto de las autoridades, como de los particulares, es el derecho de “**acceso a la justicia**” (artículo 229 de la Constitución) y, en particular, del acceso a la **jurisdicción de lo contencioso administrativo** (Título VIII, Capítulo 3 de la Constitución).

16.-La existencia de una rama judicial del poder público no es en Colombia, de ninguna manera, solo un instrumento para que los particulares diriman sus controversias, consigo mismos o con las autoridades. Es también un instrumento para que las autoridades -y el Procurador entre ellas- puedan cumplir los deberes que les imponen los artículos 1, 2, 90 277, numerales 1 y 4, de la Constitución, entre otros.

17.-Otro de los instrumentos que la Constitución otorga a todas las personas, pero que resulta útil para que las autoridades puedan cumplir su deber de “asegurar” el cumplimiento de los “deberes sociales” del Estado y de los particulares es el derecho a que, cuando accedan a la justicia, ésta dé atención prevalente al **derecho sustantivo** (artículo 228 de la Constitución).

18.-En relación con el derecho de “acceso a la justicia” y a que ésta dé atención prevalente al derecho sustantivo, es útil tener en cuenta que, según el artículo 4 de la Constitución, ella es “norma de normas” y prevalece sobre la ley y cualquier otra norma jurídica, de modo que toda norma constitucional es **derecho sustantivo**, y cualquier disposición legal procesal debe interpretarse y aplicarse, ante todo, en forma que acate la Constitución.

19.-Pero, entre todos los instrumentos que la Constitución pone al servicio de **todas** las personas, y de las autoridades, uno de los que debe resultar más útil a las autoridades es el de la “**acción de cumplimiento**”, que crea la Constitución misma en el artículo 87.

20.-Según la Constitución, todas las personas -esto es, inclusive todas las autoridades que gozan de “personalidad” – pueden usar esta acción para conseguir el cumplimiento de las leyes y los actos administrativos. En el caso de las autoridades, es una facultad para conseguir que el Estado y los particulares **-sin excepción-** acaten la base misma de todos sus poderes y facultades dentro del Estado social de derecho.

2.3.3.-La condición que impone el artículo 6 de la ley 393 para que las autoridades puedan actuar con “acción de cumplimiento” contra particulares no obedece a un mandato constitucional.

22.-Mientras que el artículo 2, inciso segundo, de la Constitución impone a las autoridades el deber de “asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y **de los particulares**”, sin excepción, no hay norma similar que de

alguna manera impida que la "acción de cumplimiento" pueda ser usada por las autoridades contra alguna clase de particulares.

23.-Más aun, los artículos 2, inciso segundo; 4, inciso segundo; 6 y 95, inciso segundo, de la Constitución crean a **toda** persona, en Colombia, el deber de "Cumplir la Constitución y las leyes", de modo que **debería haber una excepción constitucional expresa – y no la hay-** para que pudiera impedirse a las "entidades públicas" usar la acción de "cumplimiento" contra particulares que no actúan o deban actuar en ejercicio de funciones públicas.

24.-El artículo 87 de la Constitución no impide que las autoridades puedan usar las "acciones de cumplimiento" contra toda clase de particulares. Por supuesto, el artículo 87 indica que las sentencias que se produzcan como resultado de procesos iniciados con "acciones de cumplimiento" podrán "ordenar a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido". Pero ello **no implica una prohibición** para que iguales órdenes, por solicitud de las autoridades, puedan dirigirse también en las sentencias contra toda clase de particulares.

25.-En el texto del artículo 87 no hay verbo, adverbio, adjetivo o sustantivo que impida el uso de la "acción de cumplimiento" por las autoridades contra cualquier clase de particulares. El artículo autoriza, sí, expresamente, lo que era más inusual en los sistemas jurídicos occidentales hasta finales del siglo XIX, esto es, que los jueces dieran órdenes a las autoridades administrativas. Pero no puede inferirse de allí que los jueces no puedan hacer lo que han hecho siempre: dar órdenes a los particulares.

26.-La redacción de la segunda frase del artículo 87 constitucional es un simple reflejo de la corrección que ha hecho el derecho administrativo, desde finales del siglo XIX, a ciertas leyes que se crearon durante la Revolución Francesa y según las cuales no era admisible que los jueces dieran órdenes a los administradores públicos. Pero, en un contexto constitucional moderno, en el que las autoridades deben **asegurar** el cumplimiento de los deberes sociales de los **particulares, sin excepción** (artículo 2, inciso segundo), y en el que todas las personas deben obediencia a la leyes y actos administrativos (artículos 4, inciso segundo; 6, 95, inciso segundo), interpretar la segunda frase del artículo 87 como una **prohibición** para que las autoridades ejerzan la "acción de cumplimiento" contra toda clase de particulares, **rompe el equilibrio contextual que la Constitución establece entre los derechos y las obligaciones de las personas y las autoridades.**

27.- No hay razón constitucional alguna para suponer que, así como las autoridades administrativas pueden, en algunos casos, ser renuentes al cumplimiento de la ley y de los actos administrativos, los simples particulares, no puedan ser renuentes también, por decir lo menos. Ni hay razón constitucional o práctica alguna para suponer que **el daño** que pueden causar al "interés general" los simples particulares que incumplen la ley y los actos

administrativos es menor que el que pueden ocasionar las autoridades con sus acciones u omisiones.

2.3.4.- La condición que impone el artículo 6 de la ley 393 para que las autoridades puedan actuar con “acción de cumplimiento” contra particulares no es necesaria para proteger los derechos de los simples particulares.

28.-El deber de cumplimiento de leyes y actos administrativos obliga a **todas** las personas; así aparece en normas constitucionales **sustanciales**, como el artículo 2, inciso segundo; el artículo 4, inciso segundo; el artículo 6, y el artículo 95, inciso segundo.

29.- No existe un **fuero constitucional** que justifique el que se impida a las autoridades ejercer las acciones “de cumplimiento” contra particulares que no actúen o deban actuar en ejercicio de funciones públicas.

Por el contrario:

a.-El inciso segundo del artículo 2 constitucional, ordena a las autoridades **asegurar** el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares, sin distinguir entre si estos desempeñan, o no, funciones públicas.

b.-El inciso segundo del artículo 4 constitucional les señala a las personas privadas que no desempeñan funciones públicas, en igualdad con las demás personas nacionales y extranjeras en Colombia, un deber de cumplimiento de la Constitución y de las leyes, y de obediencia a las autoridades.

c.-El artículo 6 de la Constitución consagra una responsabilidad de los particulares, **sin excepción**, cuando infringen la Constitución y las leyes.

d.-El artículo 95, inciso segundo, de la Constitución indica que **toda** persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes.

30.-De modo que la **condición** que crea el artículo 6 de la Ley 393 no puede justificarse con el propósito de proteger alguno de los derechos fundamentales de los simples particulares, o su dignidad, como si tales derechos pudieran lesionarse por el solo hecho de que una autoridad ejerciera contra sus titulares la “acción de cumplimiento”.

31.- En efecto, si el artículo 4 de la Ley 393 no considera que los derechos o la dignidad de los simples particulares resulten lesionados por el hecho de que estos comparezcan ante los jueces como actores en “acciones de

cumplimiento" no hay razón ni proporción alguna en impedir que comparezcan ante ella como demandados en este mismo tipo de procesos.

32.-El hecho de que los simples particulares debieran participar, como demandados en "acción de cumplimiento" iniciada por una autoridad, ante un juez o tribunal, no implicaría tampoco, de ninguna manera, desmejora del conjunto de garantías procesales que conocemos como "debido proceso", pues éstas se aplican por igual a los particulares cuando son actores como cuando son demandados en un proceso.

33.-Ya existen en el derecho colombiano múltiples acciones -distintas de las de "cumplimiento"- en las cuales el actor es una autoridad y el particular demandado es un simple particular Así, por ejemplo:

a.-El inciso tercero del artículo 140 del CPACA permite a las autoridades demandar a los particulares **-sin distinción-** que le hayan causado un daño.

b.-En asunto de controversias contractuales, el artículo 141 del CPACA permite a las autoridades demandar a los particulares **-sin distinción-** si han incumplido un contrato estatal.

34.-Con la "acción de cumplimiento" de leyes y actos administrativos la Constitución busca la "efectividad" y la "eficacia" de **deberes sociales** de mucha mayor relevancia constitucional que el cumplimiento de los contratos o la reparación de un daño patrimonial; y no hay razón ni proporción para sostener que, solo en este caso, la posibilidad de que cualquier particular pueda ser llamado a los procesos respectivos como demandado lesione sus derechos fundamentales o su dignidad.

2.3.5.-La condición que impone el artículo 6 de la ley 393 para que las autoridades puedan usar la "acción de cumplimiento" contra particulares no es proporcional ni razonable cuando se compara la reducción que ella impone en las facultades de las autoridades para cumplir sus deberes constitucionales, con el beneficio que otorga a los simples particulares.

35.- Es muy difícil encontrar razones para suponer que los simples particulares se beneficien por la existencia de la **condición** que crea el contenido normativo del artículo 6 de la Ley 393; no se conoce noticia de que ellos hayan pedido que se introduzca esta condición en las leyes; y en verdad no existe beneficio alguno de orden constitucional o legal que se derive para ellos de esta **condición**. El hecho de tener que comparecer, en relación con asuntos que involucran cumplimiento de leyes y actos administrativos y no simples derechos o intereses particulares, ante jueces no especializados en derecho administrativo, no los beneficia, sino que los perjudica. La condición que crea el artículo 6 de la Ley 393 no los libera, por supuesto, de la obligación de cumplir las leyes y los actos administrativos. Ni impide que las autoridades

intenten, en la medida en que les resulte posible, el uso de otras facultades para conseguir los mismos o similares objetivos.

36.- La "acción de cumplimiento", según el artículo 9 de la Ley 393, es solo un instrumento **subsidiario**, cuya procedencia depende de que "el afectado" no tenga otro instrumento judicial para lograr el cumplimiento de la norma o acto administrativo, salvo que, de no proceder el juez, se siga un perjuicio grave e inminente para el "accionante". Es discutible, por lo menos, desde la perspectiva constitucional, que esta calidad de "subsidiaria" se pueda exigir contra las autoridades si ellas deciden usar la "acción de cumplimiento". Pero, aún si la norma puede oponerse a las autoridades, y aunque, sin duda, las autoridades disponen siempre de otros medios, **no subsidiarios**, distintos de la "acción de cumplimiento", para forzar a los particulares a cumplir con las leyes y actos administrativos, es posible que, según las circunstancias, esos medios judiciales alternativos no existan.

37.-Y, en todo caso, puesto que las entidades públicas pueden satisfacer sus deberes constitucionales usando, entre otros medios, la "acción de cumplimiento" que crea el artículo 87, la Ley debió respetarles la facultad de elegir cuándo usar esta acción, u otra de sus facultades, contra toda clase de particulares incumplidos. En efecto, es probable que, según cada situación, no haya otro medio judicial disponible, o que el uso de otras facultades de las autoridades no sea aceptable legalmente, o que resulte más dilatado, ineficiente o antieconómico, o contrario a la sostenibilidad fiscal (artículos 209 y 334 de la Constitución) que el uso de la "acción de cumplimiento".

38.-La condición que el artículo 6 de la Ley 393 impone a las "entidades públicas" para usar la "acción de cumplimiento" contra **algunos** particulares, no es proporcional ni razonable si se tiene en cuenta que la Constitución crea **deberes especiales de garantía** para el Estado en cuanto a la **efectividad** de los principios, **derechos y deberes** constitucionales; y en cuanto a **asegurar** el cumplimiento de los **deberes sociales** del Estado **y los particulares** (artículo 2 de la Constitución). Y que, por lo tanto, las autoridades deben tener la oportunidad de usar contra los simples particulares, por lo menos, las mismas acciones que estos pueden usar contra ellas.

39.-Las autoridades tienen deberes constitucionales especiales (artículos 1 y 2 de la Constitución), **que no recaen de la misma manera sobre los particulares**. Por eso no es proporcional ni razonable limitar **a las autoridades** el uso de las facultades que la Constitución les da para "acceder a la justicia" (artículo 229 de la Constitución, con la "acción de cumplimiento" que crea el artículo 87, por el simple hecho de que el particular al cual demandarían **no** sea "persona que actúe o deba actuar en ejercicio de funciones públicas").

40.-Puesto que la "acción de cumplimiento" que crea el artículo 87 constitucional puede ser uno de los instrumentos que utilicen las autoridades

para **asegurar** el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares, sin excepción, el Congreso debió tener una razón constitucional de mucha envergadura para limitar la utilidad del instrumento, haciendo distinciones que se oponen a la **obligación general** de obedecer leyes y actos administrativos impuesta por la Constitución a **todos** los particulares (artículo 2, inciso segundo) y a **todas** las personas (artículo 4, inciso segundo; artículo 6, y artículo 95, inciso segundo).

41.- No es razonable, ni proporcional, disponer que el solo hecho de que el demandado sea un simple particular **prevalezca** sobre las razones que existen **siempre** para que las "entidades públicas" puedan usar, entre otros medios, la "acción de cumplimiento", para atender su obligación de **asegurar** "el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares", sin excepción (artículo 2 constitucional).

42.-Ni hay razón para suponer que si, según el artículo 4 de la Ley 393, los simples particulares pueden tener interés legítimo en demandar a las autoridades para que cumplan las leyes y los actos administrativos, las autoridades no puedan tener el mismo interés, cuando son esos particulares los que faltan al **deber social** de cumplir las leyes y los actos administrativos.

43.- La condición para usar la "acción de cumplimiento" contra **algunos** particulares que impone a las autoridades el artículo 6 de la Ley 393, no es proporcional ni razonable si se tiene en cuenta que el artículo 90 de la Constitución crea al Estado una responsabilidad patrimonial por los daños antijurídicos derivados de la acción **y omisión** de las autoridades. La acción de cumplimiento contra cualquier clase de particulares sería un instrumento **adecuado**, entre otros, para impedir que el Estado incurriera en las **omisiones** y en la responsabilidad que señala el artículo 90 constitucional.

44.-No es proporcional ni razonable limitar a las "entidades públicas" el uso de los derechos que la Constitución les da para "acceder a la justicia" (artículo 229 de la Constitución, con las acciones de "cumplimiento" contra simples particulares cuando se advierte que, de acuerdo con el artículo 4 de la Ley 393, esos mismos particulares sí podrían demandar a una "entidad pública" con la misma acción del artículo 87.

45.- No es proporcional ni razonable limitar a las "entidades públicas" el uso de los derechos que la Constitución les da para "acceder a la justicia" (artículo 229 de la Constitución, con las acciones de "cumplimiento" que crea el artículo 87 constitucional, contra simples particulares cuando el legislador sí permite que las autoridades demanden a todos los particulares para **asuntos de menor relevancia constitucional**, como son los relacionados con "controversias contractuales" (artículo 141 del CPACA); y con la "repetición" por daños causados a otras personas y por los cuales el Estado ha tenido que responder (art. 142 del CPACA).

46.-Por lo tanto, el artículo 6 de la Ley 393, en la medida en que impide a las "entidades públicas" ejercer la acción "de cumplimiento" contra particulares que no actúan o deban actuar en ejercicio de funciones públicas reduce, en forma **desproporcionada e irrazonable** el alcance de la "acción de cumplimiento" que creó el artículo 87 constitucional, e impide a las "entidades públicas" el uso pleno de todos los instrumentos que la Constitución les da para **asegurar** el cumplimiento de los **deberes sociales** del Estado y de los particulares, en cuanto estos incluyen el deber de cumplir las leyes y actos administrativos.

47.-Es un "hecho de experiencia" que algunas autoridades no quieran o no puedan usar instrumentos legales propios para conseguir que un particular que **no** desempeña funciones públicas cumpla con la ley y los actos administrativos. Y como en Colombia no solo hay autonomía de las entidades territoriales (Artículo 1 de la Constitución) sino varias ramas y órganos del Estado (artículo 113 de la Constitución), es posible que, ante una situación así, otras autoridades necesiten que el particular aludido cumpla una ley o reglamento, pero que carezcan de competencia e instrumentos judiciales o directos para lograrlo. Estas otras autoridades encontrarían en el artículo 87 de la Constitución un instrumento de particular utilidad para buscar apoyo en los jueces y enmendar las omisiones de las autoridades que no quisieron o no pudieron actuar.

48.-Es un "hecho de experiencia" que, en diferentes regiones del país, y en ciertos sectores de la economía y de la vida social, hay particulares -personas naturales o jurídicas- con suficiente poder económico, político, o publicitario, para bloquear el cumplimiento de leyes y actos administrativos. Y que tales particulares pueden tener a veces suficiente poder para "**capturar**" la voluntad de las autoridades que tendrían medios propios y directos para obligarlos a cumplir. De modo que la posibilidad de usar la "acción de cumplimiento" contra simples particulares sería un instrumento "adecuado" para que las autoridades pudieran conseguir el cumplimiento de los deberes sociales de tales particulares; y no se observa razón para que el artículo 6 de la Ley 393 lo haya impedido.

49.-El "hecho de experiencia" al que acabo de referirme ha sido reconocido ya en normas casuísticas de la Constitución y en varias leyes que establecen un poder "preferente" de unas autoridades sobre otras que no son sus subordinadas funcionales y que, en principio, deberían ser las que cumplieran o consiguieran de los simples particulares el cumplimiento debido. Así, por ejemplo, en el Acto Legislativo 4 de 2019, que modifica el artículo 267 constitucional se ratifica a la Contraloría un poder "prevalente" de control sobre la gestión de cualquier entidad territorial, pese a que el artículo 272 constitucional otorgaba una facultad similar a las contralorías regionales. Y el Decreto 262 del 2000 reconoció un poder comparable a la Procuraduría en asuntos disciplinarios. Y la Ley 99 de 1993, en el artículo 5, reconoció una facultad del Ministerio del Medio Ambiente para la evaluación y control

preventivo, actual y posterior, en proyectos de desarrollo con eventual impacto ambiental, aunque este control, en principio, corresponde a las Corporaciones Regionales Autónomas.

50.-En todos los ejemplos citados en el numeral anterior, la Constitución y la ley reconocen la necesidad de que ciertas autoridades puedan intervenir en asuntos que otras autoridades podrían haber resuelto en uso de facultades administrativas, pero que no resolvieron. Es posible que, en muchos casos, esto se deba a la "captura" de las autoridades por un particular, o a la obstrucción hecha por un particular, persona natural o jurídica. Y no hay razón para suponer que solo puede darse en los casos específicos a los que se refieren las normas que cité arriba. La "acción de cumplimiento" podría ser, según la Constitución, un instrumento que permitiera a las autoridades que enfrentan las dificultades aludidas, asegurar el cumplimiento de los deberes sociales contra cualquier otra autoridad **o contra cualquier particular - persona natural o jurídica- que, de hecho, tenga poder suficiente para impedir que se cumpla una ley o un acto administrativo.**

51.-El artículo 6 de la Ley 393 que acuso en la pretensión primera de la demanda, tiene el propósito de dar un desarrollo **procesal** a instituciones **de derecho sustancial**, en cuanto su origen es la Constitución misma, a saber, a las "acciones de cumplimiento", derivadas del artículo 87 de la Constitución y de los varios derechos y deberes que ella impone a las autoridades y a los particulares. Ese derecho **sustancial** debió guiar la redacción de las normas **procesales** de la Ley 393 y, por supuesto, la de su artículo 6. Pero en el artículo 6 de la Ley 393, como he explicado, no se hizo un desarrollo **adecuado** del artículo 87 de la Constitución ni de las demás normas constitucionales citadas. Por eso se violó, entre otras normas, por falta de aplicación, el artículo 228 de la Constitución.

2.3.6.-Conclusiones sobre las razones por las cuales el contenido normativo del artículo 6 de la Ley 393 viola diversas normas de la Constitución Política.

En gran síntesis, el contenido normativo del artículo 6 de la Ley 393 **condiciona** la facultad que las "**entidades públicas**" o **autoridades**, tienen para ejercer las acciones de "cumplimiento" a que las demandas no se dirijan contra simples particulares. En otras palabras, aunque **todos** los particulares en Colombia tenemos la obligación de cumplir las leyes y actos administrativos, el artículo 6 de la Ley 393, sin justificación constitucional, impide que el artículo 87 se use para exigir ese deber a **algunos** particulares

Por las razones expuestas arriba, afirmamos que tal **condición** viola, principal, pero no exclusivamente, el inciso segundo del artículo 2, el artículo 87, el artículo 113 y el inciso primero del artículo 150 de la Constitución.

En efecto, el Congreso, al usar la facultad de expedir el artículo 6 de la Ley 393 que le otorga el inciso primero del artículo 150 de la Constitución, debió hacerlo, y no lo hizo, teniendo en cuenta criterios de razonabilidad y proporcionalidad; y cumpliendo el deber de colaborar armónicamente con las otras ramas y órganos del Estado para el cumplimiento de sus fines (artículo 113 de la Constitución).

En cambio, (i) sin fundamento constitucional; (ii) sin razones relacionadas con la necesidad de proteger derechos de los particulares, y (iii) sin atender criterios de proporcionalidad y razonabilidad entre los límites impuestos a las autoridades y los beneficios otorgados a los particulares, el Congreso, en el artículo 6 de la Ley 393 de 1997 limitó a las autoridades la facultad que les otorga la acción que creó el artículo 87 constitucional, y que debió servir para **asegurar** el cumplimiento de los **deberes sociales de los particulares, sin excepción** (artículo 2, inciso segundo, de la Constitución) impidiéndoles usar esa acción contra **algunos** particulares: los que no actúan o deban actuar en ejercicio de funciones públicas.

Por las razones expuestas arriba, esto es, por la violación del inciso segundo del artículo 2, del artículo 87, del artículo 113 y del inciso primero del artículo 150 constitucionales, el artículo 6 de la Ley 393 es inconstitucional, y debe ser declarado inexecutable.

Sin embargo, la violación del inciso segundo del artículo 2, del artículo 87, del artículo 113 y del inciso primero del artículo 150 de la Constitución ocasiona, **además**, la violación de otras normas constitucionales, por todo lo cual, también, el artículo 6 de la Ley 393 es inconstitucional, y debe ser declarado inexecutable,

a.- El artículo 6 de la Ley 393 viola el artículo **113** de la Constitución, que le impone el deber de **colaboración armónica** con las otras ramas y órganos del poder público, lo cual obliga al Congreso a evitar condicionamientos, no justificados, que impidan a las "entidades públicas" usar otros de los instrumentos de que disponen para cumplir sus deberes; desde esta perspectiva, en particular, la violación del artículo 113 ocasiona la del artículo **229** de la Constitución pues impide a las entidades públicas, sin justificación, el **acceso pleno a la justicia** con las "acciones de cumplimiento" para satisfacer, **contra toda clase de particulares**, y no solo contra algunos, su deber de "**asegurar** el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y los particulares" (Artículo 2, inciso segundo, de la Constitución).

b.- El artículo 6 de la Ley 393 viola el artículo **113** de la Constitución, que le impone el deber de **colaboración armónica** con las otras ramas y órganos del poder público, lo cual obliga al Congreso a evitar condicionamientos, no justificados, que impidan a las "**entidades públicas**" usar otros de los instrumentos de que disponen para cumplir sus deberes; desde esta perspectiva,

en particular, la violación del artículo 113 ocasiona la de los **artículos 1 y 2** de la Constitución, pues dificulta a todas las entidades públicas buscar la prevalencia del "**interés general**" y garantizar la "**efectividad**" de los derechos consagrados en la Constitución con el uso de las "acciones de cumplimiento" contra simples particulares.

c.- El artículo 6 de la Ley 393 viola el artículo **113** de la Constitución, que le impone el deber de **colaboración armónica** con las otras ramas y órganos del poder público, lo cual obliga al Congreso a evitar condicionamientos, no justificados, que impidan a las "**entidades públicas**" usar otros de los instrumentos de que disponen para cumplir sus deberes; desde esta perspectiva, en particular, la violación del artículo 113 ocasiona la del artículo **209** de la Constitución en cuanto el artículo 6 limita, sin fundamentos, uno de los instrumentos que la Constitución otorga a las autoridades administrativas para cumplir sus funciones con "eficacia", en cuanto la "eficacia" depende de poder utilizar la "acción de cumplimiento" también contra simples particulares.

c.-El artículo 6 de la Ley 393 viola el artículo **113** de la Constitución, que le impone el deber de **colaboración armónica** con las otras ramas y órganos del poder público, lo cual obliga al Congreso a evitar condicionamientos, no justificados, que impidan a las "**entidades públicas**" usar otros de los instrumentos de que disponen para cumplir sus deberes; desde esta perspectiva, en particular, la violación del artículo 113 ocasiona la del artículo **87** de la Constitución, en cuanto limitó, sin fundamentos, la facultad que las "entidades públicas" tienen de acudir a la jurisdicción para usar las "acciones e cumplimiento" contra simples particulares.

d.- El artículo 6 de la Ley 393 viola el artículo **113** de la Constitución, que le impone el deber de **colaboración armónica** con las otras ramas y órganos del poder público, lo cual obliga al Congreso a evitar condicionamientos, no justificados, que impidan a las "**entidades públicas**" usar otros de los instrumentos de que disponen para cumplir sus deberes; desde esta perspectiva, en particular, la violación del artículo 113 ocasiona la del artículo **87** y la del **inciso segundo del artículo 2** de la Constitución, en cuanto impuso condicionamientos, no justificados, que impiden a las "entidades públicas" **ejercer las "acciones de cumplimiento"** para hacer cumplir el **deber social** de cumplir las leyes y actos administrativos contra **toda clase de particulares** y no solo contra algunos.

e.- El artículo 6 de la Ley 393 viola el artículo **113** de la Constitución, que le impone el deber de **colaboración armónica** con las otras ramas y órganos del poder público, lo cual obliga al Congreso a evitar condicionamientos, no justificados, que impidan a las "**entidades públicas**" usar otros de los instrumentos de que disponen para cumplir sus deberes; desde esta perspectiva, en particular, la violación del artículo 113 ocasiona la del artículo **189, numeral 10**, de la Constitución, en cuanto impuso condicionamientos, no justificados,

que impiden al Presidente de la República” **ejercer las “acciones de cumplimiento”** para cumplir con su obligación especial de “velar por (el) estricto cumplimiento de las leyes”, y su obligación genérica de hacer cumplir el **deber social** de cumplir las leyes y actos administrativos contra **toda clase de particulares** y no solo contra algunos.

f.- El artículo 6 de la Ley 393 viola el artículo **113** de la Constitución, que le impone el deber de **colaboración armónica** con las otras ramas y órganos del poder público, lo cual obliga al Congreso a evitar condicionamientos, no justificados, que impidan a las “**entidades públicas**” usar otros de los instrumentos de que disponen para cumplir sus deberes; desde esta perspectiva, en particular, la violación del artículo 113 ocasiona la del artículo **277, numeral 1**, de la Constitución, en cuanto impuso condicionamientos, no justificados, que impiden al Procurador General de la Nación **ejercer las “acciones de cumplimiento”** para cumplir con su obligación especial de “velar por (el) estricto cumplimiento de las leyes”, y su obligación genérica de vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos”, y su obligación genérica de hacer cumplir el **deber social** de cumplir las leyes y actos administrativos contra **toda clase de particulares** y no solo contra algunos.

g.- El artículo 6 de la Ley 393 viola el artículo **113** de la Constitución, que le impone al Congreso el deber de **colaboración armónica** con las otras ramas y órganos del poder público, lo cual obliga al Congreso a evitar condicionamientos, no justificados, que impidan a las “**entidades públicas**” usar otros de los instrumentos de que disponen para cumplir sus deberes; desde esta perspectiva, en particular, la violación del artículo 113 ocasiona la de los **artículos 2, inciso segundo; 87 y 237** de la Constitución, en cuanto impuso condicionamientos, no justificados, que impiden a las “entidades públicas” **ejercer las “acciones de cumplimiento”** para hacer cumplir el **deber social** de cumplir las leyes y actos administrativos contra **toda clase de particulares** y no solo contra algunos.

h.-El artículo 6 de la Ley 393 viola el artículo **113** de la Constitución, que le impone al Congreso el deber de **colaboración armónica** con las otras ramas y órganos del poder público, lo cual obliga al Congreso a evitar condicionamientos, no justificados, que impidan a las “**entidades públicas**” usar otros de los instrumentos de que disponen para cumplir sus deberes; desde esta perspectiva, en particular, la violación del artículo 113 ocasiona la del **artículo 90** de la Constitución, en cuanto impuso condicionamientos, no justificados, que impiden a las “entidades públicas”, ejerciendo las “acciones de cumplimiento” contra simples particulares, cumplir con su deber de evitar que, en esa misma jurisdicción, se les exija a tales entidades responsabilidad patrimonial por los daños antijurídicos que sus agentes causen por acción u **omisión** de sus deberes.

i.- El artículo 6 de la Ley 393 viola el artículo **113** de la Constitución, que le impone el deber de **colaboración armónica** con las otras ramas y órganos del poder público, lo cual obliga al Congreso a evitar condicionamientos, no justificados, que impidan a las “**entidades públicas**” usar otros de los instrumentos de que disponen para cumplir sus deberes; desde esta perspectiva, en particular, la violación del artículo 113 ocasiona la de los **artículos 2, inciso segundo; 4, inciso segundo; 6, 87 y 95, inciso segundo**, de la Constitución, en cuanto impide a las “entidades públicas” ejercer las “acciones de cumplimiento” **contra toda clase de particulares**, pues **todos los particulares** tienen el deber de cumplir las leyes y actos administrativos, según estas normas.

j.- El artículo 6 de la Ley 393 viola el artículo **113** de la Constitución, que le impone el deber de **colaboración armónica** con las otras ramas y órganos del poder público, lo cual obliga al Congreso a evitar condicionamientos, no justificados, que impidan a las “**entidades públicas**” usar otros de los instrumentos de que disponen para cumplir sus deberes; desde esta perspectiva, en particular, la violación del artículo 113 ocasiona la de los **artículos 87 y 2 inciso segundo**, de la Constitución, en cuanto impide a las “entidades públicas” ejercer las “acciones de cumplimiento” para **asegurar** el cumplimiento de los **deberes sociales** del Estado y los particulares, eso es, **contra toda clase de particulares**, como autorizó el artículo 2, inciso segundo, constitucional.

Y, en concordancia con lo anterior, el Congreso violó también el artículo 150, inciso primero, al configurar el contenido normativo del artículo 6, pues no hay justificación, ni proporcionalidad ni razonabilidad en negar a las entidades públicas el uso de las “acciones de cumplimiento” contra simples particulares, cuando,

(i) según el artículo 4 de la Ley 393 las personas privadas **sí** pueden usar las acciones de cumplimiento para demandar a las “entidades públicas”
Y,

(ii) Según el inciso tercero del artículo 140, y el artículo 141 del CPACA las “entidades públicas” pueden demandar a las personas privadas que no desempeñan funciones publicas cuando estas personas les hayan causado un daño o incumplido un contrato estatal, aunque las acciones respectivas no tienen origen constitucional.

k.- El artículo 6 de la Ley 393 viola el artículo **113** de la Constitución, que le impone el deber de **colaboración armónica** con las otras ramas y órganos del poder público, lo cual obliga al Congreso a evitar condicionamientos, no justificados, que impidan a las “**entidades públicas**” usar otros de los instrumentos de que disponen para cumplir sus deberes; desde esta perspectiva, en particular, la violación del artículo 113 ocasiona la de los **artículos 228, 237, 87 y 1 y 2** de la Constitución, en cuanto, con una norma **procesal**, el artículo 6, sin fundamento, impide a las entidades públicas acudir a la jurisdicción para

demandar con "acciones de cumplimiento" a simples particulares, y buscar la aplicación "eficiente" y "eficaz" del **derecho sustantivo** integrado, para estos efectos, por:

(i) los artículos 1 y 2 de la Constitución, que enumeran los deberes del Estado y de las autoridades;

(ii) El artículo 87 constitucional, que creó las "acciones de cumplimiento" como instrumento para asegurar el cumplimiento del **deber social** de cumplir la ley y los actos administrativos, que está a cargo del Estado y de **todos** los particulares, **sin excepción**.

I.-Por todas las razones expuestas, el artículo 6 de la Ley 393, en la medida en que impone condiciones no justificadas a las "entidades públicas" para ejercer las "acciones de cumplimiento" contra simples particulares les impide el **uso pleno** de su derecho de acceso a la justicia (artículo 229 de la Constitución), que es uno de los instrumentos que la Constitución les da para **asegurar** el cumplimiento de los **deberes sociales** del Estado y de **todos** los particulares, en cuanto tales deberes incluyen el de cumplir la ley y los actos administrativos.

II.-No fue **colaboración, sino impedimento**, lo que hizo el Congreso -en contra del artículo 113 constitucional- al decidir que las autoridades no pudieran usar la "acción de cumplimiento" contra **toda clase de particulares**, para **garantizar** la efectividad de los principios, derechos y deberes constitucionales (artículo 2, inciso primero, de la Constitución) y para **asegurar** que **todos** los particulares, **y no solo algunos**, cumplan con su **deber social** de cumplir las leyes y los actos administrativos (artículo 2, inciso segundo, de la Constitución).

Por las razones expuestas, ruego a la Corte declarar inconstitucional, e inexecutable el artículo 6 de la Ley 393 de 1997, **pero solo** en cuanto su contenido normativo impide, sin fundamento, que las autoridades puedan ejercer la acción constitucional de "cumplimiento" para demandar a toda clase de particulares, y, de ese modo, no solo contribuir a **garantizar** la efectividad de los principios, derechos y deberes constitucionales (artículo 2, inciso primero, de la Constitución) sino a **asegurar** que **todos** los particulares, **y no solo algunos**, cumplan con su **deber social** de cumplir las leyes y los actos administrativos (artículo 2, inciso segundo, de la Constitución).

3.-FUNDAMENTOS DE DERECHO, EN RELACIÓN CON UNA SENTENCIA INTEGRADORA ADITIVA RESPECTO DEL ARTÍCULO 6 DE LA LEY 293 DE 1997.

Si en la sentencia se acogiera la pretensión primera de la demanda, y se produjera una sentencia integradora **aditiva**, el texto del primer inciso del artículo 6 de la Ley 393 de 1997 podría quedar, por ejemplo, así:

Artículo 6º. Acción de cumplimiento contra particulares. La Acción de Cumplimiento procederá contra acciones u omisiones de particulares que impliquen el incumplimiento de una norma con fuerza material de Ley o Acto administrativo, cuando el particular actúe o deba actuar en ejercicio de funciones públicas, pero sólo para el cumplimiento de las mismas. **Si el actor es una entidad pública, procederá contra cualquier clase de particulares incumplidos.**

La parte en negrillas representa la adición que podría hacer la Corte para adecuar el texto del artículo 6 de la Ley 393 a las normas constitucionales que el contenido normativo de la actual redacción ha violado, según expliqué atrás.

3.1.-Tesis centrales de la jurisprudencia de la Corte sobre las sentencias integradoras.

En esta pretensión primera, solicito a la Corte que, en la forma y con las facultades que ha invocado la Corte para producir sentencias integradoras, la Corte produzca en este caso una sentencia integradora aditiva.

El asunto de las "sentencias integradoras" ha sido objeto de múltiples pronunciamientos por parte de la Corte Constitucional. Uno de ellos, que orienta la jurisprudencia posterior más reciente, aparece en la Sentencia C-325 de 2009, con ponencia del Magistrado Mendoza, en la que la Corte explicó:

Con respecto a las sentencias integradoras, la Corte ha sostenido que las mismas son una modalidad de decisión por medio de la cual, el juez constitucional "proyecta los mandatos constitucionales en la legislación ordinaria, para de esa manera integrar aparentes vacíos normativos o hacer frente a las inevitables indeterminaciones del orden legal"⁴. Ha expresado al respecto que las sentencias integradoras, en cualquiera de sus modalidades -interpretativas, aditivas o sustitutivas-, "encuentran un claro fundamento en el carácter normativo de la Carta Política (C.P. art. 4º) y en los principios de efectividad (C.P. art. 2º) y conservación del derecho (C.P. art. 241), llamados a gobernar el ejercicio del control de constitucionalidad"⁵, ya que facilitan la labor de "mantener vigente en el ordenamiento jurídico la norma que ofrece insuficiencias desde la perspectiva constitucional, en el sentido que le permite al órgano de control constitucional ajustar su contenido a los mandatos superiores parcialmente ignorados por el legislador"⁶. (Omito las referencias a notas de pie de página que incluye el texto original).

⁴ Sentencia C-109 de 1995.

⁵ Sentencia C-1230 de 2005.

⁶ Sentencia Ibídem.

Es de particular interés el Auto 256 de 2009, relativo a la nulidad de los fallos de la Corte y a los sistemas de interpretación de la Constitución, en el cual la Corte dijo, con ponencia del Magistrado Mendoza:

Adicionalmente, la jurisprudencia constitucional ha identificado, como un tipo de sus decisiones, las sentencias integradoras, las cuales son "una modalidad de decisión por medio de la cual, el juez constitucional, en virtud del valor normativo de la Carta (CP art. 4), proyecta los mandatos constitucionales en la legislación ordinaria, para de esa manera integrar aparentes vacíos normativos o hacer frente a las inevitables indeterminaciones del orden legal". Tales sentencias cobran particular importancia frente a problemas constitucionales relacionados con una diferencia de trato injustificada o con un déficit de protección de sujetos específicos, por cuanto se caracterizan, por producir una extensión de un contenido normativo a situaciones fácticas no previstas originalmente en ellas, que de otra forma serían inconstitucionales. Por virtud de tales providencias los contenidos normativos se condicionan a ser entendidos en un sentido específico, acorde con la Constitución Política. (Omito las referencias a notas de pie de página que incluye el texto original).

Con respecto al sustento de las sentencias integradoras, en cada una de sus modalidades -interpretativas, aditivas o sustitutivas- este Tribunal ha indicado que "encuentran un claro fundamento en el carácter normativo de la Carta Política (C.P. art. 4º) y en los principios de efectividad (C.P. art. 2º) y conservación del derecho (C.P. art. 241), llamados a gobernar el ejercicio del control de constitucionalidad. Por su intermedio se busca, entonces, mantener vigente en el ordenamiento jurídico la norma que ofrece insuficiencias desde la perspectiva constitucional, en el sentido que le permite al órgano de control constitucional ajustar su contenido a los mandatos superiores parcialmente ignorados por el legislador."

La Corte Constitucional ha señalado que contra esta especie de "sentencias con frecuencia se formulan reparos porque se considera que a través de ellas el juez constitucional ejerce funciones que están reservadas al legislador o condiciona de manera indebida la actuación de los jueces ordinarios". Sin embargo, también ha indicado esta Corporación, que el juez constitucional no llega a tales sentencias merced a un impulso político propio, sino por la necesidad de integrar el ordenamiento jurídico, de tal manera que sea acorde con los mandatos constitucionales. (Omito las referencias a notas de pie de página que incluye el texto original).

Y luego, en un caso reciente, relativo al uso de una palabra que se consideraba excluyente y peyorativa en una norma legal, en la Sentencia C-43 de 2017, de la cual fue ponente el magistrado Palacio, la Corte dijo:

Es de remarcar que esta Corte Constitucional ha señalado que en principio el control constitucional se ejerce sobre el contenido normativo de una determinada disposición y no sobre el lenguaje escogido por el legislador, la estructura gramatical adoptada o los problemas de técnica legislativa que puedan afectarla. Sin embargo, en algunos casos el uso del lenguaje, la estructura ambigua de las normas u otros problemas de técnica legislativa, pueden comprometer bienes constitucionalmente protegidos y afectar entonces la constitucionalidad de la correspondiente disposición. (Omito las referencias a notas de pie de página que incluye el texto original).

Y en la misma Sentencia C-43 de 2017 la Corte hizo algunas explicaciones adicionales, y reiteró la doctrina de la Sentencia C-325 de 2009, pues dijo, en conclusión:

... la Corte reitera que en aplicación del principio de conservación de la norma, este Tribunal ha optado por lo que la doctrina denomina sentencias interpretativas, para eliminar una parte de la disposición demandada, e integrarla o manipularla para darle un alcance constitucional, amoldarla al ordenamiento constitucional, para que sirva al propósito de mantener una institución jurídica, dotándola de la eficacia normativa pretendida por el constituyente. En efecto, la Corporación ha establecido que este tipo de sentencias integradoras

“son una modalidad de decisión por medio de la cual, el juez constitucional proyecta los mandatos constitucionales en la legislación ordinaria, para de esa manera integrar aparentes vacíos normativos o hacer frente a las inevitables indeterminaciones del orden legal. Las sentencias integradoras, en cualquiera de sus modalidades -interpretativas, aditivas o sustitutivas-, encuentran un claro fundamento en el carácter normativo de la Carta Política (C.P. art. 4º) y en los principios de efectividad (C.P. art. 2º) y conservación del derecho (C.P. art. 241), llamados a gobernar el ejercicio del control de constitucionalidad, ya que facilitan la labor de mantener vigente en el ordenamiento jurídico la norma que ofrece insuficiencias desde la perspectiva constitucional, en el sentido que le permite al órgano de control constitucional ajustar su contenido a los mandatos superiores parcialmente ignorados por el legislador. (...) (Omito las referencias a notas de pie de página que incluye el texto original).

3.2.-Aplicación de la jurisprudencia de la Corte sobre sentencias integradoras para acoger la pretensión primera.

En la pretensión primera **no** se pide que se declare inexecutable e inconstitucional, **sin más**, el texto del artículo 6 de la Ley 393 de 1997, sino que se pide esa declaración:

pero solo en cuanto su contenido normativo impide a las “entidades públicas”, sin justificación constitucional, ejercer la acción constitucional de “cumplimiento” para **asegurar** que también aquellos particulares que **no** actúan **ni** deban actuar en ejercicio de funciones públicas, cumplan con su **deber social** de cumplir las leyes y los actos administrativos.

Y que, en consecuencia, en la forma y con las facultades que ha invocado la Corte para producir sentencias integradoras, la Corte produzca en este caso una sentencia integradora aditiva, adecuando los textos del artículo 6 en la forma que mejor se ajusten a la Sentencia, como, por ejemplo, añadiendo al final del inciso primero la siguiente frase:

Si el actor es una entidad pública, procederá contra cualquier clase de particulares incumplidos.

En efecto, como he explicado en esta demanda, aunque el artículo 6 de la Ley 393 de 1997 **no** lo dice en forma **explícita**, el **contenido normativo “cierto”** de ese artículo es éste:

La acción de cumplimiento **no** procederá contra acciones u omisiones de particulares que impliquen el incumplimiento de una norma con fuerza material de Ley o Acto administrativo, cuando el particular **no** actúe o deba actuar en ejercicio de funciones públicas, **y** solo para el cumplimiento de las mismas.

Sin embargo, como también expliqué arriba, en mucho detalle, **ese contenido normativo “cierto”** viola varias normas constitucionales.

En este caso, pues, la demanda se acoge a uno de los pronunciamientos que aparecen en la Sentencia C-43 de 2017, de la cual fue ponente el magistrado Palacio, pues, aunque la controversia a la cual se refería esa Sentencia es muy diferente de la que se plantea en esta demanda, la afirmación que la Corte hizo sobre la naturaleza de sus decisiones tiene una validez general, no limitada a la controversia en la que se produjo. La Corte dijo:

Es de remarcar que esta Corte Constitucional ha señalado que en principio el control constitucional se ejerce sobre el contenido normativo de una determinada disposición **y no sobre el lenguaje escogido por el legislador, la estructura gramatical adoptada o los problemas de técnica legislativa que puedan afectarla**. Sin embargo, en algunos casos el uso del lenguaje, la estructura ambigua de las normas u otros problemas de técnica legislativa, pueden comprometer bienes constitucionalmente protegidos y afectar entonces la constitucionalidad de la correspondiente disposición. (Las negrillas han sido añadidas al original).

En el presente caso es evidente que, **por razones de técnica legislativa**, como las que menciona la Sentencia C-43 de 2017, el artículo 6 de la Ley 393 de 1997 no requería hacer explícito todo su contenido normativo. En efecto, la forma en la cual quedó redactado ese artículo era suficiente para **excluir** de la posibilidad de usar la "acción de cumplimiento" contra simples particulares, aquellos eventos que no coincidieran en forma exacta con las calidades explícitas que el artículo 6 exige de los particulares contra los cuales procede esa acción.

Pero, como bien ha dicho la Corte en la Sentencia C-43 de 2017, lo que importa en estos casos para efectos del control constitucional, no es "el lenguaje escogido por el legislador, la estructura gramatical adoptada o los problemas de técnica legislativa" sino "el contenido normativo" y éste, como he explicado, es "cierto" y es inconstitucional. La Sentencia C-43 de 2017 lo había previsto:

Sin embargo, en algunos casos el uso del lenguaje, la estructura ambigua de las normas u otros problemas de técnica legislativa, pueden comprometer bienes constitucionalmente protegidos y afectar entonces la constitucionalidad de la correspondiente disposición.

Éste es, pues, uno de esos casos en los que la declaración de inconstitucionalidad contra el texto explícito del artículo 6 acusado produciría un efecto perverso, puesto que crearía un vacío de regulación para el evento previsto en ella, e incertidumbre jurídica acerca de cómo subsanarlo. Procede, entonces, como se dijo en la Sentencia C-325 de 2009,

mantener vigente en el ordenamiento jurídico la norma que ofrece insuficiencias desde la perspectiva constitucional, en el sentido que le permite al órgano de control constitucional ajustar su contenido a los mandatos superiores parcialmente ignorados por el legislador". (Omito las referencias a notas de pie de página que incluye el texto original).

También la Sentencia C-458 de 2015, de la que fue ponente la Magistrada Ortiz, se refirió a este tipo de problema en el párrafo 57 en los siguientes términos:

La jurisprudencia se ha referido a diversas situaciones que han llevado a considerar opciones adicionales a la declaratoria de inexecutable ordinaria. La Sentencia C-325 de 2009 consideró que, aunque se encuentre una clara inexecutable simple, debe valorarse la eventual generación de vacíos e inconsistencias normativas que podrían tener resultados inconstitucionales que lógicamente son indeseables para el sistema jurídico. Ante esas circunstancias hay al menos dos opciones permitidas por el ordenamiento para mantener la integridad y supremacía a Constitución y del sistema jurídico como un todo que debe estar acorde

con ella -que no van más allá de las competencias de la Corte Constitucional: (i) proferir una sentencia de inconstitucionalidad diferida, concediendo un tiempo al Legislador para que expida una nueva norma en reemplazo de la que se considere contraria a la Carta en ejercicio de su libertad de configuración pero dentro del resto a la Constitución, o (ii) expedir una sentencia integradora, situación en que la propia Corte llena el vacío que deja la norma inconstitucional al salir del sistema jurídico. (Omito las referencias a notas de pie de página que incluye el texto original).

Y procede aplicar una de las alternativas de que dispone la Corte en estos casos, según el numeral 58 de la Sentencia C-458 de 2015, y en la cual la Corte explicó que:

Pero también procede una sentencia integradora, por medio de la cual, el juez constitucional *"proyecta los mandatos constitucionales en la legislación ordinaria, para de esa manera integrar aparentes vacíos normativos o hacer frente a las inevitables indeterminaciones del orden legal"*. Estas sentencias pueden ser interpretativas, aditivas o sustitutivas y *"encuentran fundamento en el carácter normativo de la Carta Política (C.P. art. 4) y en los principios de efectividad (C.P. Art. 2) y conservación del derecho (C.P. art. 241) llamados a gobernar el ejercicio del control de constitucionalidad"*, ya que facilitan la labor de *"mantener vigente en el ordenamiento jurídico la norma que ofrece insuficiencias desde la perspectiva constitucional, en el sentido que le permite al órgano de control constitucional ajustar su contenido a los mandatos superiores parcialmente ignorados por el legislador"* (Omito las referencias a notas de pie de página que incluye el texto original).

En el presente caso, no parece que el vicio de inconstitucionalidad que afecta el contenido normativo del artículo 6 de la Ley 393 deba remediarse con una sentencia integradora **interpretativa**, puesto que el texto de ese artículo en sí mismo es claro, y su inconstitucionalidad solo se advierte cuando se analizan las alternativas que el texto implica y que ese texto excluye.

Tampoco parece que el vicio de inconstitucionalidad que afecta el contenido normativo del artículo 6 debería ser superado por medio de una sentencia integradora **sustitutiva**, porque ella implicaría que la Corte hiciera una intervención del texto aprobado por el Congreso mucho más extensa que la que podría lograrse con una simple sentencia integradora **aditiva**.

Por el contrario, la sentencia integradora **aditiva** que pido en esta pretensión primera tendría la ventaja de no alterar el texto dispuesto por el legislador, y, en cambio, ir, directamente, al **contenido normativo** "cierto" pero implícito e inconstitucional del artículo 6, en una forma más clara y precisa que una simple sentencia integradora **interpretativa**.

Por supuesto, la pretensión primera deja **a la discreción de la Corte** la forma que debería adoptar el texto **aditivo** necesarios para remediar los vicios del texto explícito del artículo 6, en el entendido de que los textos **aditivos** estarían limitados por los argumentos de la demanda y la valoración que la Corte haga de esos argumentos en la sentencia. La pretensión primera solo se limita a **sugerir**, con el único ánimo de precisar el alcance de la pretensión, un **ejemplo** sobre el texto que podría añadirse en el primer inciso del artículo 6 para interpretar en forma adecuada el alcance de esa pretensión.

Si en la sentencia se acogiera la pretensión primera de la demanda, la sentencia integradora **aditiva** podría disponer, **por ejemplo**, que se añadiera al final del primer inciso del artículo 6 de la Ley 393 de 1997 la siguiente frase:

Si el actor es una entidad pública, procederá contra cualquier clase de particulares incumplidos.

Tal frase, como se observa, permite superar todos los vicios que en los "Fundamentos de derecho" de esta pretensión se imputan al artículo 6 de la Ley 393 de 1997, pues, en el contexto normativo del artículo, restituye a las entidades públicas la posibilidad de usar la "acción de cumplimiento" contra cualquier clase de particulares incumplidos. No limita esa posibilidad a las demandas contra particulares que obran o deben obrar en ejercicio de funciones públicas.

V. PRETENSIÓN SEGUNDA: EL ARTÍCULO 15 DE LA LEY 472 DE 1998. EL ACCESO DE LAS AUTORIDADES A LA JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO CON ACCIONES POPULARES CONTRA TODA CLASE DE PARTICULARES.

La pretensión segunda de la demanda dice así:

SEGUNDA.- Que se declare inconstitucional, y en consecuencia inexecutable, el artículo 15 de la Ley 472 de 1998, **pero solo** en cuanto su contenido normativo no permite que la jurisdicción de lo contencioso administrativo conozca de los procesos que susciten las "entidades públicas" cuando ejerzan las "acciones populares" contra personas privadas que no desempeñan funciones administrativas.

Y que, en consecuencia, en la forma y con las facultades que ha invocado la Corte para producir sentencias integradoras, la Corte produzca en este caso una sentencia integradora aditiva, adecuando los textos del artículo 15 en la forma que mejor se ajuste a la sentencia, como, por ejemplo, añadiendo una frase en el inciso final del artículo 15 para que el inciso pueda leerse en la siguiente forma:

La demanda la puede proponer una entidad pública, o un servidor público en ejercicio de sus funciones; ; **en tales eventos, podrá dirigirse también, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, contra personas privadas que no desempeñen funciones administrativas.**

1.-CONTEXTO CONSTITUCIONAL Y LEGAL; RELEVANCIA CONSTITUCIONAL DE LA PRETENSIÓN SEGUNDA.

1.1.-El texto "cierto" del artículo 88 constitucional como instrumento para asegurar el "deber social" de protección de los derechos e intereses colectivos.

El artículo 88, constitucional, dice así:

La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella.

También regulará las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares.

Así mismo, definirá los casos de responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos.

El artículo 88 constitucional crea una institución **de derecho sustancial**, a saber, las "acciones populares", que permiten acudir a la justicia para "proteger" los derechos e intereses colectivos. Y le da al Congreso la orden de regularlas.

La Constitución no contiene una definición de "derechos e intereses colectivos". Pero dice que algunos de ellos están "relacionados" con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella. El artículo 88 tiene el propósito de permitir que los titulares de las "acciones populares" contribuyan a mantener como "bienes públicos", en la medida y hasta donde la ley y la jurisprudencia los definan como tales, los bienes que ella enumera y sus "similares".

El artículo 88 de la Constitución se refiere a un asunto trajinado hace varios siglos por los economistas, y es el relativo a la producción y cuidado de ciertos bienes que todo grupo humano requiere en algún grado, y a los que la literatura sobre el tema denomina "bienes públicos puros". Una de las características teóricas de tales bienes consiste en que es imposible excluir por completo a alguien de su goce, por razones físicas, políticas o morales; por eso, el mercado no puede producirlos en forma eficiente y es tarea del

Estado proveerlos a la sociedad. Otra de las características de tales bienes consiste en que el goce que una persona hace de ellos no impide que otra persona los goce igualmente⁷.

La Corte Constitucional se ha referido a la "naturaleza" de los derechos e intereses colectivos, sin comprometerse mucho, en varias sentencias relativamente antiguas, a las que se remite su jurisprudencia más reciente, en particular la sentencia T-341 de 2016, de la cual fue ponente el Magistrado Mendoza.

La Corte hizo un análisis relativamente extenso y detallado de la naturaleza de las "acciones populares" en la Sentencia C-215 de 1999, de la cual fue ponente la Magistrada SÁCHICA. En tal sentencia la Corte no se refirió al artículo 15 de la Ley 472, objeto de esta pretensión segunda. Y, por supuesto, advirtió la Corte, en la legislación colombiana hay otras "acciones populares" distintas de las que regula la Ley 472, en particular, las que, de tiempo atrás, contiene el Código Civil, las de la Ley de Reforma Urbana y las del Estatuto Financiero. Allí, al referirse al "derecho colectivo", se dijo que es

...un interés que se encuentra en cabeza de un grupo de individuos, lo que excluye motivaciones meramente subjetivas o particulares. No obstante, supone la posibilidad de que cualquier persona perteneciente a esa comunidad pueda acudir ante el juez para defender a la colectividad afectada, con lo cual se obtiene de manera simultánea, la protección de su propio interés.

La misma sentencia, citando la T-705 de 1993, de la cual fue ponente el Magistrado Herrera, añadió:

...su propia condición permite que (las acciones populares) puedan ser ejercidas contra las autoridades públicas por sus acciones y omisiones y por las mismas causas, contra los particulares, su tramitación es judicial y la ley debe proveer sobre ellas atendiendo a sus fines públicos y concretos, no subjetivos ni individuales... Estas acciones tienen una estructura especial que la diferencia de los demás procesos litigiosos, en cuanto no son en estricto sentido una controversia entre partes que defienden intereses subjetivos, sino que se trata de un mecanismo de protección de los derechos colectivos preexistentes radicados para efectos del reclamo judicial en cabeza de quien actúa a nombre de la sociedad, pero que igualmente están en cada uno de los miembros que forman la parte demandante de la acción judicial.

En la Sentencia C-377 de 2002, menos cuidadosa que la anterior⁸, dijo también la Corte, con ponencia de la Magistrada Clara Inés Vargas:

⁷ Robert Cooter & Thomas Ulen, Law & Economics (Boston: Pearson/Addinson Wesley, 2008), pag. 45.

⁸ La sentencia afirma, por ejemplo, que "los derechos e intereses colectivos (han sido) definidos en el artículo 88 Superior...".

...los derechos colectivos se caracterizan porque son derechos de solidaridad, no son excluyentes, pertenecen a todos y a cada uno de los individuos y no pueden existir sin la cooperación entre la sociedad civil, el Estado y la comunidad internacional. En este sentido los derechos colectivos generan en su ejercicio una doble titularidad, individual y colectiva que trasciende el ámbito interno”.

Y, sin citar la fuente, la misma sentencia C-377 de 2002 agregó que el interés colectivo

...pertenece a todos y cada uno de los miembros de una colectividad determinada, el cual se concreta a través de su participación activa ante la administración de justicia, en demanda de su protección.

En la Sentencia T-659 de 2007, de la cual fue ponente el Magistrado Monroy, la Corte dijo:

...un derecho ...será colectivo, protegido mediante la acción popular, cuando afecta a una comunidad general que impida dividirlo o materializarlo en una situación particular.

...un derecho no adquiere el carácter de colectivo cuando se ha alegado por un grupo plural de personas ni puede entenderse como tal el que surge de la suma de derechos individuales.

La Corte añadió que

...los artículos 86 y 88 de la Constitución diseñaron dos instrumentos procesales que buscan proteger derechos constitucionales y materializar la finalidad del Estado social de Derecho dirigida a obtener la efectividad de los derechos y deberes consagrados en la Carta (artículos 1 y 2).

Y también dijo la Corte que si un derecho

No puede determinarse en un grupo porque es indivisible o transindividual será, entonces derecho colectivo, pero si es un derecho identificable con la situación individual de quien acude a la justicia para su protección, será un derecho fundamental.

El artículo 88 es una de las normas “**sustanciales**”, y no de simple procedimiento, a las que se refiere el artículo 228 de la Constitución. Ello es así, no solo porque su origen es la Constitución misma, sino porque se refiere a un **deber social, prevalente** para conseguir el “interés general” (artículo 1 de la Constitución).

Del artículo 88, y del contexto constitucional, se desprende que existe un **deber social** de proteger los derechos e intereses colectivos. En efecto, el artículo 88 implica, directamente, que existe ese deber cuya contrapartida son los “derechos subjetivos sociales”; uno y otros nacen, pues, de la Constitución misma, y no, como los deberes privados, de una norma o un acuerdo de voluntades o de una decisión privada que

confieren a alguien, como derecho correlativo, la posibilidad de apropiarse en forma excluyente de un determinado beneficio.

Según la Constitución, es posible que en algunas circunstancias los "derechos de los particulares" resulten opuestos al "interés general" (artículo 58 de la Constitución), pero la Constitución no contempla circunstancia alguna en la que los "derechos colectivos" se opongan al "interés general", quizás porque ello sería una "contradicción en los términos". Con el mismo criterio debe interpretarse el artículo 82 de la Constitución, en donde es claro que el derecho colectivo al espacio público prevalece sobre el interés particular.

De modo que, porque existe el **deber social** de proteger los derechos e intereses colectivos, y porque existen los "derechos subjetivos sociales" correlativos, el artículo 88 ordena al Congreso regular las "acciones populares" necesarias para que se respete ese deber de protección. Y aunque todas las personas disponemos de las "acciones populares", según el artículo 12 de la Ley 472, para proteger nuestro derecho como miembros de la comunidad al goce de tales derechos e intereses colectivos, ello no significa que tales acciones sean el único medio para hacerlo.

En forma "cierta", el artículo 88 se incorpora en un contexto constitucional dentro del cual las **autoridades** están instituidas para "...**asegurar** el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares". (Artículos 2; 4, inciso segundo; 189, numeral 10; 277, numerales 1 y 4; y 282, numeral 5, de la Constitución). Y es "cierto" que tanto las mismas autoridades, como **todos** los particulares, tenemos el deber de obedecer esas normas (artículos 4, inciso segundo, y 95, inciso segundo, de la Constitución).

Si la Constitución, según el artículo 88, quiere que se protejan los intereses y derechos colectivos, es claro que también los **particulares** tenemos ese deber de "protección" (artículos 4, inciso segundo, y 95, inciso segundo, de la Constitución), que debe cumplirse cuando ejercitamos los varios derechos de libertad que nos otorga la Constitución.

En la medida en que tanto las autoridades del Estado como los particulares --es decir, **todos**-- tenemos el deber de "proteger" los intereses y derechos colectivos, ese deber se manifiesta como **prevalente** para conseguir el "interés general" (artículo 1 de la Constitución) y es uno de los "**deberes sociales**" a los que alude el inciso segundo del artículo 2 de la Constitución.

Por eso, el Congreso no debe restringir, sin muy buenas razones, la posibilidad de que las autoridades usen las acciones "populares" en la forma más eficaz posible.

A diferencia de lo que dispone el artículo 87, el artículo 88 no contiene indicación alguna acerca de quiénes pueden ser los **actores** en los procesos en los que se procura la protección de los "derechos e intereses colectivos". La Constitución deja, pues, al legislador, en el artículo 88, no solo la facultad de indicar hasta dónde hay derechos e intereses colectivos "relacionados" con los bienes que ese artículo enumera, sino la facultad de disponer quiénes pueden actuar ante la justicia para protegerlos, y ante

cuál o cuáles jurisdicciones se ejercerán las "acciones populares". Facultad de regulación que, como explica la jurisprudencia constitucional citada arriba, tiene límites.

Como bien expresó la Corte en la Sentencia T-659 de 2007, dentro del contexto constitucional es natural que las autoridades pueden ser actoras con el propósito que enuncia el artículo 88, si tenemos en cuenta que, según el artículo 2 de la Constitución, (i) el Estado tiene el deber de **garantizar** la **efectividad** de los **deberes** que ella consagra; y que (ii) las autoridades ...están instituidas para **asegurar** el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

El artículo 12 de la Ley 472 dispone que todas las personas, naturales o jurídicas, podemos ser actores en las "acciones populares".

Además, el artículo 88 no indica quiénes pueden ser los destinatarios de las sentencias que produzcan los jueces en los procesos en los que se ejercita la "acción popular". Y, puesto que es posible que tanto algunas autoridades como los particulares desprotejan los derechos e intereses colectivos, el artículo 88 deja abierta al legislador la facultad de disponer que tanto aquellas como estos puedan ser sujetos pasivos de las "acciones populares". Facultad que tiene límites en virtud del contexto constitucional, como explicamos atrás, con base en la jurisprudencia constitucional. Es razonable, entonces, suponer que la sentencia puede dirigirse contra cualquiera que sea el eventual infractor de los derechos e intereses colectivos: autoridad o particular, sin distinciones.

En el artículo 88 es "cierto" que la Constitución crea una "acción judicial", y que no indica ante cuál jurisdicción debe ejercitarse. Hay, sin embargo, varias razones para sostener que, según el contexto constitucional, pero en oposición al artículo 15 de la Ley 472, siempre que en los procesos con "acciones populares" participen, como actores o como demandados, entidades públicas, la jurisdicción competente debería ser la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Adelante explicaré, con detalles, las razones de esta afirmación, que es uno de los aspectos principales de la pretensión segunda en esta demanda.

1.2.-El texto "cierto" y el contenido normativo "cierto" del artículo 15 de la Ley 472 de 1998 sobre "acciones populares".

El texto del artículo 15 de la Ley 472 de 1998, contra el cual se dirige la pretensión segunda de esta demanda, aparece en el Diario Oficial, No. 43.357, de 6 de agosto de 1998, y es el siguiente:

LEY 472 DE 1998
(agosto 5)

por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución
Política de Colombia en relación
con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan
otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 15. Jurisdicción. La jurisdicción de lo Contencioso Administrativo conocerá de los procesos que se susciten con ocasión del ejercicio de las Acciones Populares originadas en actos, acciones u omisiones de las entidades públicas y de las personas privadas que desempeñen funciones administrativas, de conformidad con lo dispuesto en las disposiciones vigentes sobre la materia.

En los demás casos, conocerá la jurisdicción ordinaria civil.

La demanda la puede proponer una entidad pública, o un servidor público en ejercicio de sus funciones

El contenido normativo del artículo 15 de la Ley 472 de 1997, cuya declaración de inconstitucionalidad pido, conforma una "**proposición jurídica completa**", con el de los numerales 16 del artículo 152 y 10 del artículo 155 del CPACA, por cuanto estos últimos se refieren también a las acciones "populares" y coinciden con el artículo 15 en negar a las entidades públicas la posibilidad de actuar ante la jurisdicción administrativa con estas acciones, si el demandado es un simple particular. Por eso la demanda incluye pretensiones contra este artículo 15 y contra esos numerales, lo cual debe facilitar la producción de una sentencia sobre el contenido normativo **común** de todos los textos involucrados. (Sentencia C-372 de 2019, de la cual fue ponente la Magistrada Ortiz).

El artículo 15 de la Ley 472 es un desarrollo **procesal** de normas de **derecho sustancial**, esto es, del **derecho sustancial** de "**acceso a la justicia**" (artículo 229 de la Constitución) y del artículo 88 de la Constitución, relativo a las "acciones populares". Al mismo tiempo, desarrolla otras normas constitucionales, a saber, las que crean las jurisdicciones "ordinaria" (artículos 234 y 235) y "contencioso administrativa" (artículos 236, 237 y 238) de los Capítulos 2 y 3, respectivamente, del Título VIII de la Constitución.

A diferencia de los artículos 229 y 88 de la Constitución, y de los Capítulos 2 y 3 del Título VIII de la Constitución, que son normas **sustanciales**, por su origen y por cuanto tienen la finalidad inmediata de contribuir a diseñar el "orden justo" social, el artículo 15 de la Ley 472 es solo una **norma procesal**, según su fuente y su propósito inmediato.

Al examinar el texto del artículo 15 de la Ley 472 se advierte que de su contenido normativo surgen, *prima facie*, unas características "ciertas", a las que paso a referirme.

El **inciso primero** del artículo 15, aunque, en sí mismo, no contiene una expresión que pueda tacharse de inconstitucional, crea sí un contenido normativo “**cierto**”, que **excluye, sin decirlo explícitamente**, de la jurisdicción de lo contencioso administrativo los procesos iniciados con “acciones populares”, cuando ellos se originan en actos, acciones u omisiones de simples particulares.

De la misma manera, el **inciso segundo**, aunque, en sí mismo, no contiene una expresión que pueda tacharse de inconstitucional, crea sí un contenido normativo “**cierto**” que **incluye, sin decirlo explícitamente**, dentro de la jurisdicción ordinaria civil, aquellos procesos iniciados con “acciones populares”, cuando ellos se originan en actos, acciones u omisiones de simples particulares.

Y, finalmente, tampoco el **inciso tercero** contiene una expresión que, en sí misma, pueda tacharse de inconstitucional; pero crea un contenido normativo “**cierto**”, dentro del contexto, según el cual las entidades públicas, y los servidores públicos en ejercicio de sus funciones pueden usar las “acciones populares”, pero, por razón de los dos incisos anteriores, éstas no podrán tramitarse ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo si las demandas se dirigen contra “simples particulares”.

El artículo 15 de la Ley 472 no exige que el actor en las “acciones populares” sea una entidad pública; pero lo permite en forma expresa.

Y, para confirmar lo anterior, el artículo 12 de la Ley 472 señala que **todas** las personas pueden ejercer estas acciones. Ello significa que pueden ser **actores** en los procesos con “acciones populares” (i) las autoridades que tengan personería jurídica; (ii) los particulares que desempeñan funciones públicas; y (iii) los particulares que **no** desempeñan funciones públicas.

a.-Ahora bien, según el artículo 15 de la Ley 472 sobre “acciones populares”, es “cierto”, igualmente, que la jurisdicción de lo contencioso administrativo conocerá estas demandas cuando, **y solo cuando**, se originen en diversas conductas u omisiones de las entidades públicas y de las personas privadas que desempeñen funciones administrativas, de conformidad con lo dispuesto en las disposiciones vigentes.

b.-Y es, igualmente “cierto” que, **no importa quién sea el actor**, si la demanda se dirige contra una persona privada que **no** desempeña funciones administrativas, el conocimiento del proceso corresponderá a la “jurisdicción ordinaria civil”.

c.-O, dicho de otra manera, es “cierto” que si una autoridad, o una persona privada que desempeña funciones administrativas, demanda a una persona privada que no desempeña funciones administrativas (un “simple particular”), la competencia para conocer de tal demanda corresponderá a la jurisdicción ordinaria civil.

d.-De modo que, para que las demandas propuestas con "acciones populares" por las entidades públicas puedan ser de conocimiento de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, deben cumplir la **condición** de dirigirse contra una "entidad pública, o contra una persona privada que desempeñe funciones administrativas. Si no se cumple esa **condición**, el proceso corresponderá a la jurisdicción ordinaria civil.

1.3.-Relevancia y propósito constitucional de la pretensión segunda.

a.-Esta segunda pretensión tiene **relevancia constitucional** en cuanto debe conducir a que se eliminen límites arbitrarios al artículo 88 constitucional, impuestos por el Congreso en el contenido normativo del artículo 15 de la Ley 472, al regular las "acciones populares" y disponer que las entidades públicas no podrían "acceder a la justicia" a través de la "jurisdicción de lo contencioso administrativo", cuando quisieran usar tales acciones contra simples particulares. Tal límite reduce, arbitrariamente, la utilidad de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, como medio de "acceso a la justicia", y viola, por eso, el capítulo 3 del Título VIII de la Constitución, y sus artículos 236, 237 y 238.

b.-Esta segunda pretensión tiene **relevancia constitucional**, además, en cuanto debe permitir que las entidades públicas puedan usar a plenitud dos instrumentos que la Constitución les dio a ellas, aunque no en forma exclusiva, esto es -las "acciones populares" y el acceso a la justicia a través de la jurisdicción de lo contencioso administrativo- para cumplir los deberes que les imponen, entre otros, los artículos 1, 2, y 189, numeral 10; 277, numeral 4, y 282, numeral 5, de la Constitución. Tales límites fueron impuestos a las autoridades por el artículo 15, de la Ley 472, si acaso pretenden usar las "acciones populares" para exigir a todos los particulares, inclusive a quienes no ejercen funciones públicas, el **deber social** de proteger los derechos e intereses colectivos, a los que estas acciones se refieren. De esa manera, el artículo 15, inciso segundo, de la Ley 472 viola, entre otros, el artículo 88, y el capítulo 3 del Título VIII (artículos 236, 237 y 238) de la Constitución.

c.-El deber de asegurar el cumplimiento de los **deberes sociales** del Estado y de los particulares, entre los cuales se encuentra el deber de proteger los intereses y derechos colectivos al que se refiere especialmente el artículo 88 de la Constitución, ha sido desarrollado por el Congreso en la Ley 472 de 1998 sobre "acciones populares", a la cual pertenece el artículo 15 acusado. El origen de la Ley, y su asunto, permiten apreciar la **particular relevancia constitucional** de esta materia.

d.-Los asuntos relativos al ámbito de la jurisdicción "de lo contencioso administrativo" (Capítulo 3 del Título VIII de la Constitución que organiza la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en los artículos 236, 237 y 238), tienen una **relevancia constitucional**, derivada del servicio que esa jurisdicción debe

prestar a las autoridades y a los particulares al crear foros **especializados** para interpretar y aplicar la concreción de normas constitucionales en el "derecho administrativo", y para dirimir las controversias que se susciten alrededor de éste.

e.-La pretensión segunda tiene el propósito de conseguir que una "entidad pública" pueda utilizar las "acciones populares" ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo contra cualquier persona privada, y no solo contra las personas privadas que desempeñen funciones administrativas.

f.-El propósito de la pretensión segunda no es lograr que se tramiten ante la jurisdicción en lo contencioso administrativo las demandas con "acciones populares" que susciten simples **particulares** contra otros **particulares** de similar calidad. Atrás explicamos, en los dos últimos párrafos del numeral "1.1.-El texto 'cierto' del artículo 87 constitucional", página 14 de esta demanda, las razones constitucionales y legales para ello.

f.-Ninguna parte del **texto** actual del artículo 15 de la Ley 472, **en sí mismo**, se acusa como inconstitucional. Se acusa sí, su **contenido normativo**, por las razones que explicaré adelante, en cuanto no permite que las "entidades públicas" puedan ejercer las "acciones populares" a las que se refiere el artículo 88 de la Constitución, ante la jurisdicción en lo contencioso administrativo, para demandar a un simple particular.

1.4.-Relación del artículo 15 de la Ley 472 con otras leyes.

a.-La Ley 472 sigue vigente: el artículo 139 del CPACA declara que ella regula la protección de los derechos e intereses colectivos. El artículo 309 del CPACA no expresa el propósito de derogarla, en todo o en parte.

b.-Sin perjuicio de lo anterior, el CPACA se ocupa, también, de los derechos e intereses colectivos, en el artículo 144. Para los efectos de esta segunda pretensión, importa destacar que este artículo 144 del CPACA reconoce el derecho de actuar a "cualquier persona", y el derecho de dirigir la demanda contra cualquier "entidad pública" o contra un "particular" que ejerza funciones públicas; en ello coincide con el artículo 15 de la Ley 472.

c.-Y en virtud de los numerales 16 del artículo 152 y 10 del artículo 155 del CPACA, también se observa que, en el contexto, el artículo 144 del CPACA también coincide con el artículo 15 de la Ley 472, en el sentido de que solo son de competencia de los juzgados y tribunales de la jurisdicción de lo contencioso administrativo aquellas "acciones populares" que se dirigen contra entidades públicas o contra particulares que desempeñan funciones administrativas.

d.-Otras referencias que el CPACA hace a las "acciones populares" no modifican el contenido normativo del artículo 15 de la Ley 472, en cuanto indica que las demandas de las autoridades contra particulares que no desempeñan funciones administrativas deben tramitarse ante la jurisdicción ordinaria civil.

e.-Hoy, por la forma en la que están redactados los numerales 7 del artículo 20, y 1 del artículo 31 del Código General del Proceso, cuando se los lee en concordancia con los numerales 16 del artículo 152 y 10 del artículo 155 del CPACA, se concluye que las “acciones populares” que no puedan tramitarse ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo se tramitarán ante la jurisdicción ordinaria civil, conclusión **igual** a la que aparece en el artículo 15 de la Ley 472.

f.-Entre el artículo 15 de la Ley 472 y los numerales 16 del artículo 152 y numeral 10 del artículo 155 del CPACA existe la siguiente coincidencia, pese a la parcial discrepancia en los textos:

Los asuntos relativos a la protección de derechos e intereses colectivos, propios de las “acciones populares”, serán de conocimiento de la jurisdicción administrativa si las demandas se dirigen contra las autoridades o contra las personas privadas que desempeñan funciones administrativas.

g.-Sin embargo, el artículo 15 de la Ley 472 de 1998 contiene dos reglas **explícitas** que no expresaron luego – y no era necesario que expresaran- los numerales 16 del artículo 152 y 10 del artículo 155 del CPACA, a saber,

(i) La demanda la puede proponer una entidad pública, o un servidor público en ejercicio de sus funciones; el contenido normativo del artículo 144 del CPACA coincide con ello.

(ii) Cuando no se cumple la condición para que la demanda pueda tramitarse ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, conocerá la jurisdicción ordinaria civil.

h.-De modo que en el artículo 15 de la Ley 472 es “cierto” que, aunque las “entidades públicas” y los servidores públicos pueden ejercer las “acciones populares”, solo pueden hacerlo ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo “contra las autoridades o las personas privadas que desempeñan funciones administrativas”. Si desean hacerlo contra otras personas privadas deben acudir a la jurisdicción ordinaria civil.

i.-El contenido de las normas del Código General del Proceso, en relación con las “acciones populares” es puramente **residual**: depende, en todos los casos, de lo que dispongan la Ley 472 y el CPACA, sin afectar el contenido de ninguno de esos dos estatutos.

1.5.-Notas sobre el uso de algunas expresiones legales, y de citas jurisprudenciales, en esta pretensión y en la demanda.

Por razones de economía procesal, ruego a la Corte que al analizar esta pretensión y la demanda tenga en cuenta las notas que incluí sobre el uso que hago en ella de algunas citas y expresiones legales, al plantear el contexto de la primera pretensión, en IV, 1, 1.5., página 18.

2.-FUNDAMENTOS DE DERECHO DE LA PRETENSIÓN SEGUNDA.

2.1.- Síntesis: arbitrariedad del Congreso en el uso de la facultad de configuración legal, y falta de colaboración con las otras ramas y órganos del poder público.

Para sustentar esta **pretensión segunda** afirmo, en síntesis, que al expedir el artículo 15 de la Ley 472 **el Congreso** violó los artículos 88, 113, y 150, inciso primero, de la Constitución; y el capítulo 3 del Título VIII y sus artículos 236, 237 y 238, de la Constitución (jurisdicción de lo contencioso administrativo), en concordancia con los artículos 1 y 2; 4, inciso segundo; 90; 95, inciso segundo; 209, 228, 229, 237; 277, numeral 4; y 282, numeral 5, de la Constitución, porque, como explicaré en detalle en estos "Fundamentos de Derecho", el contenido normativo del artículo 15 de la Ley 472:

1.-Limitó, en forma arbitraria, el alcance del artículo 88 constitucional, y el del capítulo 3 del Título VIII y sus artículos 236, 237 y 238 de la Constitución (jurisdicción de lo contencioso administrativo) en cuanto instrumentos especiales creados por la Constitución para que las autoridades puedan cumplir su deber de **asegurar** el cumplimiento de uno de los **deberes sociales** del Estado y de **todos** los particulares (Artículo 2 inciso segundo, de la Constitución), esto es, el **deber social** de proteger los derechos e intereses colectivos

2.-Usó en forma arbitraria la facultad de configuración legal que le atribuyen los artículos 150, inciso primero, y 88 de la Constitución, pues **dejó de aplicar criterios de proporcionalidad y razonabilidad** que le imponen otras normas, y en particular el artículo 113 de la Constitución, en cuanto el contenido normativo del artículo 15 de la Ley 472 impide que las entidades públicas, obrando como actoras, puedan demandar con "acciones populares" ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, a las personas privadas que amenazan o violan derechos o intereses colectivos pero que no desempeñan funciones administrativas (simples particulares).

3.-Incumplió el deber de colaborar con las ramas ejecutiva y judicial, y con los demás órganos del Estado (artículo 113 de la Constitución) para que puedan cumplir su deber de (i) **garantizar** la efectividad de los principios, derechos y deberes constitucionales (artículo 2, inciso primero, de la Constitución), y de (ii) **asegurar** el cumplimiento de los **deberes sociales** del Estado y **de los particulares** (artículo 2, inciso segundo, de la Constitución), en cuanto el contenido normativo del artículo 15 de la Ley 472 impide, sin

justificación constitucional, que las "entidades públicas" obrando como actoras, puedan demandar con "acciones populares" ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, especializada en asuntos de derecho administrativo, a personas privadas que amenazan o violan derechos o intereses colectivos pero que **no** desempeñan funciones administrativas (simples particulares).

La demanda se acoge a uno de los pronunciamientos que aparecen en la Sentencia C-043 de 2017, de la cual fue ponente el magistrado Palacio, pues, aunque la controversia a la cual se refería esa Sentencia es muy diferente de la que se plantea en esta demanda, la afirmación que la Corte hizo sobre la naturaleza de sus decisiones tiene una validez general, no limitada a la controversia en la que se produjo. La Corte dijo:

Es de remarcar que esta Corte Constitucional ha señalado que en principio el control constitucional se ejerce sobre el contenido normativo de una determinada disposición y no sobre el lenguaje escogido por el legislador, la estructura gramatical adoptada o los problemas de técnica legislativa que puedan afectarla. Sin embargo, en algunos casos el uso del lenguaje, la estructura ambigua de las normas u otros problemas de técnica legislativa, pueden comprometer bienes constitucionalmente protegidos y afectar entonces la constitucionalidad de la correspondiente disposición.

El Congreso incurrió en las violaciones aludidas arriba -y que explicaré en detalle en el desarrollo de estos "Fundamentos de Derecho" -al aprobar el artículo 15 de la Ley 472, cuyo **contenido normativo** creó como **condición** para que las "entidades públicas" puedan acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo con las "acciones populares" contra particulares, que estos desempeñen funciones administrativas.

Según tal **condición** "cierta", el simple hecho de que una demanda con "acción popular" se dirija contra una persona privada que **no** cumple funciones administrativas, determina que tal demanda no pueda tramitarse ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, aún si el actor fue una "entidad pública".

El artículo 237 de la Constitución, cuando dispuso que el Consejo de Estado desempeñara las funciones de tribunal supremo de lo contencioso administrativo, hizo necesario, en forma explícita, que el legislador identificara que es "lo contencioso administrativo", de lo cual el Consejo es el tribunal supremo. El legislador, entonces, definió, en el artículo 104 de la Ley 1437 de 2011, cuáles serían las controversias de las que se ocuparía esa jurisdicción. Y señaló, en su inciso primero, que serían aquellas en las que estuvieran involucradas las entidades públicas, y que estuvieran sujetas al "derecho administrativo".

La "**especialización**" de la jurisdicción de lo contencioso administrativo es el resultado de la orden que dio el artículo 237 al Congreso de determinar el alcance de la jurisdicción de lo contencioso administrativo"; y de la respuesta que dio el Congreso

a esa orden en el artículo 104 del CPACA, en donde **especializa** esa jurisdicción en conocer de asuntos de las entidades públicas que versan sobre "derecho administrativo".

Ahora bien, desde que una entidad pública se ocupe, por medio de "acciones populares" de cumplir su deber constitucional propio de proteger los derechos e intereses colectivos, la controversia implica, por razón del "sujeto activo", una definición de sus deberes y de la forma de ejercerlos, tema propio del "derecho administrativo". Y por razón de la "materia", implica un debate sobre derechos que pertenecen a la colectividad, de los que nadie puede apropiarse, y que todos deben proteger, por mandato de la Constitución misma. Esta materia excede la que es propia del "derecho privado", y cae en la órbita del "derecho administrativo". Por todo esto afirmamos que la jurisdicción de lo contencioso administrativo, aunque puede ocuparse también de asuntos constitucionales, tiene una **especialización**, que consiste en ocuparse de asuntos que son de "derecho administrativo. Y

De esta manera, la posibilidad de que las entidades públicas accedan a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, creada por la Constitución para facilitar a las autoridades el cumplimiento de ciertos deberes, y a las autoridades y a los particulares la posibilidad de resolver sus controversias ante jueces especializados en "derecho administrativo", queda condicionada, en el caso de las "acciones populares", al simple hecho de que el demandado sea un particular que desempeña funciones administrativas. Sin que se pueda observar que éste simple hecho amerita que la controversia no se resuelva en la jurisdicción especializada en el "derecho administrativo" sino en la jurisdicción ordinaria.

La facultad de regulación legal del Congreso, que consta en el inciso primero del artículo 150 de la Constitución, no es absoluta; está limitada (i) por el contexto constitucional y, entre otras normas, (ii) por el artículo 113 constitucional, que le impone al Congreso el deber de colaborar armónicamente con las otras ramas y órganos del Estado; y (iii) por el capítulo 3 del Título VIII de la Constitución, que organiza, en los artículos 236, 237 y 238, la jurisdicción de lo contencioso administrativo como instrumento **especializado** para una definición de las controversias que versen sobre asuntos de "derecho administrativo".

El contenido normativo del artículo 15 de la Ley 472 de 1998 se aparta del contexto constitucional y, en particular, de las normas que organizan la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Ese artículo frustra, sin justificación constitucional, la posibilidad de que las entidades públicas actúen contra simples particulares ante esa jurisdicción especializada, en asuntos de derecho administrativo como son los propios de las "acciones populares" cuando las entidades públicas participan en el proceso. Es decir, tal artículo 15, sin razón constitucional, supone que el hecho de que un "simple particular" tenga eventualmente la calidad de demandado en tal proceso tiene más relevancia constitucional que el hecho de que la Constitución disponga de una jurisdicción especializada para dirimir las controversias en las que hagan parte las entidades públicas, cuando esas controversias versen sobre

deberes sociales tales como los relativos a la protección de derechos e intereses colectivos.

El **límite y la condición** que crea el contenido normativo del artículo 15 impide a las "entidades públicas" que tienen personería jurídica, cumplir con su deber de **asegurar** el cumplimiento del **deber social** (artículo 2, inciso segundo, de la Constitución) que tienen el Estado y **todos** los particulares de proteger los derechos e intereses colectivos, pues no permiten que las "acciones populares" se usen contra **algunos particulares** ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, como si tales particulares dispusieran de un fuero para no comparecer ante ella cuando se controvierten sus **deberes sociales**. De esta manera, el artículo 15 de la Ley 472 viola el artículo 2, inciso segundo, de la Constitución y, por supuesto, las normas constitucionales que organizan la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Aunque la **finalidad** del artículo 15 de la Ley 472, norma **procesal**, es legítima, en cuanto procura desarrollar el artículo 88 constitucional, ese artículo 15, en cuanto su contenido normativo crea la **condición** descrita arriba, limita sin justificación el alcance del artículo 88; y no es **adecuado** al conjunto de normas de **derecho sustancial** que el Congreso debió tener en cuenta para cumplir esa finalidad. Y la causa de la falta de adecuación entre ese artículo y la finalidad que él debería procurar consiste en que esa **condición** es arbitraria.

El conjunto de normas de **derecho sustancial** que el Congreso debió tener en cuenta está compuesto por (i) los deberes que la Constitución impone a las entidades públicas en relación con los deberes sociales del Estado y los particulares; (ii) los instrumentos que la Constitución otorga a las "entidades públicas" para que cumplan sus deberes constitucionales, en colaboración las unas con las otras; (iii) la existencia de la jurisdicción de lo contencioso administrativo como instrumento que, por su especialización en asuntos de derecho administrativo, debe asegurar la efectividad y la eficacia en el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares; y (iv) las obligaciones de protección de los derechos e intereses colectivos que la Constitución impone tanto a las autoridades como a **todos** los particulares. En la medida en que el Congreso no tuvo en cuenta en forma adecuada ese conjunto de normas, porque obró en forma arbitraria, excedió su facultad de regulación, y violó las normas de derecho sustancial a las que debía sujetarse, en particular las que indicamos al comienzo de esta "Síntesis".

En efecto, el contenido normativo del artículo 15 de la Ley 472 crea una **condición arbitraria** para el acceso de las entidades públicas a la jurisdicción de lo contencioso administrativo cuando se trata de actuar contra simples particulares con las "acciones populares". La **arbitrariedad** consiste en haber configurado el **contenido normativo** del artículo 15 creando una **condición (i)** que no obedece a un mandato constitucional; (ii) que no era necesaria para proteger los derechos de los simples particulares; (iii) y que no produce a los simples particulares un beneficio comparable a la limitación que impone a las entidades públicas para usar las "acciones populares" ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, que es

la especializada en asuntos de derecho administrativo, cuando las autoridades buscan satisfacer su deber de **asegurar que todos los particulares** cumplan sus **deberes sociales**.

Explicaré esto, en detalle, adelante.

2.2.- La jurisprudencia y los límites a la facultad de configuración legal del Congreso.

Al desarrollar los "Fundamentos de derecho" de la pretensión primera, expuse en qué forma la jurisprudencia constitucional explica los límites que existen a la facultad de configuración legal del Congreso.

En obsequio a la "economía procesal" ruego a la Corte tomar como incorporado en este aspecto de los "Fundamentos de derecho" de la segunda pretensión de esta demanda, lo que expuse atrás, en las páginas 21-22, en sustento de la pretensión primera.

2.3.-La arbitrariedad en la configuración del artículo 15 de la Ley 472 de 1998.

Como expliqué atrás, la **arbitrariedad** del Congreso en la configuración del artículo 15 de la Ley 472 de 1998 consiste en haber creado un **contenido normativo** que implica una **condición** según la cual, para que las "entidades públicas" puedan acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo con las "acciones populares" contra particulares se requiere que estos desempeñen funciones administrativas. Si no se cumple esta **condición**, las entidades públicas no pueden demandar con "acciones populares" a los simples particulares ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Esa **condición** procesal es **arbitraria**, e **inadecuada** para conseguir la finalidad de desarrollar normas **sustantivas** como los artículos 2, 88, 113; 150, inciso primero; 229, el capítulo 3 del Título VIII (artículos 236, 237 y 238), 277, numeral 4; y 282, numeral 5, de la Constitución porque,

(i) no obedece a un mandato constitucional,

(ii) no es necesaria para proteger los derechos de los simples particulares;

(iii) y porque, si acaso esa condición otorga algún beneficio a los simples particulares, éste no compensa la pérdida que se impone a las entidades públicas cuando se las obliga a usar las "acciones populares" fuera de la jurisdicción **especializada** en asuntos de derecho administrativo, como son los relacionados con **deberes sociales** -y, en particular, con el deber de proteger derechos e intereses colectivo.

En seguida, desarrollo con más detalle los argumentos que acabo de enunciar.

2.3.1.-Los “deberes sociales” de los particulares, a cuyo “aseguramiento” debió colaborar el Congreso para cumplir con el artículo 113 constitucional.

1.-Las autoridades están instituidas, entre otros fines, para “asegurar” el cumplimiento de los **deberes sociales** del Estado y **de los particulares** (artículo 2, inciso segundo, de la Constitución). Ello es necesario para lograr la prevalencia del “**interés general**” (artículos 1 y 2 de la Constitución), pues no se concibe que éste pudiera lograrse si el Estado y los particulares no cumplieran sus “deberes sociales”.

2.-El inciso segundo del artículo 2 constitucional alude a dos tipos de deberes, relacionados pero distintos, así:

a.-Un deber **de las autoridades**, que consiste en “asegurar” el cumplimiento de los “**deberes sociales**” del Estado y de los particulares. El sujeto pasivo de este deber son las autoridades; y la obligación que él les crea consiste en actuar ante el Estado y ante todos los particulares, para que uno y otros cumplan con sus deberes sociales.

El Procurador es destinatario particular, pero no exclusivo, del **deber de aseguramiento** que incluye el inciso segundo del artículo 2 de la Constitución. A él le corresponde, en especial, según el artículo 277 constitucional: “4. Defender los intereses colectivos, en especial el ambiente.

Del mismo modo, el Defensor del Pueblo es destinatario particular, pero no exclusivo, del deber de **aseguramiento** que incluye el inciso segundo del artículo 2 de la Constitución. En efecto, a él le corresponde, en especial, según el artículo 282 constitucional, en el numeral 5: “Interponer acciones populares en asuntos relacionados con su competencia”.

b.-Un deber **del Estado y de todos los particulares**, de cumplir con sus **deberes sociales**. Tanto el Estado – y no solo “las autoridades”- como todos los particulares, son sujetos pasivos de estos “deberes sociales” cuyo contenido específico debe buscarse en la Constitución y la ley.

3.-Los “deberes sociales”, a los que se refiere el inciso segundo del artículo 2 de la Constitución, implican, como todos los deberes, obligaciones de hacer o no hacer algo.

4.-Los “**deberes sociales**” se orientan a la prevalencia del “**interés general**” (artículos 1 y 2 de la Constitución); y adquieren su carácter de tales – esto es,

de "**deberes sociales**"- cuando cumplen una triple condición: (i) que su fuente inmediata no sea la voluntad privada sino la Constitución o la ley; (ii) que obliguen a **todas** las personas, no importa su posición en la sociedad; (iii) que, en reciprocidad a tales "deberes", **todas** las personas puedan beneficiarse del cumplimiento de las demás personas, sin que el beneficio propio excluya el de los demás.

5.-La obligatoriedad general de los "**deberes sociales**" aparece de relieve en el inciso segundo del artículo 2 de la Constitución, el cual indica, con claridad, quiénes son los sujetos pasivos de las obligaciones respectivas: tanto el Estado como los particulares.

6.-En concordancia con el inciso segundo del artículo 2 de la Constitución, el artículo 90 constitucional obliga al "Estado" -y no solo a quienes cumplen funciones administrativas- a responder patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables por acción u omisión de las autoridades públicas (artículo 90 de la Constitución).

7.-Interesa destacar que, en relación con los sujetos pasivos de los "**deberes sociales**", el inciso segundo del artículo 2 de la Constitución se refiere a "**los particulares**", **sin excepción**. Ese artículo no distingue -como sí se advierte en el contenido normativo de artículo 15 de la Ley 472 entre "personas privadas que desempeñan funciones administrativas" y las personas privadas que no desempeñan esas funciones.

8.-Además, es probable que la distinción entre "particulares que actúan en ejercicio de funciones públicas" y "particulares que no actúan en ejercicio de tales funciones" habría sido innecesaria en el segundo inciso del artículo 2 de la Constitución, pues los particulares que actúan en ejercicio de funciones públicas son parte del "Estado", y el artículo 2 de la Constitución indica, sin duda, que también el Estado tiene "deberes sociales"⁹.

9.-Uno de los principales, si no el principal, entre los "deberes sociales", que tienen origen directo y explícito en la Constitución, es el de "**cumplir la ley y los actos administrativos**". Este es un "deber social", por su origen, y porque obliga al Estado y a **todos** los particulares. Así se observa, sin más, en los artículos 4, inciso segundo; 6, 87, y 95, inciso segundo, de la Constitución.

10.-Tiene también particular relevancia entre los **deberes sociales** el de "**proteger los derechos e intereses colectivos**". En efecto, los derechos e intereses colectivos son bienes jurídicos protegidos por el artículo 88 de la Constitución, y el deber de protegerlos no se incluyó en la Constitución en interés exclusivo de una sola persona o de un grupo de personas; ni ese deber corresponde solo a algunas personas o grupo de personas. Este deber es, por

⁹ Juan Carlos Esguerra hizo este comentario, a propósito del artículo 6 de la ley 393 de 1997 en su libro "La protección constitucional del ciudadano" (Bogotá: Legis, 2004), pag. 188.

tanto, uno de los “**deberes sociales**” del Estado y de los particulares” a los que alude el inciso segundo del artículo 2 de la Constitución. Es un deber orientado a la prevalencia del “**interés general**” (artículos 1 y 2 de la Constitución).

2.3.2.-Instrumento generales que la Constitución otorga a las autoridades para satisfacer sus deberes de “garantía” y de “aseguramiento”; y que el Congreso debió fortalecer para cumplir con el artículo 113 constitucional.

11.-Puesto que los “**deberes sociales**” existen en interés de todas las personas, y para la prevalencia del “interés general” (artículo 1 de la Constitución), la Constitución, en algunos casos especiales, se ocupa en crear instrumentos para que las autoridades y los particulares puedan actuar para conseguir que el Estado y los demás particulares cumplan sus propios deberes.

12.-El hecho de que los particulares puedan usar todos, o casi todos, estos instrumentos, bien para interés general o para ejercer sus derechos individuales, no significa, en modo alguno, que pueda subestimarse su utilidad para que **las autoridades** puedan cumplir con los deberes que les imponen la Constitución y las leyes y, entre estos, el de **asegurar** el cumplimiento de los **deberes sociales** del Estado y de los particulares.

13.-En Colombia, cada autoridad y cada particular es, entonces, titular de un derecho subjetivo correspondiente a cada “deber social”. Este derecho se concreta a veces, en el caso de las autoridades, en la facultad de aplicar las leyes, actos administrativos y sentencias contra la voluntad de los particulares. Pero, tanto en el caso de las autoridades, como en el de los particulares, este derecho subjetivo se concreta también en la facultad de exigir, de ciertos órganos del Estado, que **aseguren**, por medio de sentencias o actos administrativos, ejecutables luego, el cumplimiento de los “deberes sociales” por parte de los otros órganos del Estado y por parte de otros particulares.

14.- Hay un “deber social” que es, al mismo tiempo, el primer instrumento que la Constitución pone al servicio de las autoridades para **asegurar** el cumplimiento de los demás “deberes sociales”: es la obligación que impone a todas las personas en Colombia de obedecer la Constitución, la ley y las órdenes de las autoridades (artículos 4, inciso segundo; 6; 87, y 95, inciso segundo, de la Constitución).

15.-Otro instrumento que la Constitución crea, en su artículo 6, para que las autoridades puedan **asegurar** el cumplimiento de los deberes sociales de los particulares es la advertencia de que los particulares incurren en “responsabilidad” cuando “infringen la Constitución y la ley”. El artículo 6 constitucional complementa, pues, las otras normas constitucionales que obligan a todas las personas en Colombia a obedecer la Constitución, la ley y los actos administrativos.

16.-Otro instrumento que la Constitución puso a disposición, tanto de las autoridades, como de los particulares, es el derecho de “**acceso a la justicia**” (artículo 229 de la Constitución) y, en particular, del acceso a la **jurisdicción de lo contencioso administrativo** (Título VIII, Capítulo 3 de la Constitución).

17.-El derecho de “**acceso a la justicia**” no es en Colombia, de ninguna manera, solo un instrumento para que los particulares diriman sus controversias, consigo mismos o con las autoridades. Es también un instrumento para que las autoridades -y el Procurador y el Defensor del Pueblo entre ellas- puedan cumplir los deberes que les imponen los artículos 1, 2, 90 277, numerales 1 y 4; y 282, numeral 5, de la Constitución, entre otros.

18.-Pero, entre todos los instrumentos que la Constitución pone al servicio de **todas** las personas, y de las autoridades, uno de los que deben resultar más útiles a las autoridades para proteger los derechos e intereses colectivos es el de “acceder a la justicia” con las “**acciones populares**”, que crea la Constitución misma en el artículo 88, pues su creación tiene, precisamente, ese objetivo.

19.-Otro de los instrumentos que la Constitución otorga a todas las personas, pero que resulta útil para que las autoridades puedan cumplir su deber de “asegurar” el cumplimiento de los “deberes sociales” del Estado y de los particulares, es el derecho a que, cuando accedan a la justicia, ésta dé atención prevalente al **derecho sustantivo** (artículo 228 de la Constitución).

20.-En relación con el derecho de “acceso a la justicia” y a que ésta dé atención prevalente al derecho sustantivo, es útil tener en cuenta que, según el artículo 4 de la Constitución, ella es “norma de normas” y prevalece sobre la ley y cualquier otra norma jurídica, de modo que toda norma constitucional es **derecho sustantivo**, y cualquier disposición legal procesal debe interpretarse y aplicarse, ante todo, en forma que acate la Constitución.

21-La existencia de una **jurisdicción de lo contencioso administrativo** significa que el constituyente tuvo razones sustanciales de justicia y conveniencia para distinguirla de la jurisdicción ordinaria. Los textos de los artículos 236, 237 y 238 que aparecen en el Capítulo 3 del Título VIII de la Constitución muestran en forma “cierta” que las razones que tuvo el constituyente para incorporarla en la Constitución, y que coinciden con las que existían antes del año 1991, fue el aprovechar las ventajas de tener una jurisdicción **especializada** en los asuntos de la administración pública, esto es, en los asuntos de “derecho administrativo”.

22.-La “**especialización**” de la jurisdicción de lo contencioso administrativo es el resultado de la orden que dio el artículo 237 al Congreso de determinar el alcance de la jurisdicción de lo contencioso administrativo”; y de la respuesta que dio el Congreso a esa orden en el artículo 104 del CPACA, en donde

especializa esa jurisdicción en conocer de asuntos de las entidades públicas que versan sobre "derecho administrativo".

23.-La Constitución creó la **jurisdicción de lo contencioso administrativo** para que jueces y tribunales especializados en "derecho administrativo" decidan las controversias que atañen al régimen jurídico especial de quienes cumplen funciones administrativas en cualquier rama del poder público o en cualquiera de los órganos del Estado. Así lo indica, por mandato del artículo 237 constitucional, el artículo 104 del CPACA.

24.-La existencia de una **jurisdicción de lo contencioso administrativo** implica que la **especialización**, propia de tal jurisdicción, debe servir para facilitar a las autoridades, en general, el cumplimiento "**efectivo**" (artículo 2, inciso primero, de la Constitución) de sus deberes, y a las autoridades administrativas, en particular, "**eficacia**" en el desempeño de los suyos (artículo 209 de la Constitución).

25.-De modo que uno de los instrumentos que la Constitución otorga a las "entidades públicas" para cumplir en forma **efectiva y eficaz** con los deberes que les imponen los artículos 1 y 2 constitucionales consiste en que su "acceso a la justicia" pueda hacerse **ante la jurisdicción en lo contencioso administrativo**. Esta jurisdicción se **especializa**, según el artículo 104 de la Ley 1437 de 2011, en resolver las controversias de "derecho administrativo" en las que participan las autoridades, entre ellas, o con toda clase de personas privadas. El artículo 104 de la Ley 1437 fue creado como desarrollo indispensable del artículo 237 constitucional.

26.-El acceso a la jurisdicción de lo contencioso administrativo es un instrumento que la Constitución otorga a las autoridades para cumplir en forma **efectiva y eficaz** con los deberes que les imponen los artículos 1 y 2, cuando son actores, entre otros eventos, en las "acciones populares" que creó el artículo 88 de la Constitución. Actuar en esa jurisdicción permite a las autoridades satisfacer mejor su deber de "**asegurar** el cumplimiento de los **deberes sociales** del Estado y de los particulares", en cuanto ella se especializa en el "derecho administrativo" que es propio de las controversias entre las autoridades y los particulares cuando versan sobre **derechos sociales**.

2.3.3.-La condición que impone el artículo 15 de la Ley 472, para que las autoridades puedan actuar con "acciones populares" ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo contra simples particulares, no obedece a un mandato constitucional.

27.-Mientras que el artículo 2, inciso segundo, de la Constitución impone a las autoridades el deber de "**asegurar** el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y **de los particulares**", **sin excepción**, no hay norma similar que, de alguna manera, impida que las autoridades usen las "acciones populares" ante

la jurisdicción de lo contencioso administrativo contra las personas privadas que no desempeñan funciones administrativas.

28.-El Capítulo 3 del Título VIII de la Constitución se limita a crear una jurisdicción especial para definir controversias sobre el derecho que se les aplica a las autoridades, en sí mismas o en su relación con los particulares. Y en ese Capítulo no figura nada parecido a la restricción que contiene el contenido normativo del artículo 15 de la Ley 472.

29.-Más aun, los artículos 4, inciso segundo, y 95, inciso segundo, de la Constitución crean a **toda** persona, en Colombia, el deber de "cumplir la Constitución y las leyes", de modo que **debería haber una excepción o razón constitucional expresa – y no la hay-** para que pudiera impedirse a las "entidades públicas" usar, ante cualquier jurisdicción, las "acciones populares" contra personas privadas que no desempeñan funciones administrativas.

30.-El artículo 88 de la Constitución no impide que las autoridades puedan usar las "acciones populares" contra toda clase de personas privadas, ante cualquier jurisdicción.

31.-En el texto del artículo 88 no hay verbo, adverbio, adjetivo o sustantivo que impida a las autoridades el uso de las "acciones populares" contra cualquier clase de particulares, ante cualquier jurisdicción.

32.- La **redacción y el contenido normativo del artículo 88 constitucional** permiten afirmar que el deber de protección de los derechos e intereses colectivos, cuyo cumplimiento es la finalidad explícita de ese artículo y de las "acciones populares", existe a cargo de cualquiera que pudiera poner en peligro o violar tales derechos e intereses. Tanto el texto como el contenido normativo del artículo 88 tienen una estructura suficientemente amplia como para que no resulte extraño que, con base en tal artículo, las autoridades ejerzan esa acción, ante la jurisdicción especializada en asuntos de derecho administrativo, **contra toda clase de personas**, sin que importe el tipo de funciones que desempeñen.

33.-No hay razón constitucional alguna para suponer que, así como las autoridades administrativas pueden, en algunos casos, faltar al deber de proteger los derechos e intereses colectivos, los simples particulares, no pueden ser renuentes también, por decir lo menos, frente a ese **deber social**. Ni hay razón constitucional o práctica alguna para suponer que **el daño** que pueden causar al "interés general" los simples particulares que desprotegen los derechos e intereses colectivos es menor que el que pueden ocasionar las autoridades con sus acciones u omisiones.

2.3.4.- La condición que impone el numeral 15 del artículo 472 para que las autoridades puedan actuar con "acciones populares" ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo contra particulares, no es necesaria para proteger los derechos de los simples particulares.

34-El deber constitucional de protección de los derechos e intereses colectivos obliga a **todas** las personas; así aparece en una norma constitucional **sustancial**, como el artículo 88 constitucional, que crea un medio judicial para “protegerlos”, sin consideración a quién sea la persona que los ponga en peligro o que los lesione, esto es, sin que distinga entre las autoridades o las personas que puedan hacer necesaria esa protección, y sin exigir que la protección se demande ante la jurisdicción ordinaria.

35.- No existe un **fuero constitucional** que justifique el que se impida a las autoridades ejercer las “acciones populares” ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo contra personas privadas que no desempeñen funciones administrativas.

Por el contrario:

a.-El inciso segundo del artículo 2 constitucional, ordena a las autoridades **asegurar** el cumplimiento de los **deberes sociales** del Estado y de los particulares, sin distinguir entre si estos desempeñan, o no, funciones administrativas, ni exigir que el cumplimiento se demande ante la jurisdicción ordinaria.

b.-El inciso segundo del artículo 4 constitucional les señala a las personas privadas que no desempeñan funciones administrativas, en igualdad con las demás personas nacionales y extranjeras en Colombia, un deber de cumplimiento de la Constitución y de las leyes, y de obediencia a las autoridades, sin exigir que ese deber se demande ante la jurisdicción ordinaria.

c.-El artículo 6 de la Constitución consagra una responsabilidad de los particulares, **sin excepción**, cuando infringen la Constitución y las leyes, y sin exigir que esa responsabilidad se demande ante la jurisdicción ordinaria.

d.-El artículo 95, inciso segundo, de la Constitución indica que **toda** persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes, y no solo cuando el cumplimiento se le demande ante la jurisdicción ordinaria.

36.-De modo que la **condición** que aparece en el contenido normativo del artículo 15 de la Ley 472 de 1998 no puede justificarse con el propósito de proteger alguno de los derechos fundamentales de los simples particulares, o su dignidad, como si tales derechos pudieran lesionarse por el solo hecho de que una autoridad ejerciera contra sus titulares ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo las “acciones populares”. Por el contrario, la posibilidad de solucionar controversias de derecho administrativo ante jueces especializados es una garantía en beneficio de ambas partes.

37.- En efecto, si el artículo 12 de la Ley 472 no considera contraria a tales derechos o dignidad el que los simples particulares comparezcan ante los jueces de la jurisdicción de lo contencioso administrativo como actores en "acciones populares" no hay razón ni proporción alguna en impedir que comparezcan ante ella como demandados en este mismo tipo de procesos. El "debido proceso" se aplica, en todo caso, en todas las jurisdicciones...

38.-Ya existen en el derecho colombiano múltiples acciones -distintas de las "populares"- en las cuales el actor es una autoridad y el particular demandado ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo es un simple particular Así, por ejemplo:

a.-El inciso tercero del artículo 140 del CPACA permite a las autoridades demandar a los particulares **-sin distinción-**, cuando estos le han causado un daño.

b.-En asunto de controversias contractuales, el artículo 141 del CPACA permite a las autoridades demandar a los particulares **-sin distinción-**, si han incumplido un contrato estatal.

39.-Con las "acciones populares", la Constitución busca la "**efectividad**" y la "**eficacia**" de **deberes sociales** de mucha mayor relevancia constitucional que el cumplimiento de los contratos o la reparación de un daño patrimonial; y no hay razón ni proporción para sostener que, solo en este caso, la posibilidad de que cualquier particular pueda ser llamado a los procesos respectivos ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo como demandado lesione sus derechos fundamentales o su dignidad.

2.3.5.-La condición que impone el artículo 15 de la Ley 472 para que las autoridades puedan usar las "acciones populares" contra particulares ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo no es proporcional ni razonable cuando se compara la reducción que ella impone en las facultades de las autoridades para cumplir sus deberes constitucionales con el beneficio que otorga a los simples particulares.

40.- Es muy difícil encontrar razones para afirmar que los simples particulares se beneficien por la existencia de la **condición** que crea el contenido normativo de artículo 15 de la Ley 472; no se conoce noticia de que ellos hayan pedido que se introduzca esta condición en las leyes; y en verdad no existe beneficio alguno de orden constitucional o legal que se derive para ellos de esta **condición**. El tener que comparecer, en relación con asuntos que involucran derechos colectivos y no simples derechos o intereses particulares, ante jueces no especializados en derecho administrativo, no los beneficia, sino que los perjudica. La condición que crea el artículo 15 de la Ley 472 no los libera, por supuesto, de la obligación de proteger los derechos e intereses colectivos. Ni impide que las autoridades intenten, en la medida en que les resulte posible, el uso de otras facultades para conseguir los mismos o similares objetivos.

41.-Y, en todo caso, puesto que las entidades públicas pueden satisfacer sus deberes constitucionales usando, entre otros medios, las "acciones populares" del artículo 88, el CPACA debió respetarles la facultad de elegir cuándo usar estas acciones, u otra de sus facultades, contra toda clase de particulares incumplidos, sin condicionar esa facultad a que tuviera que ejercerse en la jurisdicción ordinaria.

42.-La condición que el contenido normativo del artículo 15 de la Ley 472 impone a las "entidades públicas" para usar las "acciones populares" contra particulares ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo no es proporcional ni razonable, si se tiene en cuenta que esta jurisdicción, por su especialidad en derecho administrativo, es la que puede lograr que las definiciones que tome sobre **derechos sociales** -que son asuntos de "derecho administrativo"- sean las que mejor permitan **asegurar** el cumplimiento de los **deberes sociales** del **Estado y los particulares** (artículo 2, inciso segundo, de la Constitución).

43.-Las autoridades tienen deberes constitucionales especiales (artículos 1 y 2 de la Constitución), **que no recaen de la misma manera sobre los particulares.** Por eso no es proporcional ni razonable limitar **a las autoridades** el uso de las facultades que la Constitución les da para "acceder a la justicia" en la jurisdicción especializada de lo contencioso administrativo (artículo 229, y Capítulo 3 del Título VIII de la Constitución), con las "acciones populares" del artículo 88, por el simple hecho de que el particular al cual demandarían **no** sea "persona privada que desempeñe funciones administrativas".

44.-Las "acciones populares" que crea el artículo 88 constitucional pueden ser uno de los mejores instrumentos que utilicen las autoridades para **asegurar** el cumplimiento de los **deberes sociales** del Estado y de los particulares, sin excepción. Por eso el Congreso debió tener una razón constitucional de mucha envergadura -y no la tuvo- para limitar la utilidad de esos instrumentos haciendo distinciones entre personas y jurisdicciones.

45.-Ni hay razón para suponer que si, según los artículos 144 y 146 del CPACA los simples particulares pueden tener interés legítimo en demandar a las autoridades ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo para que protejan los derechos e intereses colectivos, las autoridades no puedan tener el mismo interés, cuando son esos particulares los que faltan al **deber social** de proteger los derechos e intereses colectivos.

46.- La condición para usar las "acciones populares" contra algunos particulares ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo que impone a las autoridades el contenido normativo de artículo 15 de la Ley 472 no es proporcional ni razonable si se tiene en cuenta que el artículo 90 de la Constitución crea al Estado una responsabilidad patrimonial por los daños antijurídicos derivados de la acción **y omisión** de las autoridades; y que, según

el artículo 140 del CPACA, la existencia eventual de tal responsabilidad se controvierte ante esa jurisdicción. El trámite de las "acciones populares" contra cualquier clase de particulares, ante la jurisdicción administrativa, sería un instrumento **adecuado**, entre otros, para lograr una visión jurídica uniforme entre los jueces acerca de la forma en la que las autoridades protegen derechos e intereses colectivos contra simples particulares, y acerca cuáles pueden ser las omisiones que les crearían responsabilidades en esa materia según el artículo 90 constitucional.

47.-No es proporcional ni razonable limitar a las "entidades públicas" el uso de los derechos que la Constitución les da para "acceder a la justicia" (artículo 229 de la Constitución) en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, con las acciones "populares" contra simples particulares, cuando se advierte que, de acuerdo con los artículos 144 y 146 del CPACA esos mismos particulares sí podrían demandar a una "entidad pública" ante esa jurisdicción con las mismas acciones "populares".

48.- No es proporcional ni razonable limitar a las "entidades públicas" el uso de los derechos que la Constitución les da para "acceder a la justicia" (artículo 229 de la Constitución), con las acciones "populares" que crea el artículo 88 constitucional, contra simples particulares, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, cuando el legislador sí permite que las autoridades demanden ante esa jurisdicción a todos los particulares para **asuntos de menor relevancia constitucional**, como son los relacionados con "controversias contractuales" (artículo 141 del CPACA), y con la "repetición" por daños causados a otras personas y por los cuales el Estado ha tenido que responder (art. 142 del CPACA).

49.- El contenido normativo del artículo 15 de la Ley 472 que acuso en la pretensión segunda de la demanda, tiene el propósito de dar un desarrollo **procesal** a instituciones que son **de derecho sustancial**, en cuanto su origen es la Constitución misma, a saber, a las "acciones populares" derivadas del artículo 88 de la Constitución. Ese derecho **sustancial** debió guiar la redacción de una norma **procesal**, como el artículo 15 de la Ley 472. Pero en éste, como he explicado, no se hizo un desarrollo **adecuado** del artículo 88 de la Constitución, norma **sustancial**, pues se impidió a las autoridades usar las "acciones populares" contra simples particulares ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, pese a que, por su especialidad, sería en esa jurisdicción donde podrían obtenerse las decisiones más ajustadas a los artículos 1 y 2 de la Constitución, relacionados, especialmente, con los deberes de las autoridades. Por eso el artículo 15 violó, entre otras normas, por falta de aplicación, el artículo 228 de la Constitución.

2.3.6.-Conclusiones sobre las razones por las cuales el contenido normativo del artículo 15 de la Ley 472 viola diversas normas de la Constitución Política.

En gran síntesis, el **contenido normativo** del artículo 15 de la Ley 472, crea una **condición** para que las **"entidades públicas"** puedan ejercer las "acciones populares" ante la jurisdicción en lo contencioso administrativo: consiste en que las demandas se dirijan contra otras entidades públicas o contra personas privadas que desempeñan funciones administrativas. Si tal **condición** no se cumple, las autoridades deben ejercer las "acciones populares" contra "simples particulares" ante la jurisdicción ordinaria civil.

Por eso el artículo 15 de la Ley 472 **viola el inciso primero del artículo 150** de la Constitución, en cuanto el Congreso, al expedir el artículo 15, fue **arbitrario** en el uso de **su facultad de configuración de las leyes procesales**, porque, (i) no existían razones constitucionales para imponer esa condición; (ii) porque la condición no era necesaria para proteger los derechos de los particulares, y (iii) y porque, si acaso esa condición otorga algún beneficio a los simples particulares, éste no compensa la pérdida que impone a las entidades públicas cuando las obliga a usar las "acciones populares" relacionadas con el **deber social** de proteger derechos e intereses colectivo, fuera de la jurisdicción especializada en asuntos de derecho administrativo.

En efecto, la violación del artículo 150 de la Constitución se observa en el artículo 15 de la Ley 472 en cuanto, de modo arbitrario, sin fundamentos y sin proporcionalidad ni razonabilidad, lo que determina la jurisdicción en donde deben definirse las controversias sobre "acciones populares" de las entidades públicas contra simples particulares no es la búsqueda de la **efectividad** y la eficacia en **asegurar** la protección de los derechos e intereses colectivos aprovechando la especialización en asuntos administrativos propia de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, sino la posición que ocupan en el proceso los simples particulares. Si estos particulares obran como actores, el proceso corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Si, por el contrario, son los demandados, la controversia no podrá ser resuelta en esa jurisdicción. Nada importa que, en el evento al que se refiere este análisis, haya **autoridades** de por medio, ni que las controversias versen sobre **deberes sociales**: lo que prevalece es la posición del simple particular en el proceso.

Y al incurrir en esa violación, el artículo 15 de la Ley 472 no solo violó el artículo 150 de la Constitución, sino también otras normas constitucionales, en particular los artículos 88 y 113 y otros relacionados con ellos, como en seguida explico:

a.- El artículo 15 de la Ley 472 viola el artículo **113** de la Constitución, que le impone el deber de **colaboración armónica** con las otras ramas y órganos del poder público, lo cual obliga al Congreso a evitar condicionamientos, no justificados, que impidan a las "entidades públicas" usar los mejores instrumentos judiciales de que disponen para cumplir sus deberes. Desde esta

perspectiva, en particular, la violación del artículo 113 ocasiona la del artículo **229** de la Constitución y la del Capítulo 3 del Título VIII de la Constitución, en especial el artículo **237**, pues impide a las entidades públicas, sin justificación, en asuntos de "derecho administrativo", el **acceso pleno a la justicia en la jurisdicción de lo contencioso administrativo** con las "acciones populares" para satisfacer, **contra toda clase de particulares**, y no solo contra algunos, su deber de "asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y los particulares" (Artículo 2, inciso segundo, de la Constitución).

b.- El artículo 15 de la Ley 472 viola el artículo **113** de la Constitución, que le impone el deber de **colaboración armónica** con las otras ramas y órganos del poder público, lo cual obliga al Congreso a evitar condicionamientos, no justificados, que impidan a las "entidades públicas" usar los mejores instrumentos judiciales de que disponen para cumplir sus deberes. Desde esta perspectiva, en particular, la violación del artículo 113 ocasiona la de los **artículos 1 y 2** de la Constitución. En efecto, dificulta a las entidades públicas buscar la **prevalencia** del "**interés general**" y garantizar la "**efectividad**" de los derechos consagrados en la Constitución con el uso de las "acciones populares" contra toda clase de particulares ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, pues el constituyente creó esta jurisdicción **especializada** en asuntos de derecho administrativo, en un contexto constitucional en el que las acciones judiciales deben conducir a la "**prevalencia**" del interés general y a la "**efectividad**" de tales derechos.

c.- El artículo 15 de la Ley 472 viola el artículo **113** de la Constitución, que le impone el deber de **colaboración armónica** con las otras ramas y órganos del poder público, lo cual obliga al Congreso a evitar condicionamientos, no justificados, que impidan a las "**entidades públicas**" usar los mejores instrumentos judiciales de que disponen para cumplir sus deberes. Desde esta perspectiva, en particular, la violación del artículo 113 ocasiona la del artículo **209** de la Constitución, en cuanto el artículo 15 limita, sin fundamentos, el uso de las "acciones populares" contra toda clase de particulares ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, pues el constituyente creó esta jurisdicción **especializada** en asuntos de derecho administrativo, en un contexto constitucional en el que las acciones judiciales deben contribuir a la "eficacia", en el cumplimiento de las funciones de las autoridades administrativas.

d.-El artículo 15 de la Ley 472 viola el artículo **113** de la Constitución, que le impone el deber de **colaboración armónica** con las otras ramas y órganos del poder público, lo cual obliga al Congreso a evitar condicionamientos, no justificados, que impidan a las "**entidades públicas**" usar los mejores instrumentos judiciales de que disponen para cumplir sus deberes. Desde esta perspectiva, la violación del artículo 113 ocasiona también la del artículo **88** de la Constitución, así como la del **el Capítulo 3 del Título VIII**. En efecto, el artículo 15 limitó, sin fundamentos, el uso de las "acciones populares" por parte de las "entidades públicas" contra toda clase de particulares ante la jurisdicción

en lo contencioso administrativo, pese a que el constituyente creó esta jurisdicción **especializada** en asuntos de derecho administrativo, que, en el contexto constitucional, debe servir para que las autoridades puedan **asegurar** el cumplimiento del **deber social** de proteger los derechos e intereses colectivos, regulado por el derecho administrativo, según se explicó arriba.

e.- El artículo 15 de la Ley 472 viola el artículo **113** de la Constitución, que le impone el deber de **colaboración armónica** con las otras ramas y órganos del poder público, lo cual obliga al Congreso a evitar condicionamientos, no justificados, que impidan a las "**entidades públicas**" usar los mejores instrumentos judiciales de que disponen para cumplir sus deberes. Desde esta perspectiva, la violación del artículo 113 ocasiona también la del artículo **88** y la del **inciso segundo del artículo 2** de la Constitución, en cuanto impuso condicionamientos, no justificados, que impiden a las "entidades públicas" **ejercer las "acciones populares"** para hacer cumplir el **deber social** de proteger los derechos e intereses colectivos contra **toda clase de particulares** y no solo contra algunos, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

f.- El artículo 15 de la Ley 472 viola el artículo **113** de la Constitución, que le impone el deber de **colaboración armónica** con las otras ramas y órganos del poder público, lo cual obliga al Congreso a evitar condicionamientos, no justificados, que impidan a las "**entidades públicas**" usar los mejores instrumentos judiciales de que disponen para cumplir sus deberes. Desde esta perspectiva, en particular, la violación del artículo 113 ocasiona la de los **artículos 2, inciso segundo; 88 y 237** de la Constitución, en cuanto impuso condicionamientos, no justificados, que impiden a las "entidades públicas" **ejercer las "acciones populares"** para hacer cumplir el **deber social** de proteger los derechos e intereses colectivos contra **toda clase de particulares** y no solo contra algunos, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, pese a su especialización en asuntos de derecho administrativo.

g.- El artículo 15 de la Ley 472 viola el artículo **113** de la Constitución, que le impone el deber de **colaboración armónica** con las otras ramas y órganos del poder público, lo cual obliga al Congreso a evitar condicionamientos, no justificados, que impidan a las "**entidades públicas**" usar los mejores instrumentos judiciales de que disponen para cumplir sus deberes. Desde esta perspectiva, en particular, la violación del artículo 113 ocasiona la del artículo **277, numeral 4**, de la Constitución, en cuanto impuso condicionamientos, no justificados, que impiden al Procurador General de la Nación **ejercer las "acciones populares"** ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo contra toda clase de particulares, para poder cumplir con su obligación especial de "defender los intereses colectivos...", y su obligación genérica de hacer cumplir el **deber social** proteger los derechos e intereses colectivos contra **toda clase de particulares** y no solo contra algunos (artículo 2, inciso segundo de la Constitución).

h.- El artículo 15 de la Ley 472 viola el artículo **113** de la Constitución, que le impone el deber de **colaboración armónica** con las otras ramas y órganos del poder público, lo cual obliga al Congreso a evitar condicionamientos, no justificados, que impidan a las “**entidades públicas**” usar los mejores instrumentos judiciales de que disponen para cumplir sus deberes. Desde esta perspectiva, en particular, la violación del artículo 113 ocasiona la del artículo **282, numeral 5**, de la Constitución, en cuanto impuso condicionamientos, no justificados, que impiden al Defensor del Pueblo **ejercer las “acciones populares”** ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo contra toda clase de particulares, para poder cumplir con su obligación especial de “interponer acciones populares...”, y su obligación genérica de hacer cumplir el **deber social** proteger los derechos e intereses colectivos contra **toda clase de particulares** y no solo contra algunos (artículo 2, inciso segundo de la Constitución).

i.-El artículo 15 de la Ley 472 viola el artículo **113** de la Constitución, que le impone el deber de **colaboración armónica** con las otras ramas y órganos del poder público, lo cual obliga al Congreso a evitar condicionamientos, no justificados, que impidan a las “**entidades públicas**” usar los mejores instrumentos judiciales de que disponen para cumplir sus deberes. Desde esta perspectiva, la violación del artículo 113 ocasiona la del **artículo 90** de la Constitución, en cuanto impuso condicionamientos, no justificados, que impiden a las “entidades públicas”, ejerciendo las “acciones populares” contra simples particulares ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, cumplir con su deber de evitar que, en esa misma jurisdicción, se les exija a tales entidades responsabilidad patrimonial por los daños antijurídicos que sus agentes causen por acción u **omisión** de sus deberes.

j.- El artículo 15 de la Ley 472 viola el artículo **113** de la Constitución, que le impone el deber de **colaboración armónica** con las otras ramas y órganos del poder público, lo cual obliga al Congreso a evitar condicionamientos, no justificados, que impidan a las “**entidades públicas**” usar los mejores instrumentos judiciales de que disponen para cumplir sus deberes. Desde esta perspectiva, la violación del artículo 113 ocasiona la de los **artículos 2, inciso segundo; 4, inciso segundo; 6, 88 y 95, inciso segundo**, de la Constitución, en cuanto impide a las “entidades públicas” ejercer las “acciones populares” ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo **contra toda clase de particulares**, pues **todos los particulares** tienen el deber de proteger los derechos e intereses colectivos, según los artículos citados.

k.- El artículo 15 de la Ley 472 viola el artículo **113** de la Constitución, que le impone el deber de **colaboración armónica** con las otras ramas y órganos del poder público, lo cual obliga al Congreso a evitar condicionamientos, no justificados, que impidan a las “**entidades públicas**” usar los mejores instrumentos judiciales de que disponen para cumplir sus deberes. Desde esta perspectiva, la violación del artículo 113 ocasiona la de los **artículos 88 y 2**,

inciso segundo, de la Constitución, en cuanto impide a las “entidades públicas” ejercer las “acciones populares” ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo para **asegurar** el cumplimiento de los **deberes sociales** del Estado y los particulares, eso es, **contra toda clase de particulares**, como autorizó el artículo 2 constitucional, pues no hay justificación, ni proporcionalidad ni razonabilidad en negar esa posibilidad a las entidades públicas cuando,

(i) según el artículo 12 de la Ley 472 las personas privadas **sí** pueden usar las “acciones populares” para demandar ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo a las “entidades públicas” y,

(ii) Según el inciso tercero del artículo 140, y el artículo 141 del CPACA las “entidades públicas” pueden demandar ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo a las personas privadas que no desempeñan funciones publicas cuando estas personas les hayan causado un daño o incumplido un contrato estatal, aunque las acciones respectivas no tienen origen constitucional.

I.- El artículo 15 de la Ley 472 viola el artículo **113** de la Constitución, que le impone el deber de **colaboración armónica** con las otras ramas y órganos del poder público, lo cual obliga al Congreso a evitar condicionamientos, no justificados, que impidan a las “**entidades públicas**” usar los mejores instrumentos judiciales de que disponen para cumplir sus deberes. Desde esta perspectiva, la violación del artículo 113 ocasiona la de los **artículos 228, 237, 88 y 1 y 2** de la Constitución, en cuanto, con una norma **procesal** y sin fundamento, el artículo 15 impide a las entidades públicas acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para demandar con “acciones populares” a simples particulares, y buscar la aplicación “eficiente” y “eficaz” del **derecho sustantivo** integrado, para estos efectos, por:

(i) los artículos 1 y 2 de la Constitución, que enumeran los deberes del Estado y de las autoridades;

(ii) El artículo 88 constitucional, que creó las “acciones populares” como instrumento para asegurar el cumplimiento del **deber social** de proteger los derechos e intereses colectivos, que está a cargo del Estado y de **todos** los particulares, sin excepción.

(ii) Los artículos que componen el Capítulo 3 del Título VIII de la Constitución, y que crean la jurisdicción de lo contencioso administrativo, y en especial su artículo 237 que, desarrollado en el artículo 104 de la Ley 1437 de 2011, define el ámbito de esa jurisdicción. Esa creación otorga a las autoridades y a los particulares un foro judicial que, **por su especialización en asuntos de derecho administrativo**, debe conducir al cumplimiento “eficaz” y “eficiente” de los deberes de las

autoridades y a que ellas y los particulares cumplan su deber de proteger los intereses y derechos colectivos.

ll.-Por todas las razones expuestas, el artículo 15 de la Ley 472, en la medida en que impone condiciones no justificadas a las "entidades públicas" para ejercer las "acciones populares" contra simples particulares ante la jurisdicción en lo contencioso administrativo, especializada en atender las controversias de "derecho administrativo", les impide el **uso pleno** de su derecho de acceso a la justicia (**artículo 229** de la Constitución) ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo (Capítulo 3 del Título VIII de la Constitución), que es uno de los instrumentos que la Constitución les da para **asegurar** el cumplimiento de los **deberes sociales** del Estado y de **todos** los particulares, en cuanto tales deberes incluyen el de proteger los intereses y derechos colectivos.

m.-No fue **colaboración, sino impedimento**, lo que hizo el Congreso -en contra del artículo 113 constitucional- al decidir que las autoridades no pudieran usar las "acciones populares" ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo contra **toda clase de particulares**, para **garantizar** la efectividad de los principios, derechos y deberes constitucionales (artículo 2, inciso primero, de la Constitución) y para **asegurar** que **todos** los particulares, **y no solo algunos**, cumplan con su **deber social** de cumplir las leyes y los actos administrativos (artículo 2, inciso segundo, de la Constitución).

Por estos motivos, según el artículo 113 de la Constitución, el Congreso, al aprobar el artículo 15 de la Ley 472 de 1998, contra el cual se dirige la pretensión tercera de esta demanda, tenía la obligación de colaborar con la rama judicial del poder público, atendiendo al hecho de que ella contiene una jurisdicción **especializada** para resolver las controversias que puedan suscitar las "entidades públicas" para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y los particulares, sin hacer distinciones entre el tipo de actividades que cumplen estos. El solo hecho de que existiera una jurisdicción constitucional especial para que las autoridades dieran cumplimiento, por medio de las "acciones populares", a su deber de asegurar el cumplimiento de los deberes sociales de los particulares debió ser suficiente para asignar este tipo de controversias a esa jurisdicción. Para no hacerlo debió haber una poderosa razón de orden constitucional, que no existe, como quedó explicado.

Por las razones expuestas, ruego a la Corte declarar inconstitucional, e inexecutable el artículo 15 de la Ley 472 de 1998, **pero solo** en cuanto su contenido normativo no permite que las "entidades públicas" puedan ejercer las "acciones populares" ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo contra simples particulares y, de ese modo, no solo contribuir a **garantizar** la efectividad de los principios, derechos y deberes constitucionales (artículo 2, inciso primero, de la Constitución) sino a **asegurar** que **todos** los particulares, **y no solo algunos**, cumplan con su

deber social de cumplir las leyes y los actos administrativos (artículo 2, inciso segundo, de la Constitución).

3.-FUNDAMENTOS DE DERECHO, EN RELACIÓN CON UNA SENTENCIA INTEGRADORA ADITIVA RESPECTO DEL ARTÍCULO 15 DE LA LEY 472 DE 1998.

Si en la sentencia se acogiera la pretensión segunda de la demanda, y se produjera una sentencia integradora **aditiva**, bastaría añadir una frase en el tercer inciso del artículo 15 de la Ley 472 de 1998, con lo cual el artículo completo podría leerse, por ejemplo, así:

Artículo 15. Jurisdicción. La jurisdicción de lo Contencioso Administrativo conocerá de los procesos que se susciten con ocasión del ejercicio de las Acciones Populares originadas en actos, acciones u omisiones de las entidades públicas y de las personas privadas que desempeñen funciones administrativas, de conformidad con lo dispuesto en las disposiciones vigentes sobre la materia.

En los demás casos, conocerá la jurisdicción ordinaria civil.

La demanda la puede proponer una entidad pública, o un servidor público en ejercicio de sus funciones; ; **en tales eventos, podrá dirigirse también, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, contra personas privadas que no desempeñen funciones administrativas.**

La parte en negrillas representa la adición que podría hacer la Corte para adecuar el texto del artículo 15 de la Ley 472 a las normas constitucionales que contenido normativo del texto actual ha violado, según expliqué atrás.

3.1.-Tesis centrales de la Jurisprudencia de la Corte sobre las sentencias integradoras.

En esta pretensión segunda, solicito a la Corte que, en la forma y con las facultades que ha invocado la Corte para producir sentencias integradoras, la Corte produzca en este caso una sentencia integradora aditiva.

Al exponer los “Fundamentos de Derecho” de la pretensión primera, en la página 40 de esta demanda, me permití explicar cómo la jurisprudencia de la Corte sustenta la posibilidad de expedir una sentencia integradora aditiva. Por razones de economía procesal, ruego a la Corte tener por incorporadas aquí las razones respectivas.

3.2.-Aplicación de la jurisprudencia de la Corte sobre sentencias integradoras para acoger la pretensión segunda.

En la pretensión segunda **no** se pide que se declare inexecutable e inconstitucional, **sin más**, el texto del artículo 15 de la Ley 472 de 1998, sino que se pide esa declaración:

pero solo en cuanto su contenido normativo no permite que la jurisdicción de lo contencioso administrativo conozca de los procesos que susciten las "entidades públicas" cuando ejerzan las "acciones populares" contra personas privadas que no desempeñan funciones administrativas.

Y que, en consecuencia, en la forma y con las facultades que ha invocado la Corte para producir sentencias integradoras, la Corte produzca en este caso una sentencia integradora aditiva, adecuando los textos del artículo 15 en la forma que mejor se ajuste a la sentencia, como, por ejemplo, añadiendo una frase en el inciso final del artículo 15 para que el inciso pueda leerse en la siguiente forma:

La demanda la puede proponer una entidad pública, o un servidor público en ejercicio de sus funciones; ; **en tales eventos, podrá dirigirse también, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, contra personas privadas que no desempeñen funciones administrativas.**

En efecto, como he explicado en las páginas 53 y 54 de esta demanda, al analizar el contenido normativo "cierto" del artículo 15 de la Ley 472 de 1998, éste puede resumirse así:

Para que las demandas propuestas con "acciones populares" por las entidades públicas puedan ser de conocimiento de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, deben cumplir la **condición** de dirigirse contra una "entidad pública, o contra una persona privada que desempeñe funciones administrativas. Si no se cumple esa **condición**, el proceso corresponderá a la jurisdicción ordinaria civil.

Sin embargo, como también expliqué arriba, en mucho detalle, **ese contenido normativo "cierto"** viola varias normas constitucionales.

Las referencias que se hacen al "contenido normativo" del artículo 15 de la Ley 472 tanto en la pretensión segunda como en los "fundamentos de derecho" relacionados con ella tienen el propósito, entre otros, de sustentar la petición de que se dicte una sentencia integradora **aditiva**, con un texto como el que se sugiere en la misma pretensión segunda.

En efecto, esta demanda se acoge, para ese propósito, a uno de los pronunciamientos que aparecen en la Sentencia C-43 de 2017, de la cual fue ponente el magistrado Palacio; aunque la controversia a la cual se refería esa Sentencia es muy diferente de la que se plantea en la pretensión segunda de esta

demanda, la afirmación que la Corte hizo sobre la naturaleza de sus decisiones tiene una validez general, no limitada a la controversia en la que se produjo. La Corte dijo:

Es de remarcar que esta Corte Constitucional ha señalado que en principio el control constitucional se ejerce sobre el contenido normativo de una determinada disposición **y no sobre el lenguaje escogido por el legislador, la estructura gramatical adoptada o los problemas de técnica legislativa que puedan afectarla**. Sin embargo, en algunos casos el uso del lenguaje, la estructura ambigua de las normas u otros problemas de técnica legislativa, pueden comprometer bienes constitucionalmente protegidos y afectar entonces la constitucionalidad de la correspondiente disposición. (Las negrillas han sido añadidas al original).

En el presente caso es evidente que, **por razones de técnica legislativa**, como las que menciona la Sentencia C-43 de 2017, el artículo 15 de la Ley 472 de 1998 no requería hacer explícito todo su contenido normativo. En efecto, la forma en la cual quedó redactado ese artículo era **suficiente** para **excluir** de la posibilidad de que las entidades públicas pudieran usar las "acciones populares" ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo contra particulares, aquellos eventos en los que estos no desempeñaran funciones administrativas. El contenido normativo del artículo 15 de la Ley 472 es mucho más amplio que lo que revela su texto, pero, por razones de **técnica legislativa** el propósito que el legislador buscaba con ese artículo -una definición de "jurisdicciones"- podía lograrse en forma suficiente y eficaz con ese texto.

Pero, como bien ha dicho la Corte en la Sentencia C-43 de 2017, lo que importa en estos casos para efectos del control constitucional, no es "el lenguaje escogido por el legislador, la estructura gramatical adoptada o los problemas de técnica legislativa" sino "el contenido normativo" y éste, como he explicado, es "cierto" y es inconstitucional. La Sentencia C-43 de 2017 lo había previsto:

Sin embargo, en algunos casos el uso del lenguaje, la estructura ambigua de las normas u otros problemas de técnica legislativa, pueden comprometer bienes constitucionalmente protegidos y afectar entonces la constitucionalidad de la correspondiente disposición.

Éste es, pues, uno de esos casos en los que la declaración de inconstitucionalidad contra el texto explícito del artículo 15 acusado produciría un efecto perverso, puesto que crearía un vacío de regulación para los eventos previstos en ella, e incertidumbre jurídica acerca de cómo subsanarlos. Procede, entonces, como se dijo en la Sentencia C-325 de 2009,

mantener vigente en el ordenamiento jurídico la norma que ofrece insuficiencias desde la perspectiva constitucional, en el sentido que le permite al órgano de control constitucional ajustar su contenido a los mandatos superiores

parcialmente ignorados por el legislador". (Omito las referencias a notas de pie de página que incluye el texto original).

También la Sentencia C-458 de 2015, de la que fue ponente la Magistrada Ortiz, se refirió a este tipo de problema en el párrafo 57 en los siguientes términos:

La jurisprudencia se ha referido a diversas situaciones que han llevado a considerar opciones adicionales a la declaratoria de inexecutable ordinaria. La Sentencia C-325 de 2009 consideró que, aunque se encuentre una clara inexecutable simple, debe valorarse la eventual generación de vacíos e inconsistencias normativas que podrían tener resultados inconstitucionales que lógicamente son indeseables para el sistema jurídico. Ante esas circunstancias hay al menos dos opciones permitidas por el ordenamiento para mantener la integridad y supremacía a Constitución y del sistema jurídico como un todo que debe estar acorde con ella -que no van más allá de las competencias de la Corte Constitucional: (i) proferir una sentencia de inconstitucionalidad diferida, concediendo un tiempo al Legislador para que expida una nueva norma en reemplazo de la que se considere contraria a la Carta en ejercicio de su libertad de configuración pero dentro del resto a la Constitución, o (ii) expedir una sentencia integradora, situación en que la propia Corte llena el vacío que deja la norma inconstitucional al salir del sistema jurídico. (Omito las referencias a notas de pie de página que incluye el texto original).

Y procede, por lo tanto, aplicar una de las alternativas de que dispone la Corte en estos casos, según el numeral 58 de la Sentencia C-458 de 2015, y en la cual la Corte explicó que:

Pero también procede una sentencia integradora, por medio de la cual, el juez constitucional *"proyecta los mandatos constitucionales en la legislación ordinaria, para de esa manera integrar aparentes vacíos normativos o hacer frente a las inevitables indeterminaciones del orden legal"*. Estas sentencias pueden ser interpretativas, aditivas o sustitutivas y *"encuentran fundamento en el carácter normativo de la Carta Política (C.P. art. 4) y en los principios de efectividad (C.P. Art. 2) y conservación del derecho (C.P. art. 241) llamados a gobernar el ejercicio del control de constitucionalidad"*, ya que facilitan la labor de *"mantener vigente en el ordenamiento jurídico la norma que ofrece insuficiencias desde la perspectiva constitucional, en el sentido que le permite al órgano de control constitucional ajustar su contenido a los mandatos superiores parcialmente ignorados por el legislador"* (Omito las referencias a notas de pie de página que incluye el texto original).

En el presente caso, no parece que el vicio de inconstitucionalidad que afecta el contenido normativo del artículo 15 de la Ley 472 deba remediarse con una sentencia integradora **interpretativa**, puesto que el texto de ese artículo en sí mismo es claro, y su inconstitucionalidad solo se advierte cuando se analiza el contenido normativo completo del texto, y las alternativas que el texto implica excluye.

Tampoco parece que el vicio de inconstitucionalidad que afecta el contenido normativo del artículo 15 debería ser superado por medio de una sentencia integradora **sustitutiva**, porque ella implicaría que la Corte hiciera una intervención del texto aprobado por el Congreso mucho más extensa que la que podría lograrse con una simple sentencia integradora **aditiva**.

Por el contrario, la sentencia integradora **aditiva** que pido en esta pretensión segunda tendría la ventaja de no alterar las palabras dispuestas por el legislador, y, en cambio, adicionar una frase sencilla para ir, directamente, al **contenido normativo "cierto" pero implícito e inconstitucional** del artículo 15, en una forma más clara y precisa que una simple sentencia integradora **interpretativa**.

Por supuesto, la pretensión segunda deja **a la discreción de la Corte** la forma que debería adoptar el texto **aditivo** necesario para remediar los vicios del contenido normativo que surge del texto del artículo 15, en el entendido de que los textos **aditivos** estarían limitados por los argumentos de la demanda y la valoración que la Corte haga de esos argumentos en la sentencia. La pretensión segunda se limita a **sugerir**, con el único ánimo de precisar el alcance de la pretensión, un **ejemplo** sobre el texto que podría añadirse en el tercer inciso del artículo 15 para interpretar en forma adecuada el alcance de esa pretensión segunda.

Si en la sentencia se acogiera la pretensión segunda de la demanda, la sentencia integradora **aditiva** podría disponer, **por ejemplo**, que se añadiera al final del tercer inciso del artículo 15 de la Ley 472 de 1998 la siguiente frase:

; en tales eventos, podrá dirigirse también, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, contra personas privadas que no desempeñen funciones administrativas.

El tercer inciso del artículo 15 alude, obviamente, al primero; de modo que la adición propuesta facilitaría a las entidades públicas, a las que ese inciso se refiere en forma expresa, obrar como actores en las "acciones populares" ante la jurisdicción administrativa contra los que hemos llamado "simples particulares". La adición propuesta no implicaría que también los particulares pudieran usar estas acciones contra otros particulares ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Tal frase, como se observa, permite superar todos los vicios que en los "Fundamentos de derecho" de esta pretensión se imputan al artículo 15 de la Ley 472 de 1998, pues, en el contexto del artículo, restituye a las entidades públicas la

posibilidad de usar las "acciones populares" ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo contra cualquier persona privada que no desempeñe funciones administrativas.

VI. PRETENSIÓN TERCERA: NUMERALES 16 DEL ARTÍCULO 152 Y 10 DEL ARTÍCULO 155 DEL CPACA.

La pretensión tercera de esta demanda dice así:

TERCERA.- Que se declaren inconstitucionales, y en consecuencia inexecutable, el numeral 16 del artículo 152 de la Ley 1437 de 2011, y el numeral 10 del artículo 155 de la misma Ley (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo), pero solo en cuanto su contenido normativo, en concordancia con la Ley 393 de 1997 y la Ley 472 de 1998, impide, sin razón constitucional, que los tribunales administrativos y los jueces administrativos, respectivamente, conozcan los asuntos relativos a la "protección de los derechos e intereses colectivos" y de "cumplimiento", cuando las entidades públicas requieran actuar ante tales tribunales y jueces para demandar a personas privadas que no desempeñen funciones administrativas.

Y que, en consecuencia, en la forma y con las facultades que ha invocado la Corte para producir sentencias integradoras, la Corte produzca en este caso una sentencia integradora aditiva, así:

(i) adecuando el texto del numeral 16 del artículo 152 de la Ley 1347 de 2011 en la forma que mejor se ajuste a la sentencia como, por ejemplo, añadiendo en ese numeral el siguiente inciso:

También serán competentes estos tribunales para conocer en primera instancia de los asuntos relacionados con "acciones populares" y de "cumplimiento" cuando entre los actores haya una entidad pública y entre los demandados una persona privada, con actividades en el ámbito nacional, que no desempeñe funciones administrativas.

(ii) Y adecuando el texto del numeral 10 del artículo 155 de la Ley 1437 de 2011, en la forma que mejor se ajuste a la sentencia como, por ejemplo, añadiendo en ese numeral el siguiente inciso:

También serán competente estos jueces para conocer en primera instancia de los asuntos relacionados con "acciones populares" y de "cumplimiento" cuando entre los actores haya una entidad pública y entre los demandados una persona

privada con actividades en los niveles departamental, distrital, municipal o local que no desempeñe funciones administrativas.

1.-CONTEXTO CONSTITUCIONAL Y LEGAL; RELEVANCIA CONSTITUCIONAL DE LA PRETENSIÓN TERCERA.

1.1.-El texto “cierto” de los artículos 87 y 88 de la Constitución, y los deberes sociales de cumplir las leyes y los actos administrativos, y de proteger los derechos e intereses colectivos.

Con todo respeto, y por razones de economía procesal, ruego a la Honorable Corte tener por incorporados aquí los análisis que hice sobre los textos “ciertos” de los artículos 87 y 88 de la Constitución, al explicar, en las páginas 11 y 47, respectivamente, los “Fundamentos de derecho” de las pretensiones primera y segunda de esta demanda.

Ese análisis sirve también para determinar el alcance de los “Fundamentos de derecho” con los cuales sustento esta pretensión tercera, en cuanto ella se refiere a ambas normas.

1.2.-El texto “cierto” y el contenido normativo “cierto” de los numerales 16 del artículo 152 y 10 del artículo 155 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA).

El texto de los numerales 16 del artículo 152 y 10 del artículo 155 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), contra los cuales se dirige la pretensión tercera de esta demanda aparece en el Diario Oficial No. 47956 del 18 de enero de 2011, y es el siguiente:

LEY 1437 DEL 18 DE ENERO 2011

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

.....

Artículo 152. Competencia de los tribunales administrativos en primera instancia. Los tribunales administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:

.....

16. De los relativos a la protección de derechos e intereses colectivos, reparación de daños causados a un grupo y de cumplimiento, contra las autoridades del orden nacional o las personas privadas que dentro de ese mismo ámbito desempeñen funciones administrativas.

.....

Artículo 155. Competencia de los jueces administrativos en primera instancia. Los jueces administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:

.....

10. De los relativos a la protección de derechos e intereses colectivos, reparación de daños causados a un grupo y de cumplimiento, contra las autoridades de los niveles departamental, distrital, municipal o local o las personas privadas que dentro de esos mismos ámbitos desempeñen funciones administrativas.

El contenido normativo de los numerales 16 del artículo 152 y 10 del artículo 155 del CPACA, cuya declaración de inconstitucionalidad pido, conforma una **"proposición jurídica completa"**, con el del artículo 6 de la Ley 393 de 1997, por cuanto todos se refieren también a las acciones "de cumplimiento"; y con el del artículo 15 de la Ley 472 de 1998, por cuanto todos se refieren también a las acciones "populares". Todos los artículos objeto de acusación en las pretensiones primera, segunda y tercera, coinciden en negar a las entidades públicas la posibilidad de actuar ante la jurisdicción administrativa con estas acciones, si el demandado es un simple particular. Por eso la demanda incluye pretensiones contra los artículos 6 de la Ley 393, contra el artículo 15 de la Ley 472 y contra los numerales 16 del artículo 152 y 10 del artículo 150 del CPACA, lo cual debe facilitar la producción de una sentencia sobre el **contenido normativo común** de todos los textos involucrados. (Sentencia C-372 de 2019, de la cual fue ponente la Magistrada Ortiz).

Los numerales 16 del artículo 152 y 10 del artículo 155 del CPACA implican un desarrollo **procesal** de normas de **derecho sustancial**, esto es, (i) del **derecho sustancial** de **"acceso a la justicia"** (artículo 229 de la Constitución); (ii) de los artículos 87 y 88 de la Constitución, relativos a la "acción de cumplimiento" y a las "acciones populares"; y (iii) del Capítulo 3 del Título VIII sobre la jurisdicción de lo contencioso administrativo, y de los artículos 236, 237 y 238 que ese capítulo contiene.

A diferencia de los artículos 229, 87 y 88 y del Capítulo 3 del Título VIII de la Constitución, que son normas **sustanciales**, por su origen y por cuanto tienen la finalidad inmediata de contribuir a diseñar el "orden justo" social, los numerales 16 del artículo 152 y 10 del artículo 155 del CPACA son **normas procesales**, según su fuente y su propósito inmediato.

Según el artículo 228 de la Constitución, estos numerales 16 y 10 de los artículos 152 y 155 del CPACA deberían ser útiles para cumplir las normas de **derecho sustancial** que son su origen remoto, pero nunca para limitar su alcance.

Arriba transcribí, como ordena la ley, el texto de los dos numerales de los artículos del CPACA contra los cuales se dirige la pretensión tercera de esta demanda. La redacción de estas dos normas, como expliqué al desarrollar los "Fundamentos de derecho" de las pretensiones primera y segunda, es reflejo de lo dispuesto en los artículos 6 de la Ley 393 de 1997 y 15 de la Ley 472 de 1998.

Al examinar el texto de los numerales 16 y 10 de los artículos del CPACA, objeto de la pretensión tercera, se observa cómo surgen de ellos, *prima facie*, unos contenidos normativos "ciertos", a las que paso a referirme. En efecto, el primero de los numerales que acuso dice:

Artículo 152. Competencia de los tribunales administrativos en primera instancia. Los tribunales administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:

.....

16. De los relativos a la protección de derechos e intereses colectivos, reparación de daños causados a un grupo y de cumplimiento, contra las autoridades del orden nacional o las personas privadas que dentro de ese mismo ámbito desempeñen funciones administrativas.

En este numeral 16 se atribuye competencia a los tribunales administrativos para conocer demandas con "acción de cumplimiento" o con "acciones populares" y que tengan como **objeto** la:

a.-Protección de derechos e intereses colectivos, amparados por el artículo 88 de la Constitución, entre otros;

b.-Reparación de los daños causados "a un grupo", y.

c.-"Cumplimiento", que, con el antecedente del artículo 87 constitucional y de la Ley 393 de 1997, debe entenderse referido al cumplimiento de las leyes y actos administrativos.

En este numeral 16 no se dice quiénes pueden ejercer las acciones a las que él se refiere. Pero, por referencia al artículo 4 de la Ley 393 y al artículo 146 del CPACA, sabemos que, en el caso de las "acciones de cumplimiento", puede hacerlo "cualquier persona", incluyendo, por supuesto, aquellas autoridades que tienen personería jurídica. Y, por referencia al artículo 12 de la Ley 472, y al artículo 144 del CPACA, sabemos que también, en el caso de las "acciones populares", el actor puede ser "toda persona natural o jurídica".

El contenido normativo del numeral 16 del artículo 152 crea una **condición** para que los tribunales de la jurisdicción de lo contencioso administrativo puedan conocer los asuntos relativos a las "acciones populares" y "de cumplimiento". Esa misma condición no aparece en el contenido normativo de los artículos 144 y 146 del CPACA. Tal condición consiste en que las demandas respectivas se dirijan contra:

a.-Autoridades del orden nacional, o

b.-Personas privadas que dentro de ese mismo ámbito desempeñen funciones administrativas.

Se observa, *prima facie*, en el numeral 16, que, sin que importe quién sea el actor, esto es, aunque **el actor**, en las "acciones populares" o en las "acciones de cumplimiento", sea una **autoridad** que quiera demandar a una **persona privada que no desempeña funciones administrativas**- la controversia no podría ser resuelta por un tribunal de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Esto es "cierto", y es lo que importa para efectos de esta pretensión tercera.

Es "cierto", entonces, que el contenido normativo del numeral 16 del artículo 152, **excluye** de la competencia de los tribunales de la jurisdicción administrativa los procesos en los cuales **las autoridades** obrando como actoras (i) en defensa de intereses colectivos (acciones populares), o (ii) para el cumplimiento de la ley y los actos administrativos (acciones de cumplimiento), quisieran demandar a **personas privadas que no ejerzan funciones administrativas**.

Ahora bien, el numeral 10 del artículo 155 dice:

Artículo 155. Competencia de los jueces administrativos en primera instancia. Los jueces administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:

.....
10. De los relativos a la protección de derechos e intereses colectivos, reparación de daños causados a un grupo y de cumplimiento, contra las autoridades de los niveles departamental, distrital, municipal o local o las personas privadas que dentro de esos mismos ámbitos desempeñen funciones administrativas.

Y, con solo repetir frente a este numeral 10 del artículo 155 el análisis que acabamos de hacer en el caso del numeral 16 del artículo 152 del CPACA, se llega a la misma conclusión: es "cierto" que el contenido normativo del numeral 10 del artículo 155 **excluye** de la competencia de los juzgados de la jurisdicción administrativa los procesos en los cuales **las autoridades**, obrando como actoras (i) en defensa de intereses colectivos, o (ii) para el cumplimiento de la ley y los actos administrativos,

quisieran demandar a **personas privadas que no ejerzan funciones administrativas.**

Así, pues, es "cierto" que el contenido normativo de los numerales 16 y 10 de los artículos del CPACA, que acuso en la pretensión tercera tiene, **como factor común**, otorgar competencia para tramitar en los tribunales y juzgados de la jurisdicción en lo contencioso administrativo las demandas que presenten (i) autoridades administrativas, (ii) personas privadas que desempeñan funciones públicas, y (iii) personas privadas que no desempeñan funciones administrativas, en ejercicio de "acciones de cumplimiento" y de "acciones populares", con la **condición** de que las eventuales demandas se dirijan contra (i) autoridades o (ii) personas privadas que desempeñan funciones administrativas. Si esta condición no se cumple, los procesos no podrán tramitarse ante esa jurisdicción.

Y, desde otra perspectiva, también es "cierto" que el contenido normativo de los numerales 16 y 10 de los artículos del CPACA que acuso en la pretensión tercera tienen, como **factor común, excluir** de la competencia de los tribunales y juzgados de la jurisdicción de lo contencioso administrativo las demandas que quisieran presentar (i) autoridades administrativas, (ii) personas privadas que desempeñan funciones públicas, y (iii) personas privadas que no desempeñan funciones administrativas, en ejercicio de "acciones de cumplimiento" y de "acciones populares", contra personas privadas que **no** desempeñen funciones administrativas, aun si estas personas amenazan o violan intereses o derechos colectivos, o incumplen leyes o actos administrativos.

Dentro del alcance común y "cierto" de los numerales 16 y 10 de los artículos del CPACA que acuso en la pretensión tercera se observa que **sí** tendrán acceso a la jurisdicción de lo contencioso administrativo las demandas (i) de una persona que **no** desempeña funciones administrativas contra **cualquier autoridad** que amenaza o viola intereses o derechos colectivos, o que incumple leyes o actos administrativos; y las de (ii) **cualquier autoridad** contra **otra autoridad**, o contra cualquier persona privada que **sí** desempeña funciones administrativas.

Para concluir, respecto del contenido normativo "cierto" de los numerales 16 y 10 de los artículos del CPACA , que acuso en la pretensión tercera:

a.-Es "cierto" que lo que define la jurisdicción pertinente en el caso de las "acciones populares", y la procedencia de la demanda en el caso de la "acción de cumplimiento", es, **exclusivamente**, el hecho de que la persona demandada desempeñe, o no, funciones administrativas.

b.-Si la persona privada demandada con "acción popular" **no** desempeña funciones administrativas, es "cierto" que las pretensiones de la demanda

no serán resueltas por los juzgados y tribunales de la jurisdicción en lo contencioso administrativo.

c.-Si una autoridad quisiera demandar con "acción de cumplimiento" una persona privada que **no** desempeña funciones administrativas, los contenidos normativos de los numerales 16 y 10 de los artículos del CPACA, acusados en la pretensión tercera, indican en forma "cierta" que tal demanda no sería de conocimiento de los jueces o tribunales de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

d.-Pero, como hemos visto, el contenido normativo de los textos acusados en la pretensión tercera, que aluden a la "acción de cumplimiento", cuando se examina a la luz del artículo 6 de la Ley 393 de 1997, significa que no sería procedente, en ninguna jurisdicción, la demanda de una autoridad, con "acción de cumplimiento" contra personas privadas que **no** desempeñan funciones administrativas.

e.- Y, como hemos visto, el contenido normativo de los textos acusados en la pretensión tercera que aluden a las "acciones populares", cuando se examina a la luz del artículo 15 de la Ley 472 de 1998, significan que la demanda de una autoridad, con "acción popular" contra personas privadas que **no** desempeñan funciones administrativas sería procedente pero en la jurisdicción ordinaria civil.

1.3.-Relevancia y propósito constitucional de la pretensión tercera.

a.-Esta pretensión tercera tiene **relevancia constitucional** en cuanto debe conducir a que se eliminen límites arbitrarios al uso de los artículos 87 y 88 constitucionales, impuestos por el Congreso en el contenido normativo de los numerales 16 del artículo 152 y 10 del artículo 155 del CPACA, al regular competencias de los tribunales y juzgados administrativos para conocer asuntos relativos a las "acciones de cumplimiento" y a las "acciones populares", y disponer que las entidades públicas no podrían "acceder a la justicia" a través de la "jurisdicción de lo contencioso administrativo", si quisieran usar tales acciones contra simples particulares. Tal límite reduce, arbitrariamente, no solo el alcance de los artículos 87 y 88 constitucionales, sino la utilidad de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, como medio de "acceso a la justicia", y viola, por eso, los artículos 87 y 88 y el capítulo 3 del Título VIII de la Constitución (artículos 236, 237 y 238).

b.-Esta pretensión tercera tiene **relevancia constitucional**, además, en cuanto debe permitir que las entidades públicas puedan usar a plenitud tres instrumentos que la Constitución les dio a ellas, aunque no en forma exclusiva, esto es -las "acciones de cumplimiento", las "acciones populares" y el acceso a la justicia a través de la jurisdicción de lo contencioso administrativo- para cumplir los deberes que les

imponen, entre otros, los artículos 1, 2, y 189, numeral 10; 277, numeral 1, y 282, numeral 5, de la Constitución. Tales límites fueron impuestos a las autoridades por los numerales 16 y 10 de los artículos del CPACA que acuso en esta pretensión, si acaso pretenden usar ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo las "acciones de cumplimiento" y las "acciones populares" para exigir a **todos** los particulares, inclusive a quienes no ejercen funciones públicas, el **deber social** de "cumplir las leyes y actos administrativos" y el de "proteger los derechos e intereses colectivos", a los que estas acciones se refieren. De esa manera, los numerales 16 y de los artículos del CPACA que acuso en la pretensión tercera, violan, entre otros, los artículos 87 y 88, y el capítulo 3 del Título VIII (artículos 236, 237 y 238) de la Constitución.

c.-El deber que tienen las autoridades de **asegurar** el cumplimiento de los **deberes sociales** del Estado y de los particulares, entre los cuales se encuentran el deber de "cumplir las leyes y los actos administrativos", y el de "proteger los derechos e intereses colectivos" a los que se refieren especialmente los artículos 87 y 88 de la Constitución, ha sido desarrollado por el Congreso en las leyes 393 de 1997 y 472 de 1998 sobre "acciones de cumplimiento" y "acciones populares" respectivamente. La relación entre esas normas constitucionales y las leyes que las desarrollan, así como su asunto, permiten apreciar la **particular relevancia constitucional** de esta materia.

d.-Los asuntos relativos al ámbito de la jurisdicción "de lo contencioso administrativo" (Capítulo 3 del Título VIII de la Constitución que organiza la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en los artículos 236, 237 y 238), tienen una **relevancia constitucional**, derivada del servicio que esa jurisdicción debe prestar a las autoridades y a los particulares al crear foros **especializados** para interpretar y aplicar la concreción de normas constitucionales en el "derecho administrativo", y para dirimir las controversias que se susciten alrededor de éste.

e.-La "**especialización**" de la jurisdicción de lo contencioso administrativo es el resultado de la orden que dio el artículo 237 al Congreso de determinar el alcance de la jurisdicción de lo contencioso administrativo"; y de la respuesta que dio el Congreso a esa orden en el artículo 104 del CPACA, en donde **especializa** esa jurisdicción en conocer de asuntos de las entidades públicas que versan sobre "derecho administrativo".

f.-La pretensión tercera tiene el propósito de conseguir que una "entidad pública" pueda utilizar las "acciones de cumplimiento" y las "acciones populares" ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo contra cualquier persona privada, y no solo contra las personas privadas que desempeñen funciones administrativas.

g.-El propósito de la pretensión segunda no es lograr que se tramiten ante la jurisdicción en lo contencioso administrativo las demandas con "acciones de cumplimiento" o "acciones populares" que susciten simples **particulares** contra otros **particulares** de similar calidad. Atrás explicamos, en los dos últimos párrafos del numeral "1.1.-El texto 'cierto' del artículo 87 constitucional", página 14 de esta

demanda, las razones constitucionales y legales para ello, que se extienden también, como advertimos en la página 55, a la pretensión segunda, y ahora a esta pretensión tercera.

h.-Ninguna parte del **texto** actual de los numerales 16 del artículo 152 y 10 del artículo 155 del CPACA, **en sí mismo**, se acusa como inconstitucional. Se acusa sí, su **contenido normativo**, por las razones que explicaré adelante, en cuanto no permiten que las "entidades públicas" puedan ejercer las "acciones de cumplimiento" y las "acciones populares" a las que se refieren los artículos 87 y 88 de la Constitución, ante la jurisdicción en lo contencioso administrativo, para demandar a un simple particular.

1.4.-Relación de los numerales 16 del artículo 152 y 10 del artículo 155 del CPACA con otras normas legales.

i.-Esta pretensión tercera se dirige únicamente contra los numerales 16 del artículo 152 y 10 del artículo 155 del CPACA, que siguen vigentes. No encontramos otra norma legal en el CPACA cuyo contenido normativo "cierto" se refiera simultáneamente a los tres asuntos sobre los que versa esta pretensión, a saber: (i) la acción "de cumplimiento" y las "acciones populares"; (ii) las entidades públicas como sujeto activo de tales acciones y (iii) la imposibilidad de acceder a la jurisdicción de lo contencioso administrativo si el sujeto pasivo de tales acciones es un simple particular.

j.-Los límites que contienen las normas que acuso en esta pretensión tercera, en cuanto a la posibilidad de que las autoridades demanden a personas privadas que no desempeñen funciones administrativas, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, con la "acción de cumplimiento" o con "acciones populares" provienen del artículo 6 de la Ley 393 de 1997 ("Acción de cumplimiento") y del artículo 15 de la Ley 472 de 1998 ("acciones populares"), y son objeto de las pretensiones primera y segunda de esta demanda, respectivamente.

k.-La Ley 1437 de 2011 se refiere a la continua existencia de las leyes 393 y 472, en forma explícita, en los artículos 139 y 161; y no incluye ninguna de esas normas, o de sus artículos, en las derogaciones explícitas que aparecen en el artículo 309.

l.-Tanto la Ley 393 de 1997 (Acción de cumplimiento) como la Ley 472 de 1998 (Acciones Populares) fueron modificadas, en algunos aspectos, por los artículos 144 y 146 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), y en asuntos de terminología legal por los numerales 16 del artículo 152 y 10 del artículo 155.

ll.-El artículo 146 del CPACA regula la "acción de cumplimiento de normas con fuerza material de ley o de actos administrativos", pero nada dispone acerca de quién puede ser demandado con tal acción. No modifica, en este aspecto, el artículo 6 de la Ley 393.

m.-El artículo 144 del CPACA se refiere a la "Protección de los derechos e intereses colectivos". Aunque el artículo se refiere al contenido de la demanda cuando el

demandado sea una entidad pública (inciso segundo) o cuando sea un "particular en ejercicio de funciones administrativas" (inciso tercero) no señala, ni permite inferir con "certeza", que si el demandado es un particular la demanda no puede tramitarse ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

n.-Ambos numerales 16 y 10 de los artículos acusados del CPACA suponen, con base en los artículos 87 y 88 de la Constitución, y en los artículos 4 de la Ley 393, y en el mismo texto del artículo 88, que tanto las autoridades como los particulares pueden ejercer las "acciones de cumplimiento" y las "acciones populares".

o.-Ambos numerales 16 y 10 de los artículos acusados del CPACA coinciden con el artículo 3 de la Ley 393 y con el 15 de la Ley 472 para decidir que tanto las "acciones de cumplimiento" como las "acciones populares" se pueden tramitar ante los jueces y tribunales de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

p.-El contenido normativo de ambos numerales 16 y 10 de los artículos acusados del CPACA, supone que los particulares solo pueden ser demandados, en ejercicio de "acciones de cumplimiento" y de "acciones populares" ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo cuando el particular desempeña funciones administrativas.

q.-En este sentido, y con la única salvedad anotada, hay una perfecta coincidencia entre el contenido normativo de los numerales 16 y 10 de los artículos 152 y 155, respectivamente, de la Ley 1437 de 2011, acusados en esta pretensión tercera, con el del artículo 6 de la ley 393, objeto de la primera pretensión de esta demanda, y con el del artículo 15 de la Ley 472, objeto de la segunda pretensión.

r.-De esta manera, en esta demanda se espera que la sentencia de la Corte decida sobre la constitucionalidad de todas las normas que, hasta donde llega mi información, regulan hoy la posibilidad de que las entidades públicas demanden con las acciones de "cumplimiento" y "populares" a simples particulares ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

1.5.- Notas sobre el uso de algunas expresiones legales, y de citas jurisprudenciales, en esta pretensión y en la demanda.

Por razones de economía procesal, ruego a la Corte que al analizar esta pretensión y la demanda tenga en cuenta las notas que incluí sobre el uso que hago en ella de algunas expresiones y citas legales, en las páginas 18 y 56, en relación con el contexto de la primera y la segunda pretensión, en IV, 1, 1.5.

2.-FUNDAMENTOS DE DERECHO DE LA PRETENSIÓN TERCERA

2.1.-Síntesis: arbitrariedad del Congreso en el uso de la facultad de configuración legal, y falta de colaboración con las otras ramas y órganos del poder público.

Para sustentar esta **pretensión tercera** explicaré en los “Fundamentos de Derecho”, cómo los numerales 16 del artículo 152 y 10 del artículo 155 del CPACA, violan, entre otros, los artículos 1, 2; 4, inciso 2; 6, 87, 88, 90; 95, inciso 2; 113, 150, numeral 2; 189, numeral 10; 209, 229, y el Capítulo 3 del Título VIII (artículos 236, 237 y 238), y 277, numerales 1 y 4; y 282, numeral 5, de la Constitución, pero solo en cuanto el Congreso, al definir en un Código el contenido normativo de esos numerales,

1.-Limitó, en forma arbitraria, el alcance de los artículos 87 y 88 constitucionales, y el del capítulo 3 del Título VIII y sus artículos 236, 237 y 238 de la Constitución (jurisdicción de lo contencioso administrativo) en cuanto instrumentos creados por la Constitución para que las autoridades puedan cumplir su deber de **asegurar** el cumplimiento de dos de los **deberes sociales** del Estado y de **todos** los particulares (Artículo 2 inciso segundo, de la Constitución), esto es, de los relativos al cumplimiento de las leyes y los actos administrativos, y a la protección de los derechos e intereses colectivos

2.-Usó en forma arbitraria la facultad de configuración legal que le atribuyen los artículos 150, numeral 2; 87 y 88 de la Constitución, pues **dejó de aplicar criterios de proporcionalidad y razonabilidad** que le imponen otras normas, y en particular el artículo 113 de la Constitución, en cuanto el contenido normativo de tales numerales 16 y 10 impide que las entidades públicas, obrando como actoras, puedan demandar con “acción de cumplimiento” o con “acciones populares” ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, a las personas privadas que no desempeñan funciones administrativas (simples particulares) pero que incumplen las leyes o los actos administrativos, o que amenazan o violan derechos o intereses colectivos.

3.-Incumplió el deber de colaborar con las otras ramas y órganos del poder público para que cumplan su deber de (i) **garantizar** la efectividad de los principios, derechos y deberes constitucionales (artículo 2, inciso primero, de la Constitución) y de (ii) **asegurar** el cumplimiento de los **deberes sociales** del Estado y **de los particulares** (artículo 2, inciso segundo, de la Constitución), en cuanto el contenido normativo de esos numerales 16 y 10 impide, sin justificación constitucional, impide que las entidades públicas, obrando como actoras, puedan demandar con “acción de cumplimiento” o con “acciones populares”, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, a personas privadas que **no** desempeñan funciones administrativas (simples

particulares) pero que incumplen las leyes o los actos administrativos, o que amenazan o violan derechos o intereses colectivos.

La demanda se acoge a uno de los pronunciamientos que aparecen en la Sentencia C-043 de 2017, de la cual fue ponente el magistrado Palacio, pues, aunque la controversia a la cual se refería esa Sentencia es muy diferente de la que se plantea en esta pretensión tercera de la demanda, la afirmación que la Corte hizo sobre la naturaleza de sus decisiones tiene una validez general, no limitada a la controversia en la que se produjo. La Corte dijo:

Es de remarcar que esta Corte Constitucional ha señalado que en principio el control constitucional se ejerce sobre el contenido normativo de una determinada disposición y no sobre el lenguaje escogido por el legislador, la estructura gramatical adoptada o los problemas de técnica legislativa que puedan afectarla. Sin embargo, en algunos casos el uso del lenguaje, la estructura ambigua de las normas u otros problemas de técnica legislativa, pueden comprometer bienes constitucionalmente protegidos y afectar entonces la constitucionalidad de la correspondiente disposición.

El Congreso incurrió en las violaciones aludidas arriba -y que explicaré en detalle en estos "Fundamentos de Derecho" -al aprobar los numerales 16 del artículo 152 y 10 del artículo 155 del CPACA, cuyos **contenidos normativos** crearon como **condición** para que las "entidades públicas" puedan acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo con la "acción de cumplimiento" o con las "acciones populares" contra particulares, que estos desempeñen funciones administrativas.

La facultad de regulación legal del Congreso y la de expedir Códigos como el CPACA, que consta en el inciso primero y en el numeral 2 del artículo 150 de la Constitución, no es absoluta; está limitada (i) por el contexto constitucional, del cual hacen parte los artículos 87 y 88 de la Constitución; y, (ii) entre otras normas, por el artículo 113 constitucional, que le impone al Congreso el deber de colaborar armónicamente con las otras ramas y órganos del Estado; y (iii) por el capítulo 3 del Título VIII de la Constitución, que organiza, en los artículos 236, 237 y 238, la jurisdicción de lo contencioso administrativo como instrumento **especializado** para una definición de las controversias que versen sobre asuntos de derecho administrativo.

El **límite y la condición** que crea el contenido normativo de tales numerales 16 y 10, impide, sin justificación, a las "entidades públicas" que tienen personería jurídica, cumplir con su deber de **asegurar** el cumplimiento de los **deberes sociales** (artículo 2, inciso segundo, de la Constitución) del Estado, y de **todos** los particulares, usando las acciones de "cumplimiento" y "populares" contra **algunos particulares** ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, como si tales particulares dispusieran de un fuero para no comparecer ante ella cuando se controvierten sus deberes sociales. De esta manera, tales numerales violan el

artículo 2, inciso segundo, de la Constitución y, por supuesto, las normas constitucionales que organizan la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Aunque la **finalidad** de los numerales 16 del artículo 152 y 10 del artículo 155 del CPACA, normas de un código **procesal**, es legítima, en cuanto procuran desarrollar los artículos 87, 88 y el Capítulo 3 del Título VIII constitucionales, esos numerales, en cuanto su contenido normativo crea la **condición** descrita arriba, no son **adecuados** al conjunto de normas de **derecho sustancial** que el Congreso debió tener en cuenta para cumplir esa finalidad ; y la causa de la falta de adecuación entre esos numerales y la finalidad que ellos deberían procurar consiste en que esa **condición** es **arbitraria**.

El conjunto de normas de **derecho sustancial** que el Congreso debió tener en cuenta al ejercer la facultad que le confiere el artículo 150, inciso primero y numeral 2, de expedir códigos por medio de leyes, está compuesto por (i) los deberes que la Constitución impone a las entidades públicas en relación con los deberes sociales del Estado y los particulares; (ii) los instrumentos que la Constitución otorga a las "entidades públicas" para que cumplan sus deberes constitucionales, en colaboración las unas con las otras; (iii) la existencia de la jurisdicción de lo contencioso administrativo como instrumento que, por su especialización, debe contribuir a asegurar la **efectividad** y la **eficacia** en el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares; y (iv) las obligaciones de cumplimiento de leyes y de actos administrativos, y de protección de los derechos e intereses colectivos que la Constitución impone tanto a las autoridades como a **todos** los particulares. En la medida en que el Congreso no tuvo en cuenta en forma adecuada ese conjunto de normas, porque obró en forma arbitraria, excedió su facultad de expedir códigos por medio de leyes (Artículo 150, inciso primero y numeral 2) y violó las normas de derecho sustancial a las que debía sujetarse, en particular los artículos 2, 87, 88, 113, el inciso primero y el numeral 2 del artículo 150; y el capítulo 3 del Título VIII (artículos 236, 237 y 238) de la Constitución.

En efecto, el contenido normativo de los numerales 16 del artículo 152 y 10 del artículo 155 del CPACA crea una **condición arbitraria** para el acceso de las entidades públicas a la jurisdicción de lo contencioso administrativo cuando se trata de actuar contra simples particulares con las acciones de "cumplimiento" y "populares". La **arbitrariedad** consiste en haber configurado el **contenido normativo** de esos numerales, creando esa **condición (i)** sin obedecer a un mandato constitucional, (ii) sin que ella sea necesaria para proteger los derechos de los simples particulares; (iii) sin que ella produzca a los simples particulares un beneficio comparable a la limitación que impone a las entidades públicas para usar las acciones de "cumplimiento" y "populares" ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, y satisfacer, así, su deber de **asegurar que todos los particulares** cumplan sus **deberes sociales**.

2.2.- La jurisprudencia y los límites a la facultad de configuración legal del Congreso.

Por razones de economía procesal, ruego a la Corte considerar incorporadas en este numeral 2.2., las explicaciones que di sobre la jurisprudencia y los límites a la facultad de configuración legal del Congreso en el mismo numeral de los "Fundamentos de derecho de la primera pretensión" de esta demanda, páginas 21 y 22.

2.3.- La arbitrariedad en la configuración de los numerales 16 del artículo 152 y 10 del artículo 155 del CPACA

Como expliqué atrás, la **arbitrariedad** del Congreso en la configuración de los numerales 16 del artículo 152 y 10 del artículo 155 del CPACA consiste en haber creado un **contenido normativo** que implica una **condición** según la cual, para que las "entidades públicas" puedan acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo con la "acción de cumplimiento" o con las "acciones populares" contra particulares se requiere que estos desempeñen funciones administrativas.

Esa **condición** procesal es **arbitraria**, e **inadecuada** para conseguir la finalidad de desarrollar normas **sustantivas** como los artículos 2, 87, 88, 113; 150, inciso primero y numeral 2; y el capítulo 3 del Título VIII (artículos 236, 237 y 238) de la Constitución porque,

- (i) no obedece a un mandato constitucional,
- (ii) no es necesaria para proteger los derechos de los simples particulares;
- (iii) no produce a los simples particulares un beneficio comparable a la limitación que impone a las entidades públicas para usar las acciones de "cumplimiento" y "populares" ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, y satisfacer, así, su deber de **asegurar que todos los particulares** cumplan sus **deberes sociales**.

En seguida, desarrollo con más detalle los argumentos que acabo de enunciar.

2.3.1.-Los "deberes sociales" de los particulares, a cuyo "aseguramiento" debió colaborar el Congreso para cumplir con el artículo 113 constitucional.

1.-Las autoridades están instituidas, entre otros fines, para "**asegurar** el cumplimiento de los **deberes sociales** del Estado y **de los particulares**" (artículo 2, inciso segundo, de la Constitución). Ello es necesario para lograr la prevalencia del "**interés general**" (artículos 1 y 2 de la Constitución), pues no se concibe que éste pudiera lograrse si el Estado y los particulares no cumplieran sus "deberes sociales".

2.-El inciso segundo del artículo 2 constitucional alude a dos tipos de deberes, relacionados pero distintos, así:

a.-Un deber **de las autoridades**, que consiste en **“asegurar”** el cumplimiento de los **“deberes sociales”** del Estado y de los particulares. El sujeto pasivo de este deber son las autoridades; y la obligación que él les crea consiste en actuar ante el Estado y ante todos los particulares, para que uno y otro cumplan con sus deberes sociales.

El Procurador es destinatario particular, pero no exclusivo, del **deber de aseguramiento** que incluye el inciso segundo del artículo 2 de la Constitución. A él le corresponde, en especial, según el artículo 277 constitucional: “1. Vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos”; y, además: “4. Defender los intereses colectivos, en especial el ambiente.

Del mismo modo, el Defensor del Pueblo es destinatario particular, pero no exclusivo, del deber de **aseguramiento** que incluye el inciso segundo del artículo 2 de la Constitución. En efecto, a él le corresponde, en especial, según el artículo 282 constitucional, en el numeral 5: “Interponer acciones populares en asuntos relacionados con su competencia”.

b.-Un deber **del Estado y de todos los particulares**, de cumplir con sus **deberes sociales**. Tanto el Estado – y no solo “las autoridades”- como **todos** los particulares, somos sujetos pasivos de estos “deberes sociales” cuyo contenido específico debe buscarse en la Constitución y la ley.

3.-Los “deberes sociales”, a los que se refiere el inciso segundo del artículo 2 de la Constitución, implican, como todos los deberes, obligaciones de hacer o no hacer algo.

4.-Los “deberes sociales” se orientan a la prevalencia del **“interés general”** (artículos 1 y 2 de la Constitución); y adquieren su carácter de “deberes sociales” cuando cumplen una triple condición: (i) que su fuente inmediata no sea la voluntad privada sino la Constitución o la ley; (ii) que obliguen a **todas** las personas, no importa su posición en la sociedad; (iii) que, en reciprocidad a tales “deberes”, **todas** las personas puedan beneficiarse del cumplimiento propio y del de las demás.

5.-La obligatoriedad general de los “deberes sociales” aparece de relieve en el inciso segundo del artículo 2 de la Constitución, el cual indica, con claridad, quiénes son los sujetos pasivos de las obligaciones respectivas: tanto el Estado como los particulares.

6.-En concordancia con el inciso segundo del artículo 2 de la Constitución, el artículo 90 constitucional obliga al "Estado" -y no solo a quienes cumplen funciones administrativas- a responder patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables por acción u omisión de las autoridades públicas (artículo 90 de la Constitución).

7.-Interesa destacar que, en relación con los sujetos pasivos de los "deberes sociales", el inciso segundo del artículo 2 de la Constitución se refiere a "**los particulares**", **sin excepción**. Ese artículo no distingue entre "personas privadas que desempeñan funciones administrativas" y personas privadas que **no** desempeñan ese tipo de funciones. Por el contrario, el contenido normativo de los numerales 16 del artículo 152 y 10 del artículo 155 del CPACA si se funda en esa distinción.

8.-Además, es probable que la distinción entre "particulares que actúan en ejercicio de funciones públicas" y "particulares que no actúan en ejercicio de tales funciones" habría sido innecesaria en el segundo inciso del artículo 2 de la Constitución, pues los particulares que actúan en ejercicio de funciones públicas son parte del "Estado", y el artículo 2 de la Constitución indica, sin duda, que también el Estado tiene "deberes sociales".

9.-Uno de los principales, si no el principal, entre los "deberes sociales", que tienen origen directo y explícito en la Constitución, es el de "**cumplir la ley y los actos administrativos**". Este es un "deber social", por su origen, y porque obliga al Estado y a **todos** los particulares. Así se observa, sin más, en los artículos 4, inciso segundo; 6, 87, y 95, inciso segundo, de la Constitución.

10.-Tiene también particular relevancia entre los **deberes sociales** el de "proteger los derechos e intereses colectivos". En efecto, (i) los "derechos e intereses colectivos" son bienes jurídicos protegidos por el artículo 88 de la Constitución; (ii) el deber de protegerlos no se incluyó en la Constitución en interés exclusivo de una sola persona o de un grupo de personas; ni (iii) ese deber corresponde solo a algunas personas o grupo de personas. Este deber es, por tanto, uno de los "**deberes sociales**" del Estado y de los particulares" a los que alude el inciso segundo del artículo 2 de la Constitución. Es un deber orientado a la prevalencia del "**interés general**" (artículos 1 y 2 de la Constitución).

2.3.2.-Instrumentos generales que la Constitución otorga a las autoridades para cumplir sus deberes, y que el Congreso debió fortalecer para cumplir con el artículo 113 constitucional.

11.-Puesto que los “**deberes sociales**” existen en interés de todas las personas, y para la prevalencia del “interés general” (artículo 1 de la Constitución), la Constitución se ocupa en crear instrumentos para que las autoridades y los particulares puedan actuar para conseguir que el Estado y los demás particulares cumplan sus propios deberes.

12.-Los particulares pueden usar todos, o casi todos, los instrumentos aludidos, bien para interés general o para ejercer sus derechos individuales. Pero ello no significa, en modo alguno, que la utilidad de esos instrumentos sea menor cuando la Constitución permite que **las autoridades** los usen, caso en el cual deben hacerlo para cumplir con los deberes que les imponen la Constitución y las leyes y, entre estos, el de **asegurar** el cumplimiento de los **deberes sociales** del Estado y de los particulares (Artículo 2 de la Constitución).

13.-En Colombia, cada autoridad y cada particular es, entonces, titular de un derecho subjetivo correspondiente a cada “deber social”. Este derecho se concreta a veces, en el caso de las autoridades, en la facultad de aplicar las leyes, actos administrativos y sentencias contra la voluntad de los particulares. Pero, tanto en el caso de las autoridades, como en el de los particulares, se concreta también en la facultad de exigir, de ciertos órganos del Estado, que **aseguren**, por medio de sentencias o actos administrativos, ejecutables luego, el cumplimiento de los “deberes sociales” por parte de los otros órganos del Estado y por parte de otros particulares.

14.- Hay un “deber social” que es, al mismo tiempo, el primer instrumento que la Constitución pone al servicio de las autoridades para **asegurar** el cumplimiento de los demás “deberes sociales”: es la obligación que impone a todas las personas en Colombia de obedecer la Constitución, la ley y las órdenes de las autoridades (artículos 4, inciso segundo; 6; y 95, inciso segundo, de la Constitución).

15.-Otro instrumento que la Constitución crea, en su artículo 6, para que las autoridades puedan **asegurar** el cumplimiento de los deberes sociales de los particulares es la advertencia de que los particulares incurren en “responsabilidad” cuando “infringen la Constitución y la ley”. El artículo 6 constitucional complementa, pues, las otras normas constitucionales que obligan a **todas** las personas en Colombia a obedecer la Constitución, la ley y los actos administrativos.

16.-Otro instrumento que la Constitución puso a disposición, tanto de las autoridades, como de los particulares, es el derecho de “**acceso a la justicia**” (artículo 229 de la Constitución) y, en particular, el de acceso a la **jurisdicción**

de lo contencioso administrativo (Título VIII, Capítulo 3 de la Constitución).

17.-El derecho de **“acceso a la justicia”** no es en Colombia, de ninguna manera, solo un instrumento para que los particulares diriman sus controversias, consigo mismos o con las autoridades. Es también un instrumento para que las autoridades -y el Procurador y el Defensor del Pueblo entre ellas- puedan cumplir los deberes que les imponen los artículos 1, 2, 90 277, numerales 1 y 4; y 282, numeral 5, de la Constitución, entre otros.

18.-Otro de los instrumentos que la Constitución otorga a todas las personas, pero que resulta útil para que las autoridades puedan cumplir su deber de **“asegurar”** el cumplimiento de los **“deberes sociales”** del Estado y de los particulares, es el derecho a que, cuando accedan a la justicia, ésta dé atención prevalente al **derecho sustantivo** (artículo 228 de la Constitución).

19.-Y, puesto que, según el artículo 4 de la Constitución, ella es **“norma de normas”** y prevalece sobre la ley y cualquier otra norma jurídica, toda norma constitucional es **derecho sustantivo**, y cualquier disposición legal procesal debe interpretarse y aplicarse, ante todo, en forma que acate la Constitución.

20-La existencia de una **jurisdicción de lo contencioso administrativo** significa que el constituyente tuvo razones sustanciales de justicia y de conveniencia para distinguirla de la jurisdicción ordinaria. Los textos de los artículos 236, 237 y 238 que aparecen en el Capítulo 3 del Título VIII de la Constitución muestran en forma **“cierta”** la voluntad del constituyente de tenerla como una jurisdicción **especializada**.

21.- La **“especialización”** de la jurisdicción de lo contencioso administrativo es el resultado de la orden que dio el artículo 237 al Congreso de determinar el alcance de la jurisdicción de lo contencioso administrativo”; y de la respuesta que dio el Congreso a esa orden en el artículo 104 del CPACA, en donde **especializa** esa jurisdicción en conocer de asuntos de las **“entidades públicas”** que versan sobre **“derecho administrativo”**.

22.-La Constitución creó la **jurisdicción de lo contencioso administrativo** para que jueces y tribunales especializados en **“derecho administrativo”** decidan las controversias que atañen al régimen jurídico especial de quienes cumplen funciones administrativas en cualquier rama del poder público o en cualquiera de los órganos del Estado. Así lo indica, por mandato del artículo 237 constitucional, el artículo 104 del CPACA.

23.-La existencia de una **jurisdicción de lo contencioso administrativo** implica que la **especialización**, propia de tal jurisdicción, debe servir para facilitar a las autoridades, en general, el cumplimiento **“efectivo”** (artículo 2, inciso primero, de la Constitución) de sus deberes, y a las autoridades administrativas, en particular, **“eficacia”** en el desempeño de los suyos (artículo 209 de la Constitución).

24.-De modo que uno de los instrumentos que la Constitución otorga a las "entidades públicas" para cumplir en forma **efectiva y eficaz** con los deberes que les imponen los artículos 1 y 2 constitucionales consiste en que su "acceso a la justicia" pueda hacerse **ante la jurisdicción en lo contencioso administrativo**. Esta jurisdicción se **especializa**, según el artículo 104 de la Ley 1437 de 201, en resolver las controversias de "derecho administrativo" en las que participan las autoridades, entre ellas, o con toda clase de personas privadas.

25.-El acceso a la jurisdicción de lo contencioso administrativo es un instrumento que la Constitución otorga a las autoridades para cumplir en forma **efectiva y eficaz** con los deberes que les imponen los artículos 1 y 2, cuando son actores en la "acción de cumplimiento" y en las "acciones populares" que crearon los artículos 87 y 88 de la Constitución. Actuar en esa jurisdicción les permite satisfacer mejor su deber de "**asegurar** el cumplimiento de los **deberes sociales** del Estado y de los particulares", en cuanto ella se especializa en el "derecho administrativo" que es propio de las controversias entre las autoridades y los particulares cuando versan sobre **derechos sociales**.

2.3.3.-La condición que imponen los numerales acusados de los artículos 152 y 155 del CPACA para que las autoridades puedan actuar con la "acción de cumplimiento" o con "acciones populares" ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo contra simples particulares no obedece a un mandato constitucional.

26.-Mientras que el artículo 2, inciso segundo, de la Constitución impone a las autoridades el deber de "asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y **de los particulares**", **sin excepción**, no hay norma similar que de alguna manera impida a las autoridades el uso de la "acción de cumplimiento" o de las "acciones populares" ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo contra las personas privadas que no desempeñan funciones administrativas.

27.-El Capítulo 3 del Título VIII de la Constitución se limita a crear una jurisdicción especial para definir controversias sobre el derecho que se les aplica a las autoridades, en sí mismas o en su relación con los particulares. Y en ese Capítulo no figura nada parecido a la restricción que contienen los numerales 16 del artículo 152 y 10 del artículo 155 del CPACA.

28.-Más aun, los artículos 4, inciso segundo, y 95, inciso segundo, de la Constitución crean a **toda** persona, en Colombia, el deber de "Cumplir la Constitución y las leyes", de modo que **debería haber una excepción o razón constitucional expresa – y no la hay-** para que pudiera impedirse a las "entidades públicas" usar la acción de "cumplimiento" o las "acciones populares"

contra personas privadas que no desempeñan funciones administrativas, o para que pudiera impedirse acudir en esos casos a la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

29.-El artículo 87 de la Constitución no impide que las autoridades puedan usar la "acción de cumplimiento" contra toda clase de personas privadas. Por supuesto, el artículo 87 indica que las sentencias que se produzcan como resultado de procesos iniciados con "acciones de cumplimiento" podrán "ordenar a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido". Pero ello **no implica una prohibición** para que iguales órdenes, por solicitud de las autoridades, puedan dirigirse también en las sentencias contra toda clase de particulares.

30.-En el texto del artículo 87 no hay verbo, adverbio, adjetivo o sustantivo que impida el uso de la "acción de cumplimiento" por las autoridades contra cualquier clase de particulares. El artículo autoriza, sí, expresamente, lo que era más inusual en los sistemas jurídicos occidentales hasta finales del siglo XIX, esto es, que los jueces dieran órdenes a las autoridades administrativas. Pero no puede inferirse de allí que los jueces no puedan hacer, con ejercicio de una acción de origen constitucional, lo que han hecho de tiempo atrás con las acciones que otorgan las legislaciones civiles, comerciales, y procesales: dar órdenes a los particulares.

31.-La redacción de la segunda frase del artículo 87 constitucional es un simple reflejo de la corrección que ha hecho el derecho administrativo, desde finales del siglo XIX, a ciertas leyes que se crearon durante la Revolución Francesa y según las cuales no era admisible que los jueces dieran órdenes a los administradores públicos. Pero, en un contexto constitucional moderno, en el que las autoridades deben **asegurar** el cumplimiento de los deberes sociales de los **particulares, sin excepción** (artículo 2, inciso segundo), y en el que todas las personas deben obediencia a la leyes y actos administrativos (artículos 4, inciso segundo; 6 y 95, inciso segundo), interpretar la segunda frase del artículo 87 como una **prohibición** para que las autoridades ejerzan la "acción de cumplimiento" contra toda clase de particulares, **rompe el equilibrio contextual que la Constitución establece entre los derechos y las obligaciones de las personas y las autoridades.**

32.- La **redacción y el contenido normativo del artículo 88 constitucional** permiten afirmar que el deber de "protección de los derechos e intereses colectivos", cuyo cumplimiento es la finalidad explícita de ese artículo, existe a cargo de cualquiera que pudiera poner en peligro o violar tales derechos e intereses. Tanto el texto como el contenido normativo del artículo 88 crean la posibilidad de que las autoridades puedan usar esa acción, ante la jurisdicción especializada en asuntos de derecho administrativo, **contra toda clase de personas**, sin que importe el tipo de funciones que desempeñen.

33.-No hay razón constitucional alguna para suponer que, así como las autoridades administrativas pueden, en algunos casos, ser renuentes al cumplimiento de la ley y de los actos administrativos, o faltar al deber de proteger los derechos e intereses colectivos, los simples particulares, no puedan ser renuentes también, por decir lo menos, frente a esos **deberes sociales**. Ni hay razón constitucional o práctica alguna para suponer que **el daño** que pueden causar al "interés general" los simples particulares que incumplen la ley y los actos administrativos o que desprotegen los derechos e intereses colectivos es menor que el que pueden ocasionar las autoridades con sus acciones u omisiones.

2.3.4.- La condición que imponen los numerales 16 del artículo 155 y 10 del artículo 155 del CPACA, para que las autoridades puedan actuar con "acción de cumplimiento" o "acciones populares" ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo contra particulares, no es necesaria para proteger los derechos de los simples particulares.

34.-El deber constitucional de cumplimiento de leyes y actos administrativos obliga a **todas** las personas; así aparece en normas constitucionales **sustanciales**, como el artículo 2, inciso segundo; el artículo 4, inciso segundo; el artículo 6 y el artículo 95, inciso segundo.

35.- No existe un **fuero constitucional** que justifique el que se impida a las autoridades ejercer las acciones "de cumplimiento" o las "acciones populares" contra personas privadas que no desempeñen funciones administrativas.

Por el contrario:

a.-El inciso segundo del artículo 2 constitucional, ordena a las autoridades **asegurar** el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares, sin distinguir entre si estos desempeñan, o no, funciones administrativas.

b.-El inciso segundo del artículo 4 constitucional les señala a las personas privadas que no desempeñan funciones administrativas, en igualdad con las demás personas nacionales y extranjeras en Colombia, un deber de cumplimiento de la Constitución y de las leyes, y de obediencia a las autoridades.

c.-El artículo 6 de la Constitución consagra una responsabilidad de los particulares, **sin excepción**, cuando infringen la Constitución y las leyes.

d.-El artículo 95 de la Constitución indica que **toda** persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes.

36.-De modo que la **condición** que aparece en el contenido normativo de los numerales 16 del artículo 155 y 10 del artículo 155 del CPACA, no puede justificarse con el propósito de proteger alguno de los derechos fundamentales de los simples particulares, o su dignidad, como si tales derechos pudieran lesionarse por el solo hecho de que una autoridad ejerciera contra sus titulares ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo la "acción de cumplimiento" o las "acciones populares". Por el contrario, la posibilidad de que las controversias de los simples particulares con las autoridades sean resueltas por jueces especializados es una garantía para todas las partes.

37.- En efecto, si el artículo 4 de la Ley 393 no considera contraria a tales derechos o dignidad el que los simples particulares comparezcan ante los jueces de la jurisdicción de lo contencioso administrativo como actores en "acciones de cumplimiento"; y si los artículos 12 y 15 de la Ley 472 tampoco les impida comparecer ante esos jueces como actores de "acciones populares", no hay razón ni proporción alguna en impedir que comparezcan ante ella como demandados en este mismo tipo de procesos.

38.-El hecho de que los simples particulares pudieran participar, como demandados en procesos de "acción de cumplimiento" o de "acciones populares" iniciados por una autoridad, ante un juez o tribunal de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, no implicaría tampoco, de ninguna manera, desmejora del conjunto de garantías procesales que conocemos como "debido proceso", pues éstas se aplican por igual a los particulares cuando son actores como cuando son demandados en un proceso ante esa jurisdicción.

39.-Ya existen en el derecho colombiano múltiples acciones -distintas de las de "cumplimiento" y de las "populares"- en las cuales el actor es una autoridad y el particular demandado ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo es un simple particular Así, por ejemplo:

a.-El inciso tercero del artículo 140 del CPACA permite a las autoridades demandar a los particulares **-sin distinción-** cuando estos le han causado un daño.

b.-En asunto de controversias contractuales, el artículo 141 del CPACA permite a las autoridades demandar a los particulares **-sin distinción-**, si han incumplido un contrato estatal.

40.-Con la "acción de cumplimiento" de leyes y actos administrativos y con las "acciones populares", la Constitución busca la "efectividad" y la "eficacia" de **deberes sociales** de mucha mayor relevancia constitucional que el cumplimiento de los contratos o la reparación de un daño patrimonial; y no hay razón ni proporción para sostener que, solo en materia de "acciones de cumplimiento" o de "acciones populares", la posibilidad de que cualquier particular pueda ser llamado a los procesos respectivos ante la jurisdicción de

lo contencioso administrativo como demandado lesione sus derechos fundamentales o su dignidad.

2.3.5.-La condición que imponen los numerales 16 del artículo 152 y 10 del artículo 155 del CPACA, para que las autoridades puedan usar la "acción de cumplimiento" contra particulares ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo no es proporcional ni razonable cuando se compara la reducción que ella impone en las facultades de las autoridades para cumplir sus deberes constitucionales con el beneficio que otorga a los simples particulares.

41.- Es muy difícil encontrar razones para sostener que los simples particulares se beneficien por la existencia de la **condición** que crea el contenido normativo de los numerales 16 del artículo 152 y 10 del artículo 155 del CPACA; no tengo noticia de que algún grupo de simples particulares haya pedido que se introduzca esta condición en las leyes; y en verdad no existe beneficio alguno de orden constitucional o legal que se derive para ellos de esta **condición**. El tener que comparecer, en relación con asuntos que involucran "cumplimiento de leyes y actos administrativos", o "derechos colectivos" y no simples derechos o intereses particulares, ante jueces no especializados en derecho administrativo, no beneficia a los simples particulares, sino que los perjudica. La condición que crean los numerales 16 del artículo 152 y 10 del artículo 155 del CPACA, no libera a los simples particulares, por supuesto, de la obligación de "cumplir las leyes y los actos administrativos", o de "proteger los derechos e intereses colectivos". Ni impide que las autoridades intenten, en la medida en que les resulte posible, el uso de otras facultades para conseguir los mismos o similares objetivos.

42.-Y, en todo caso, puesto que las entidades públicas pueden satisfacer sus deberes constitucionales usando, entre otros medios, la "acción de cumplimiento" que crea el artículo 87, o las "acciones populares" del artículo 88, el CPACA debió respetarles la facultad de elegir cuándo usar estas acciones, u otra de sus facultades, contra toda clase de particulares incumplidos. En efecto, es probable que, según cada situación, no haya otro medio judicial disponible; o que el uso de otras facultades de las autoridades no sea aceptable legalmente, o que resulte más dilatado, ineficiente o antieconómico, o contrario a la sostenibilidad fiscal (artículos 209 y 334 de la Constitución) que el uso de la "acción de cumplimiento" o de las "acciones populares".

43.-La condición que los numerales 16 del artículo 152 y 10 del artículo 155 del CPACA imponen a las "entidades públicas" para usar la "acción de cumplimiento" o las "acciones populares" contra algunos particulares, no es proporcional ni razonable si se tiene en cuenta que así como la Constitución crea **deberes especiales de garantía** para el Estado en cuanto a la **efectividad** de los principios, **derechos y deberes** constitucionales; y en

cuanto a **asegurar** el cumplimiento de los **deberes sociales** del Estado **y los particulares** (artículo 2 de la Constitución), las autoridades deben recibir, por lo menos, el mismo acceso a las acciones y jurisdicciones que los particulares pueden usar contra ellas.

44.-Las autoridades tienen deberes constitucionales especiales (artículos 1 y 2 de la Constitución), **que no recaen de la misma manera sobre los particulares**. Por eso no es proporcional ni razonable limitar **a las autoridades** el uso de las facultades que la Constitución les da para "acceder a la justicia" (artículo 229 de la Constitución, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, con la "acción de cumplimiento" que crea el artículo 87, o con las "acciones populares" del artículo 88, por el simple hecho de que el particular al cual demandarían **no** sea "persona privada que desempeñe funciones administrativas".

45.-La "acción de cumplimiento" y las "acciones populares" que crean los artículos 87 y 88 constitucionales pueden ser unos de los mejores instrumentos que utilicen las autoridades para **asegurar** el cumplimiento de los **deberes sociales** del Estado y de los particulares, sin excepción. Por eso el Congreso debió tener una razón constitucional de mucha envergadura -y no la tuvo- para limitar la utilidad de esos instrumentos haciendo distinciones entre personas, cuando esas distinciones se oponen a la **obligación general** de obedecer leyes y actos administrativos y de proteger los derechos e intereses colectivos, impuesta por la Constitución a **todos** los particulares (artículo 2, inciso segundo) y a **todas** las personas (artículo 4, inciso segundo; y artículo 95, inciso segundo) y a todos quienes eventualmente desprotejan los derechos e intereses colectivos (Artículo 88).

46.- No es razonable, ni proporcional, disponer que el solo hecho de que el demandado sea un simple particular **prevalezca** sobre las razones que existen **siempre** para que las "entidades públicas" puedan usar, entre otros medios, la "acción de cumplimiento" y las "acciones populares", para atender su obligación de **asegurar** "el cumplimiento de los **deberes sociales** del Estado y de los particulares", sin excepción (artículo 2 constitucional).

47.-Ni hay razón para suponer que si, según los artículos 144 y 146 del CPACA los simples particulares pueden tener interés legítimo en demandar a las autoridades ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo para que "cumplan las leyes y los actos administrativos", y para que "protejan los derechos e intereses colectivos", las autoridades no puedan tener el mismo interés, cuando son esos particulares los que faltan al **deber social** de "cumplir las leyes y los actos administrativos" y al de "proteger los derechos e intereses colectivos".

48.- La **condición** para usar la "acción de cumplimiento" y las "acciones populares" contra algunos particulares ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo que impone a las autoridades el contenido normativo de los

numerales 16 del artículo 155 y 10 del artículo 155 del CPACA no es proporcional ni razonable si se tiene en cuenta que el artículo 90 de la Constitución crea al Estado una responsabilidad patrimonial por los daños antijurídicos derivados de la acción **y omisión** de las autoridades. La "acción de cumplimiento" y las "acciones populares" contra cualquier clase de particulares sería un instrumento **adecuado**, entre otros, para impedir que el Estado incurriera en las **omisiones** y en la responsabilidad que señala el artículo 90 constitucional y que, según el artículo 140 del CPACA, se exige ante esa jurisdicción.

49.-No es proporcional ni razonable limitar a las "entidades públicas" el uso de los derechos que la Constitución les da para "acceder a la justicia" (artículo 229 de la Constitución) en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, con las acciones de "cumplimiento" y "populares" contra simples particulares, cuando se advierte que, de acuerdo con los artículos 144 y 146 del CPACA esos mismos particulares sí podrían demandar a una "entidad pública" con la mismas acciones a los que se refieren estos artículos ante esa jurisdicción.

50.- No es proporcional ni razonable limitar a las "entidades públicas" el uso de los derechos que la Constitución les da para "acceder a la justicia" (artículo 229 de la Constitución) ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, con las acciones de "cumplimiento" y "populares" que crean los artículos 87 y 88 constitucionales, contra simples particulares, cuando el legislador sí permite que las autoridades demanden ante esa jurisdicción a todos los particulares para **asuntos de menor relevancia constitucional**, como son los relacionados con "controversias contractuales" (artículo 141 del CPACA); y con la "repetición" por daños causados a otras personas y por los cuales el Estado ha tenido que responder (art. 142 del CPACA).

51.-Por lo tanto, los numerales 16 del artículo 155 y 10 del artículo 155 del CPACA, en la medida en que impiden a las "entidades públicas" ejercer ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo la acción "de cumplimiento" y las "acciones populares" contra particulares que no desempeñan funciones administrativas reducen, en forma **desproporcionada e irrazonable**, el alcance de la "acción de cumplimiento" y el de las "acciones populares" que crearon los artículo 87 y 88 constitucionales, y la utilidad de la jurisdicción de lo contencioso administrativo (Capítulo 3 del Título VIII de la Constitución) , e impiden a las "entidades públicas" el uso pleno de todos los instrumentos que la Constitución les da para **asegurar** el cumplimiento de los **deberes sociales** del Estado y de los particulares, en cuanto estos incluyen el deber de "cumplir las leyes y actos administrativos" y el de "proteger los derechos e intereses colectivos".

52.- El contenido normativo de los numerales 16 del artículo 152 y 10 del artículo 155 del CPACA, que acuso en la pretensión tercera de la demanda, tiene el propósito de dar un desarrollo **procesal** a instituciones que son **de**

derecho sustancial, en cuanto su origen es la Constitución misma, a saber, a la "acción de cumplimiento", a las "acciones populares" derivadas de los artículos 87 y 88 de la Constitución y al Capítulo 3 del Título VIII (artículos 236, 237 y 238) que se refieren a la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Ese derecho **sustancial** debió guiar la redacción de las normas **procesales** de los numerales 16 del artículo 152 y 10 del artículo 155 del CPACA. Pero en ellos, como he explicado, no se hizo un desarrollo **adecuado** de los artículos 87 y 88 de la Constitución, **normas sustanciales**, en cuanto, de modo arbitrario, se impidió a las autoridades el uso de las "acciones de cumplimiento" y de las "acciones populares" ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, cuando las demandas se dirigen contra simples particulares. Por eso se violó, entre otras normas, por falta de aplicación, el artículo 228 de la Constitución.

2.3.6.-Conclusiones sobre las razones por las cuales el contenido normativo de los numerales 16 del artículo 152 y 10 del artículo 155 del CPACA violan diversas normas de la Constitución Política.

En gran síntesis, el contenido normativo de los numerales 16 del artículo 155 y 10 del artículo 155 del CPACA **condiciona** la facultad que las "**entidades públicas**" o **autoridades**, tienen para ejercer ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo las acciones de "cumplimiento" y "populares", a que las demandas se dirijan contra otras entidades públicas o contra personas privadas que desempeñan funciones administrativas. Esto es, a que **no** se dirijan contra personas privadas que no desempeñan funciones administrativas.

Ello viola el inciso primero del artículo 150 de la Constitución, en cuanto el Congreso, al expedir los numerales 16 del artículo 155 y 10 del artículo 155 del CPACA, empleó su facultad de expedir las leyes, pero fue **arbitrario** al usar **su facultad de configuración de las leyes procesales**, porque, (i) sin razones constitucionales, (ii) sin que tal condición fuera necesaria para proteger los derechos de los particulares, y (iii) sin que cualquier beneficio que esa condición otorgue a las personas privadas que no desempeñan funciones administrativas compense los límites que impone a las entidades públicas en cuando al uso de los instrumentos que la Constitución les da para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y los particulares . Y al incurrir en esa violación, violó también otras normas constitucionales, así:

a.- Los numerales 16 del artículo 155 y 10 del artículo 155 del CPACA violan los artículos 113, 229 y el Capítulo 3 del Título VIII (artículos 236, 237 y 238), en particular el artículo 237, de la Constitución, porque el Congreso, al expedirlos, violó el deber de **colaboración armónica** con las otras ramas y órganos del poder público, que obligaba al Congreso a evitar condicionamientos, no justificados, que impidieran a las "entidades públicas" **el acceso pleno a la justicia en la jurisdicción de lo contencioso administrativo** con la "acción

de cumplimiento” y las “acciones populares” para satisfacer, **contra toda clase de particulares**, el deber que les impone el inciso segundo del artículo 2 constitucional de “**asegurar** el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y los particulares”. Se violó, especialmente, el artículo 237, por cuanto él pidió al Congreso definir el ámbito de la jurisdicción de lo contencioso administrativo; y el Congreso, por medio del artículo 104 del CPACA, lo hizo en tal forma que el uso de las acciones aludidas por entidades públicas contra toda clase de particulares cumplía ampliamente, por razón de los actores y de la materia, los requisitos para que los procesos debieran tramitarse ante esa jurisdicción.

b.- Los numerales 16 del artículo 155 y 10 del artículo 155 del CPACA violan los artículos 113 y 1 y 2 de la Constitución, así como el Capítulo 3 del Título VIII (artículos 236, 37 y 238), porque el Congreso, al expedirlos, omitió el deber de **colaboración armónica** con las otras ramas y órganos del poder público, al crear, sin fundamento, condiciones que impiden a las “entidades públicas” buscar la prevalencia del “interés general” y garantizar la “**efectividad**” de los derechos consagrados en la Constitución por medio de la “acción de cumplimiento” y de las “acciones populares” contra simples particulares ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, pese a que es en esta jurisdicción, por su especialización, donde el uso de esas acciones puede lograr mejor la “**prevalencia**” del interés general y la “**efectividad**” de tales derechos.

c.- Los numerales 16 del artículo 155 y 10 del artículo 155 del CPACA violan los artículos 113 y 209 de la Constitución, así como el Capítulo 3 del Título VIII (artículos 236, 237 y 238) de la misma, en cuanto limitaron, sin fundamentos, el uso que podrían hacer las autoridades administrativas, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, de las “acciones de cumplimiento” y de las “acciones populares” contra toda clase de particulares, aunque tales acciones son instrumentos que la Constitución otorga a las autoridades administrativas para cumplir sus funciones con “**eficacia**”, y pese a que es en esta jurisdicción, por su especialización, donde el uso de esas acciones puede lograr mejor tal “**eficacia**”.

d.- Los numerales 16 del artículo 152 y 10 del artículo 155 del CPACA violan los artículos 113 y 237 de la Constitución, así como el Capítulo 3 del Título VIII (artículos 236, 237 y 238) de la misma, y en particular el artículo 237, en cuanto limitaron, sin fundamentos, la facultad de las “entidades públicas” para acudir a la jurisdicción en lo contencioso administrativo y usar las acciones “de cumplimiento” y “populares” contra simples particulares, pese a que el artículo 104 de la Ley 1437 de 2011, en acatamiento al artículo 237 de la Constitución, definió el ámbito de esa jurisdicción como aquel en el que participan “entidades públicas” en asuntos de “derecho administrativo”, condiciones ambas que se cumplen si esas entidades demandan, con “acciones populares”, a simples particulares ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

e.- Los numerales 16 del artículo 152 y 10 del artículo 155 del CPACA violan los artículos 113, 87 y 88 de la Constitución, porque el deber de **colaboración armónica** con las otras ramas y órganos del poder público, obligaban al Congreso a evitar condicionamientos, no justificados, que impidieran a las "entidades públicas" **ejercer las "acciones populares"** contra **toda clase de particulares** y no solo contra algunos, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

f.- Los numerales 16 del artículo 152 y 10 del artículo 155 del CPACA violan los artículos 113; 2, inciso segundo; 87, 88 de la Constitución, así como el Capítulo 3 del Título VIII (artículos 236, 237 y 238) de la misma, y en particular el artículo 237, porque el deber de colaboración armónica con las otras ramas y órganos del poder público obligaba al Congreso a evitar condicionamientos, no justificados, que impidieran a las "entidades públicas" **ejercer las "acciones de cumplimiento" y las "acciones populares"** contra **toda clase de particulares** y no solo contra algunos, ante la jurisdicción en lo contencioso administrativo, como si ésta no fuera adecuada para garantizar el derecho al "debido proceso" en controversias en las cuales las entidades públicas buscan garantizar el cumplimiento de los **deberes sociales** de "cumplir la ley y los actos administrativos" y de "proteger los derechos e intereses colectivos" que tienen los particulares, **sin excepción**.

g.- Los numerales 16 del artículo 152 y 10 del artículo 155 del CPACA los artículos 113 y 90 de la Constitución, porque el deber de colaboración armónica con las otras ramas y órganos del poder público, obligaba al Congreso a evitar condicionamientos, no justificados, que impidieran a las "entidades públicas", ejerciendo las acciones "de cumplimiento" y "populares" contra simples particulares ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, cumplir con su deber de evitar que, en esa misma jurisdicción, se le exija responsabilidad patrimonial al Estado por los daños antijurídicos que sus agentes causen por acción u **omisión** de sus deberes.

h.- Los numerales 16 del artículo 152 y 10 del artículo 155 del CPACA violan los artículos 113; 4, inciso segundo; 87, 88, y 95, inciso segundo, de la Constitución, porque el deber de **colaboración armónica** con las otras ramas y órganos del poder público, obligaba al Congreso a evitar condicionamientos, no justificados, que impidieran a las "entidades públicas" ejercer las "acciones de cumplimiento" y las "acciones populares" ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo **contra toda clase de particulares**, pues **todos ellos** tienen el deber de proteger los derechos e intereses colectivos, según los artículos 4, inciso segundo; 6, 87, 88 y 95, inciso segundo, de la Constitución.

i.- Los numerales 16 del artículo 152 y 10 del artículo 155 del CPACA violan los artículos 113, 87, 88 y 2 de la Constitución, porque el deber de **colaboración armónica** con las otras ramas y órganos del poder público, obligaba al Congreso a evitar condicionamientos, no justificados, que impidieran a las "entidades

públicas" ejercer las "acciones de cumplimiento" y las "acciones populares" ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo para **asegurar** el cumplimiento de los **deberes sociales** del Estado y los particulares, **contra toda clase de particulares**, como autorizó el artículo 2 constitucional, y no solo contra **algunos** como dispone el artículo acusado.

j.- Los numerales 16 del artículo 152 y 10 del artículo 155 del CPACA violan los artículos 113, 2, inciso segundo; 87 y 88 de la Constitución, porque el deber de **colaboración armónica** con las otras ramas y órganos del poder público, obligaba al Congreso a evitar condicionamientos, no justificados, que impidieran a las "entidades públicas" ejercer las acciones de "cumplimiento" y "populares" ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo para **asegurar** el cumplimiento de los **deberes sociales** del Estado y los particulares, eso es, **contra toda clase de particulares**, como autorizó el artículo 2 constitucional, pues no hay justificación, ni proporcionalidad ni razonabilidad en negar esa posibilidad a las entidades públicas cuando,

(i) según el artículo 144 del CPACA las personas privadas **sí** pueden usar las acciones populares para demandar ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo a las "entidades públicas" y,

(ii) según el artículo 146 del CPACA las personas privadas **sí** pueden usar la "acción de cumplimiento" para demandar ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo a las "entidades públicas" y,

(iii) Según el inciso tercero del artículo 140, y el artículo 141 del CPACA las "entidades públicas" pueden demandar ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo a las personas privadas que no desempeñan funciones públicas cuando, les hayan causado un daño o incumplido un contrato estatal, aunque las acciones respectivas no tienen origen constitucional.

k.- Los numerales 16 del artículo 152 y 10 del artículo 155 del CPACA violan los artículos 113, 228, 237, 87, 88 y 1 y 2 de la Constitución, porque, con una norma **procesal**, al impedir a las entidades públicas acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para demandar con acciones de "cumplimiento y "populares" a simples particulares, obstaculizan, sin fundamento, la aplicación "eficiente" y "eficaz" del **derecho sustantivo**, integrado, para estos efectos, por:

(i) los artículos 1 y 2 de la Constitución, que enumeran los deberes del Estado y de las autoridades;

(ii) El artículo 87 constitucional que creó la "acción de cumplimiento" como instrumento para asegurar el cumplimiento del **deber social** de cumplir las leyes y actos administrativos;

(iii) El artículo 88 constitucional, que creó las “acciones populares” como instrumento para asegurar el cumplimiento del **deber social** de proteger los derechos e intereses colectivos, que está a cargo del Estado y de **todos** los particulares, sin excepción.

(iv) Los artículos que componen el Capítulo 3 del Título VIII de la Constitución, y que crean la jurisdicción de lo contencioso administrativo, y en especial su artículo 237 que, desarrollado en el artículo 104 de la Ley 1437 de 2011, define el ámbito de esa jurisdicción. En el contexto constitucional la existencia de esta jurisdicción cumple la función de dar a las autoridades un foro judicial que, **por su especialización**, les facilitara el cumplimiento “eficaz” y “eficiente” de sus deberes y, entre estos, el deber de asegurar el “cumplimiento de la ley y de los actos administrativos” y el de “proteger los derechos e intereses colectivos”.

I.- Los numerales 16 del artículo 152 y 10 del artículo 155 del CPACA violan los artículos 113, 87, 88 y 277, numerales 1 y 4, de la Constitución, porque, con una norma **procesal**, al impedir al Procurador General de la Nación, sin fundamentos, acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para demandar con acciones de “cumplimiento y “populares” a simples particulares, y cumplir así los deberes especiales que le atribuye al Procurador el artículo **277, numerales 1 y 4**, de la Constitución, para “1. *Vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos*” y “4. Defender los intereses colectivos...”, y su obligación genérica de hacer cumplir el los **deberes sociales** de “cumplir las leyes y actos administrativos” y “proteger los derechos e intereses colectivos contra **toda clase de particulares** y no solo contra algunos (artículo 2, inciso segundo de la Constitución).

II.- Los numerales 16 del artículo 152 y 10 del artículo 155 del CPACA violan los artículos 113, 87, 88 y 282, numeral 5, de la Constitución, porque, con una norma **procesal**, impiden al Defensor del Pueblo, sin fundamentos, acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para demandar con acciones “populares” ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo a simples particulares, y cumplir así los deberes especiales que le atribuye el artículo **282, numeral 5**, de la Constitución, para “Interponer acciones populares”..., y su obligación genérica de hacer cumplir el **deber social** proteger los derechos e intereses colectivos contra **toda clase de particulares** y no solo contra algunos (artículo 2, inciso segundo de la Constitución).

m.- Los numerales 16 del artículo 152 y 10 del artículo 155 del CPACA violan los artículos 113; 87, 88 de la Constitución, así como el Capítulo 3 del Título VIII (artículos 236, 237 y 238) de la misma, y en particular el artículo 237, porque el deber de colaboración armónica con las otras ramas y órganos del poder público obligaba al Congreso a evitar condicionamientos, no justificados, que

impidieran a las "entidades públicas", y entre ellas al Presidente de la República, **ejercer las "acciones de cumplimiento" y las "acciones populares"** contra **toda clase de particulares** y no solo contra algunos, ante la jurisdicción en lo contencioso administrativo, para cumplir con el deber que le señala el artículo 189, numeral 10, de la Constitución , de "*10. Promulgar las leyes, obedecerlas y velar por su estricto cumplimiento*".

Por las razones expuestas, ruego a la Corte declarar inconstitucionales, e inexecutable los numerales 16 del artículo 152 y 10 del artículo 155 del CPACA, **pero solo** en cuanto no permiten que las "entidades públicas" puedan ejercer las acciones de "cumplimiento" y "populares" ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo contra simples particulares.

Y que, en consecuencia, en la forma y con las facultades que ha invocado la Corte para producir sentencias integradoras, la Corte produzca en este caso una sentencia integradora **aditiva**, así:

(i) adecuando el texto del numeral 16 del artículo 152 de la Ley 1347 de 2011 en la forma que mejor se ajuste a la sentencia como, por ejemplo, añadiendo en ese numeral el siguiente inciso:

También serán competentes estos tribunales para conocer en primera instancia de los asuntos relacionados con "acciones populares" y de "cumplimiento" cuando entre los actores haya una entidad pública y entre los demandados una persona privada, con actividades en el ámbito nacional, que no desempeñe funciones administrativas.

(ii) Y adecuando el texto del numeral 10 del artículo 155 de la Ley 1437 de 2011, en la forma que mejor se ajuste a la sentencia como, por ejemplo, añadiendo en ese numeral el siguiente inciso:

También serán competente estos jueces para conocer en primera instancia de los asuntos relacionados con "acciones populares" y de "cumplimiento" cuando entre los actores haya una entidad pública y entre los demandados una persona privada con actividades en los niveles departamental, distrital, municipal o local que no desempeñe funciones administrativas.

3.-FUNDAMENTOS DE DERECHO. NECESIDAD DE UNA SENTENCIA INTEGRADORA.

Si la Corte acoge la pretensión tercera de esta demanda, la Corte podría producir una sentencia integradora aditiva, así:

(i) adecuando el texto del numeral 16 del artículo 152 de la Ley 1347 de 2011 en la forma que mejor se ajuste a la sentencia como, por ejemplo, añadiendo el siguiente inciso:

También serán competentes estos tribunales para conocer en primera instancia de los asuntos relacionados con "acciones populares" y de "cumplimiento" cuando entre los actores haya una entidad pública y entre los demandados una persona privada, con actividades en el ámbito nacional, que no desempeñe funciones administrativas.

(ii) Y adecuando el texto del numeral 10 del artículo 155 de la Ley 1437 de 2011, en la forma que mejor se ajuste a la sentencia como, por ejemplo, añadiendo el siguiente inciso:

También serán competente estos jueces para conocer en primera instancia de los asuntos relacionados con "acciones populares" y de "cumplimiento" cuando entre los actores haya una entidad pública y entre los demandados una persona privada con actividades en los niveles departamental, distrital, municipal o local que no desempeñe funciones administrativas.

3.1.-Tesis centrales de la jurisprudencia de la Corte sobre las sentencias integradoras.

Al exponer los "Fundamentos de derecho" de la pretensión primera, página 40, expliqué las razones que la jurisprudencia de la Corte utiliza para afirmar que ella puede producir sentencias integradoras **aditivas**, como la que se solicita en esta pretensión.

De modo que, por razones de economía procesal, ruego a la Corte tener por incorporadas en esta parte de los "Fundamentos de derecho" de la pretensión tercera, las mismas explicaciones y citas que aporté allí.

3.2.-Aplicación de la jurisprudencia de la Corte sobre sentencias integradoras para acoger la pretensión tercera.

En la pretensión tercera **no** se pide que se declare inexecutable e inconstitucional, **sin más**, el texto de los numerales 16 del artículo 152 y 10 del artículo 155 del CPACA; se pide esa declaración:

solo en cuanto, al modificar la Ley 393 de 1997 y la Ley 472 de 1998, (esos numerales) **siguieron impidiendo**, sin razón constitucional, que los tribunales administrativos y los jueces administrativos, respectivamente, conocieran los asuntos relativos a la "protección de los derechos e intereses colectivos" y de "cumplimiento", cuando las entidades públicas actoras

requieran demandar a personas privadas que no desempeñen funciones administrativas.

En efecto, como he explicado en esta demanda, aunque los numerales 16 del artículo 152 y 10 del artículo 155 del CPACA **no** lo dicen en forma **explícita**, el **contenido normativo** "cierto" de esos numerales es éste:

Los tribunales administrativos y los jueces administrativos, respectivamente, **no** podrán conocer los asuntos relativos a la "protección de los derechos e intereses colectivos" y de "cumplimiento", cuando las entidades públicas actoras requieran demandar a personas privadas que **no** desempeñen funciones administrativas.

Sin embargo, como también expliqué arriba, en mucho detalle, **ese contenido normativo "cierto"** viola varias normas constitucionales.

En este caso, pues, me acojo a uno de los pronunciamientos que aparecen en la Sentencia C-43 de 2017, de la cual fue ponente el magistrado Palacio, pues, aunque la controversia a la cual se refería esa Sentencia es muy diferente de la que se plantea en esta demanda, la afirmación que la Corte hizo sobre la naturaleza de sus decisiones tiene una validez general, no limitada a la controversia en la que se produjo. La Corte dijo:

Es de remarcar que esta Corte Constitucional ha señalado que en principio el control constitucional se ejerce sobre el contenido normativo de una determinada disposición y no sobre el lenguaje escogido por el legislador, la estructura gramatical adoptada o los problemas de técnica legislativa que puedan afectarla. Sin embargo, en algunos casos el uso del lenguaje, la estructura ambigua de las normas u otros problemas de técnica legislativa, pueden comprometer bienes constitucionalmente protegidos y afectar entonces la constitucionalidad de la correspondiente disposición.

En el presente caso es evidente que, **por razones de técnica legislativa**, como las que menciona la Sentencia C-43 de 2017, los numerales 16 del artículo 152 y 10 del artículo 155 del CPACA no requerían hacer explícito todo el contenido normativo de las normas que aparecen en ellos, ni los textos del artículo 6 de la Ley 393 de 1997 y del artículo 15 de la Ley 472 de 1998. En efecto, la forma en la cual quedaron redactados esos numerales era suficiente para **excluir** aquellos eventos que no coincidieran en forma exacta con los requisitos explícitos que determinan la competencia de los juzgados y los tribunales de la jurisdicción de lo contencioso administrativo para conocer de los asuntos de "cumplimiento" y de "protección de derechos e intereses colectivos".

Pero, como bien ha dicho la Corte en la Sentencia C-43 de 2017, lo que importa en estos casos para efectos del control constitucional, no es "el lenguaje escogido por

el legislador, la estructura gramatical adoptada o los problemas de técnica legislativa” sino “el contenido normativo” y éste, como he explicado, es “cierto” y es inconstitucional. La Sentencia C-43 de 2017 lo había previsto:

Sin embargo, en algunos casos el uso del lenguaje, la estructura ambigua de las normas u otros problemas de técnica legislativa, pueden comprometer bienes constitucionalmente protegidos y afectar entonces la constitucionalidad de la correspondiente disposición.

Éste es, pues, uno de esos casos en los que la declaración de inconstitucionalidad contra los textos explícitos de los numerales acusados produciría un efecto perverso, puesto que crearía un vacío de regulación para los eventos previstos en ellos, e incertidumbre jurídica acerca de cómo subsanarlo. Procede, entonces, como se dijo en la Sentencia C-325 de 2009,

mantener vigente en el ordenamiento jurídico la norma que ofrece insuficiencias desde la perspectiva constitucional, en el sentido que le permite al órgano de control constitucional ajustar su contenido a los mandatos superiores parcialmente ignorados por el legislador”. (Omito las referencias a notas de pie de página que incluye el texto original).

También la Sentencia C-458 de 2015, de la que fue ponente la Magistrada Ortiz, se refirió a este asunto en el párrafo 57 en los siguientes términos:

La jurisprudencia se ha referido a diversas situaciones que han llevado a considerar opciones adicionales a la declaratoria de inexecutable ordinaria. La Sentencia C-325 de 2009 consideró que, aunque se encuentre una clara inexecutable simple, debe valorarse la eventual generación de vacíos e inconsistencias normativas que podrían tener resultados inconstitucionales que lógicamente son indeseables para el sistema jurídico. Ante esas circunstancias hay al menos dos opciones permitidas por el ordenamiento para mantener la integridad y supremacía a Constitución y del sistema jurídico como un todo que debe estar acorde con ella -que no van más allá de las competencias de la Corte Constitucional: (i) proferir una sentencia de inexecutable diferida, concediendo un tiempo al Legislador para que expida una nueva norma en reemplazo de la que se considere contraria a la Carta en ejercicio de su libertad de configuración pero dentro del resto a la Constitución, o (ii) expedir una sentencia integradora, situación en que la propia Corte llena el vacío que deja la norma inexecutable al salir del sistema jurídico. (Omito las referencias a notas de pie de página que incluye el texto original).

Y procede, entonces, aplicar una de las alternativas de que dispone la Corte en estos casos, según el numeral 58 de la Sentencia C-458 de 2015, y en la cual la Corte explicó que:

Pero también procede una sentencia integradora, por medio de la cual, el juez constitucional "proyecta los mandatos constitucionales en la legislación ordinaria, para de esa manera integrar aparentes vacíos normativos o hacer frente a las inevitables indeterminaciones del orden legal". Estas sentencias pueden ser interpretativas, aditivas o sustitutivas y "encuentran fundamento en el carácter normativo de la Carta Política (C.P. art. 4) y en los principios de efectividad (C.P. Art. 2) y conservación del derecho (C.P. art. 241) llamados a gobernar el ejercicio del control de constitucionalidad", ya que facilitan la labor de "mantener vigente en el ordenamiento jurídico la norma que ofrece insuficiencias desde la perspectiva constitucional, en el sentido que le permite al órgano de control constitucional ajustar su contenido a los mandatos superiores parcialmente ignorados por el legislador" (Omito las referencias a notas de pie de página que incluye el texto original).

En el presente caso, no parece que el vicio de inconstitucionalidad que afecta el contenido normativo de los numerales 16 del artículo 152 y 10 del artículo 155 del CPACA debería remediarse con una sentencia integradora **interpretativa**, puesto que el texto de esos numerales en sí mismo es claro, y su inconstitucionalidad solo se advierte cuando se analizan las alternativas que los textos de los numerales implican y que esos textos excluyen.

Tampoco parece que el vicio de inconstitucionalidad que afecta el contenido normativo de los numerales debería ser superado por medio de una sentencia integradora **sustitutiva**, porque ella implicaría que la Corte hiciera una intervención de las palabras de los textos aprobados por el Congreso mucho más extensa que la que podría lograrse con una simple sentencia integradora **aditiva**.

Por el contrario, la sentencia integradora **aditiva** que pido en esta pretensión tercera tendría la ventaja de no alterar los textos dispuestos por el legislador, y, en cambio, ir, directamente, al **contenido normativo** "cierto" pero implícito e inconstitucional de esos numerales, en una forma más clara y precisa que una simple sentencia integradora **interpretativa**.

Por supuesto, la pretensión tercera de esta demanda respeta **la discreción de la Corte** para acoger la forma que deberían adoptar los textos **aditivos** necesarios para remediar los vicios de los textos explícitos de los numerales que acuso, en el entendido de que los textos **aditivos** estarían limitados por los argumentos de la demanda y la valoración que la Corte haga de esos argumentos en la sentencia. La pretensión tercera solo se limita a **sugerir**, con el único ánimo de precisar el alcance de la pretensión, unos **ejemplos** sobre los textos que podrían añadir a los numerales para interpretar en forma adecuada el alcance de esa pretensión tercera.

Si en la sentencia se acogiera la pretensión tercera de la demanda, la sentencia integradora **aditiva** podría disponer, **por ejemplo**,

(i) adecuar el texto del numeral 16 del artículo 152 de la Ley 1347 de 2011 añadiendo el siguiente inciso:

También serán competentes estos tribunales para conocer en primera instancia de los asuntos relacionados con "acciones populares" y de "cumplimiento" cuando entre los actores haya una entidad pública y entre los demandados una persona privada, con actividades en el ámbito nacional, que no desempeñe funciones administrativas.

(ii) Y adecuar el texto del numeral 10 del artículo 155 de la Ley 1437 de 2011, añadiendo el siguiente inciso:

También serán competente estos jueces para conocer en primera instancia de los asuntos relacionados con "acciones populares" y de "cumplimiento" cuando entre los actores haya una entidad pública y entre los demandados una persona privada con actividades en los niveles departamental, distrital, municipal o local que no desempeñe funciones administrativas.

VII. PRETENSIÓN CUARTA: SOLICITUD DE UNA SENTENCIA PROFUTURO PERO DE APLICACIÓN INMEDIATA.

La pretensión cuarta de la demanda dice así:

CUARTA.- Que, si han prosperado total o parcialmente las pretensiones segunda o tercera, o ambas, se module la sentencia en el sentido de precisar que, una vez ejecutoriada, conservará la validez que tenga lo actuado ante la jurisdicción ordinaria civil en los procesos en los que sea actora una entidad pública, en ejercicio de las "acciones populares", y que se dirijan contra personas privadas que no desempeñan funciones administrativas. Pero que, dentro del espíritu del artículo 138 del Código General del Proceso, se deberá remitir de inmediato el proceso a la autoridad competente en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, para que ella lo adelante hasta su terminación.

En seguida explicaré porqué la pretensión cuarta se ajusta a la Constitución, a la ley y a la jurisprudencia constitucional.

En primer término, se advierte que la pretensión cuarta se refiere solo a aquellos procesos que se adelanten con "acciones populares" por entidades públicas contra simples particulares ante la jurisdicción ordinaria civil, puesto que hasta hoy no es posible que las entidades públicas adelanten procesos ante alguna jurisdicción, con la "acción de cumplimiento", contra simples particulares.

La Corte Constitucional ha reiterado que ella, y solo ella, tiene la facultad de disponer a partir de cuándo sus fallos producirán efectos; por lo general, sus sentencias solo producen efectos hacia el futuro. (SU-037 de 2019, ponente Guerrero).

La Corte ha explicado que el efecto *ex nunc* (hacia el futuro) de sus sentencias tiene el propósito de mantener los principios de "seguridad jurídica y democrática".

Si, como espero, prosperan las pretensiones segunda y tercera de esta demanda, es probable que haya incertidumbre acerca de qué suerte deben correr aquellos procesos en los que una entidad pública ha usado una "acción popular" para demandar a personas privadas que no desempeñan funciones administrativas. Para evitar incertidumbre, es necesario que la Corte, dentro de sus facultades, haga claridad acerca de los efectos de la sentencia, desde cuando la emita. Este es el propósito de la pretensión cuarta.

Así, para conseguir **hacia el futuro, pero de inmediato**, que no afecte la "seguridad jurídica" la sentencia en la que se acojan total o parcialmente las pretensiones segunda o tercera, o ambas, de esta demanda, es necesario que la sentencia precise que todo lo actuado ante la jurisdicción ordinaria conservará la validez que tenga. Tal es el criterio que, en asuntos que guardan alguna semejanza con los que son objeto de este proceso, consagra hoy el artículo 138 del Código General del Proceso. Pero el texto de la pretensión busca, además, evitar que, si ha habido una causal de nulidad en el proceso, se entienda que ésta ha sido convalidada por la sentencia que recaiga sobre esta demanda.

No es necesario hacer el mismo pronunciamiento respecto de la pretensión primera, relativa a la "acción de cumplimiento", puesto que, como el uso de tal acción contra un particular que no desempeñe funciones públicas ha sido "improcedente" desde el año 1997, no puede suponerse que existan hoy procesos iniciados con tal acción contra ese tipo de particulares.

De otra parte, y dentro del mismo espíritu del artículo 138 del Código General del Proceso, si la sentencia acoge, total o parcialmente, las pretensiones segunda y tercera de esta demanda, o una u otra, es necesario que las entidades públicas que han tenido que litigar ante la jurisdicción ordinaria con "acciones populares" contra personas privadas que no desempeñan funciones administrativas, puedan aprovechar **de inmediato** la existencia de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, especializada en asuntos de derecho administrativo. Por eso, también para efectos de "**seguridad jurídica**", solicito que en la sentencia con la que termine este proceso, se indique que los procesos existentes se deben enviar a la autoridad competente en la jurisdicción de lo contencioso administrativo para que se tramiten allí hasta su terminación.

Así se restablecerá la vigencia de las normas constitucionales sobre la materia, y se protegerá la seguridad jurídica.

VIII. ADMISIBILIDAD DE LA DEMANDA

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer esta demanda en virtud del artículo 241 de la Constitución Política por medio del cual se le “confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución en los estrictos y precisos términos de este artículo”, y en cuyo numeral 4º. se le asigna la función de “decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación”.

La demanda se dirige contra cuatro normas legales: el artículo 6 de la Ley 393 de 1997; el artículo 15 de la Ley 472 de 1998; el numeral 16 del artículo 152 del CPACA; y el numeral 10 del artículo 155 del CPACA, por su oposición con varias normas constitucionales, como expliqué arriba, en detalle.

2. Cosa juzgada constitucional

Hasta donde conozco, la Corte Constitucional no se ha pronunciado sobre la constitucionalidad de las normas demandadas, de modo que no existe cosa juzgada en el presente caso. Por esta razón procede un pronunciamiento de fondo sobre las pretensiones.

3. Trámite

El trámite que debe darse a esta demanda es el del Decreto 2067 de 1991 y las normas que la adicionen y complementen, así como las normas y actos administrativos que existen en relación con el trámite de las demandas de inconstitucionalidad.

4. Principio *Pro Actione*

Considero que esta demanda cumple con los requisitos de admisión teniendo en cuenta que los argumentos expuestos son claros, pertinentes y suficientes, de acuerdo con los pronunciamientos hechos por la Corte Constitucional. Sin embargo,

si la Corte no lo considera así, solicito a los Honorables Magistrados aplicar el principio *Pro Actione*.

5. Notificaciones

Las recibiré en los correos electrónico hpalacios@palacioslleras.com y estudios@palacioslleras.com o en la Carrera 11 No. 82-01 Oficina 1002 en Bogotá.

6. Anexos

La presente demanda se envía vía correo electrónico, teniendo en cuenta las disposiciones del Decreto 806 de 2020. Por ende, se envía sin anexos ni copias para el efecto.

De la Honorable Corte, y de los Honorables Magistrados, con todo respeto,



HUGO PALACIOS MEJÍA
C.C. 17'064.471 de Bogotá
T.P. 4.003 del C.S. de la J.