

Bogotá D.C., 01 de febrero de 2011.

D 8422

10:15 AM
ADH



Señores
Magistrados Corte Constitucional
Ciudad

Ref: demanda de inconstitucionalidad en contra de los artículos 140 (parcial) y 144 (parcial) de la Ley 1437 del 18 de enero de 2011, "Por el cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo".

Respetados Magistrados:

WILSON RUIZ OREJUELA, mayor de edad, identificado con cédula de ciudadanía No. 16.739.501 expedida en la ciudad de Cali (Valle), ciudadano en ejercicio, vecino de Bogotá D.C., en la Carrera 13 No. 82 -- 91 Of. 202 Teléfonos No. 2368023 - 2560427, con base en las facultades que me otorga el art. 40-6 de la Constitución, en concordancia con lo regulado en el art. 2° del Decreto 2067 de 1991, acudo ante esa colegiatura, con la finalidad de instaurar **ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD**, en contra de la norma que a continuación refiero.

I.- NORMAS DEMANDADAS

Se demandan los artículos 140 parcial y 144 parcial de la Ley 1437 del 18 de enero de 2011, "Por el cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo", publicada en el Diario Oficial No. 47956, el 18 de enero de 2011. Para una mayor comprensión de las disposiciones censuradas, enseguida se transcribe la totalidad de las normas, resaltando en negrilla los apartes demandados.

"LEY 1437 del 18 de enero de 2011

(.....)

Diario Oficial No. 47956 del 18 de enero de 2011"

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

"(...)

Artículo 140 "Reparación directa. En los términos del artículo 90 de la Constitución Política, la persona interesada podrá demandar directamente la reparación del daño antijurídico producido por la acción u omisión de los agentes del Estado.

De conformidad con el inciso anterior, el Estado responderá, entre otras, cuando la causa del daño sea un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquier otra causa imputable a una entidad pública o a un particular que haya obrado siguiendo una expresa instrucción de la misma.

Las entidades públicas deberán promover la misma pretensión cuando resulten perjudicadas por la actuación de un particular o de una entidad pública.

En todos los casos en los que en la causación del daño estén involucrados particulares y entidades públicas o diversas entidades estatales, en la sentencia se podrá determinar la proporción por la cual debe responder cada una de ellas, teniendo en cuenta la influencia causal del hecho o la omisión en la ocurrencia del daño. La obligación será conjunta y no se dará aplicación a la solidaridad prevista en el artículo 2.344 del Código Civil".

Artículo 144 "Protección de los derechos e intereses colectivos. Cualquier persona puede demandar la protección de los derechos e intereses colectivos para lo cual podrá pedir que se adopten las medidas necesarias con el fin de evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los mismos, o restituir las cosas al estado anterior cuando fuere posible.

Cuando la vulneración de los derechos e intereses colectivos provenga de la actividad de una entidad pública, podrá demandarse su protección, inclusive cuando la conducta vulnerante sea un acto administrativo o un contrato, sin que en uno u otro evento, pueda el juez anular el acto o el contrato, sin perjuicio de que pueda adoptar las medidas que sean necesarias para hacer cesar la amenaza o vulneración de los derechos colectivos.

Antes de presentar la demanda para la protección de los derechos e intereses colectivos, el demandante debe solicitar a la autoridad o al particular en ejercicio de funciones administrativas que adopte las medidas necesarias de protección del derecho e interés colectivo amenazado o violado. Si la autoridad no atiende dicha reclamación dentro de los quince (15) días siguientes a la presentación de la solicitud o se niega a ello, podrá acudir ante el juez. Excepcionalmente, podrá prescindir de este requisito, cuando exista inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable en contra de los derechos e intereses colectivos situación que deberá sustentarse en la demanda".

II.- NORMAS CONSTITUCIONALES VIOLADAS

Los apartes demandados del artículo 140 de la mencionada ley, vulnera las siguientes disposiciones constitucionales: el preámbulo y los artículos 1, 2, 6, 58, 90 y 229 de la Constitución Política de 1991.

De otro lado, el aparte demandado del artículo 144 de la citada ley, vulnera las siguientes regulaciones constitucionales: artículo 88, 29 y 228 de la Constitución.

III.- CONCEPTO DE LA VULNERACIÓN.

La metodología a seguir para explicar el concepto de vulneración de las normas demandadas es el siguiente: en primer lugar expondré lo pertinente respecto del artículo 140 y luego lo concerniente al artículo 144, así:

Los cargos en contra del contenido del segundo inciso del artículo 140 citado, se concretan en la vulneración de las siguientes disposiciones constitucionales: (i) el preámbulo y el artículo 2º en lo referido al orden político y social justo, así como la vigencia de dicho orden y la dignidad humana como principio fundamental del Estado, regulado en el artículo 1º constitucional, (ii) la efectividad de los principios, derechos y deberes como fines del Estado y el fundamento de la existencia de las autoridades públicas para la protección de todas las personas en su vida, honra, bienes y demás derechos y libertades, dispuesto en los incisos primero y segundo del artículo 2º de la Constitución, y (iii) el principio de responsabilidad de las autoridades públicas por acción u omisión, regulado en los artículos 6º y 90 de la Constitución.

El último inciso demandado del artículo 140, vulnera la Constitución por las mismas razones que lo hace el inciso segundo de la misma norma, además de vulnerar (i) el acceso efectivo a la administración de justicia dispuesto en el artículo 228 de la Constitución.

De la misma forma, los cargos contra el artículo 144 parcial, por vulnerar la Constitución, se concretan en: (i) restricción del contenido y alcance de las acciones populares cuyo carácter es principal tendiente a la protección de derechos e interés colectivos (art. 38 inc. Primero C.P), (ii) deparar un trato distinto sin justificación, en la medida en que mediante acción popular puede dejarse sin efectos o anularse un contrato entre particulares que vulnera derechos colectivos, mientras que si se trata de un contrato en el que aparece como parte una autoridad pública, no se puede hacer (art.13 C.P) y, (iii) desconocimiento del debido proceso y del acceso efectivo a la administración de justicia (arts. 29 y 228 C.P.).

CARGOS EN CONTRA DEL APARTE DEL SEGUNDO INCISO DEL CITADO ARTÍCULO 140

Para una mejor comprensión de los cargos, enseguida se transcribe la totalidad del inciso primero de la mencionada norma, incluyendo el aparte demandado que se resalta.

Art. 140 de la Ley 1437 del 18 de enero de 2011

"(...)

"De conformidad con el inciso anterior, el Estado responderá, entre otras, cuando la causa del daño sea un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquier otra causa imputable a una entidad pública o a un particular que haya obrado siguiendo una expresa instrucción de la misma".

3.1.1.- Desconocimiento del valor justicia dispuesto en el preámbulo y en el artículo 2° y de la dignidad humana como principio fundante del Estado, regulado en el artículo 1° constitucional.

Desde el preámbulo de la Constitución se predica que el Estado Colombiano tiene como principal finalidad, entre otras, la realización de la justicia, siendo en esencia, Estado Social de Derecho que propugna por el respeto de la dignidad humana (art. 1° C.P).

Precisamente la dignificación del ser humano, se concreta o se hace realidad a través de la garantía y efectividad de los principios, valores, derechos y deberes, a cargo de las autoridades públicas y como finalidad del Estado.

Valores como la justicia y principios dentro de los que se encuentran la dignidad humana se ven frustrados, o no encuentran efectiva realización en la prescripción normativa dispuesta en la última parte del inciso segundo del artículo 140 de la Ley 1437 del 18 de enero de 2011.

En efecto, según el aparte de la norma demandada, cuando la causa del daño se encuentre en una acción u omisión imputable a las autoridades públicas, el Estado responderá. No obstante, cuando el daño se ha producido e instancia de un particular por infracción de la Constitución y de la ley, su actuación debe estar conforme a expresa instrucción de las autoridades públicas. Nada más alejado del cumplimiento de las funciones y finalidades de las autoridades públicas, las cuales deben su existencia a la protección de todas las personas, en su vida, honra y bienes y para el cumplimiento de los fines estatales, dentro de los que se destacan, garantizar la efectividad de los principios, derechos, deberes y la vigencia de un orden justo, según lo dispone el art. 2 de la Constitución.

En esta medida, no habrá indemnización para el administrado cuando el daño se haya producido por un particular cuando no haya obrado siguiendo expresamente instrucciones de una entidad pública. No es difícil pensar en que cuando el daño se ha originado en un hecho de un particular o en cualquier otra causa que le es imputable, para que opere la indemnización, no necesariamente debe mediar instrucción expresa de las autoridades públicas. Piénsese por ejemplo en que grupos al margen de la ley (guerrilleros, paramilitares, delincuencia común, etc.), que pueden calificarse como particulares accionan una granada o cualquier artefacto explosivo en un centro comercial o en una calle de una ciudad, causando la muerte a algunas personas y heridas a otras. En este caso, no existe instrucción expresa de autoridades públicas; todo lo contrario debe suceder. Similar tratamiento por ejemplo, podrá darse, hipotéticamente cuando una persona (no es servidor público) conduce un vehículo de una entidad estatal, sin expresa autorización de ésta, atropella y causa la muerte a una persona y heridas a otras dos. No obstante el daño antijurídico producido en la ejemplificación, según lo prescrito en la norma, el Estado no responderá patrimonialmente. Lo anotado equivale a sostener que si el Estado a través de uno de sus servidores públicos ha dejado de actuar y los particulares por tal omisión del Estado, ocasionan el daño, habría una irresponsabilidad del Estatal.

Con lo prescrito en la norma, no existe duda que se desconoce el orden justo y la dignidad humana. Entendido el primero como aquél que se da a cada quien lo que le corresponde, esto es, al haberse producido un daño originado en la actuación directa de un particular, sin seguir instrucciones expresas de los agentes estatales, debe conllevar a la responsabilidad del Estado por omisión en el ejercicio de sus funciones a través de las distintas autoridades públicas, como lo sería en uno de los ejemplos traídos, las encargadas de la seguridad ciudadana. O, en el segundo ejemplo, por negligencia o descuido con los elementos o bienes de propiedad del Estado. Tampoco se materializará la dignidad humana, entendida como el trato a la persona como un fin en sí mismo, pues su dignidad implica que ante la imposibilidad de restablecer las cosas al estado en el que se encontraban antes de la acción u omisión, debido a que el daño se produjo, la consecuencia lógica es la necesidad de indemnizar. En las condiciones anotadas, al no indemnizarse, el actuar del Estado, más que injusto es indigno, al no tratarse a las víctimas más que como medios, que deben soportar una carga (el daño producido) que no se les debe trasladar.

3.1.2- Pretermisión de la garantía de los principios, derechos y deberes como fines del Estado y el fundamento de la existencia de las autoridades públicas para la protección de todas las personas en su vida, honra, bienes y demás derechos y libertades, dispuesto en los incisos primero y segundo del artículo 2° de la Constitución

El artículo 2° de la Constitución en sus incisos 1° y 2° establece, en su orden, como fines esenciales del Estado, garantizar la efectividad de los principios,

derechos y deberes supralegales, y el fundamento de la existencia de las autoridades para la protección de todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes y demás derechos y libertades.

Con lo prescrito en la segunda parte del inciso segundo de la norma demandada, los mencionados fines del Estado y la razón de ser de la existencia de las autoridades públicas no es más que una utopía. Es que la justicia como valor, el trato a la persona humana como un fin en sí mismo, no deben ser simple retórica en la Norma Suprema. Tampoco lo debe ser la protección de la vida, honra, bienes y demás derechos y libertades como base de la existencia de las autoridades.

Al no permitirse la responsabilidad del Estado por el daño causado a una persona por un particular, sino cuando el mismo se haya ocasionado siguiendo expresas instrucciones de las autoridades públicas, no encuentran realización efectiva la dignidad humana como principio, derechos como la indemnización integral y los deberes de responsabilidad en cabeza de las autoridades, al no cumplir con sus funciones por acción u omisión, que desencadenaron en la afectación de la vida, honra, bienes y demás derechos y libertades de los ciudadanos.

3.1.3.- Desconocimiento del principio de responsabilidad de las autoridades públicas por acción u omisión, regulado en los artículos 6° y 90 de la Constitución

Según lo prescrito en los artículos 6° y 90 de la Constitución, los servidores públicos responden por infringir la Constitución y las leyes y por omisión en el ejercicio de sus funciones, de donde surge que el Estado debe responder patrimonialmente por los daños antijurídicos causados por la acción u omisión de las autoridades públicas.

Si un particular causa un daño, entre otros, a la vida, honra y bienes de las personas, en la mayoría de los casos, su accionar está acompañado de la negligencia e inacción de las autoridades públicas que debiendo propugnar por la garantía de los principios, derechos y deberes, no lo hace. En este escenario, no nos encontramos necesariamente frente a un daño originado en la actuación de un particular siguiendo expresamente instrucciones de una autoridad pública. No obstante, con lo prescrito en el aparte de la norma demandada, el Estado no responderá. De allí que tal disposición normativa sea contraria a los principios de responsabilidad por acción u omisión de las autoridades y a la obligación patrimonial del Estado de responder por los daños antijurídicos que le sean imputables.

El objeto de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, es juzgar las controversias y litigios que se originen en la actividad de las entidades públicas o particulares que desempeñen funciones públicas, pero es muy diferente que el

momento de proferir un fallo en materia de responsabilidad del Estado se entre a condenar a un particular, pues se estaría desdibujando el art. 90 de la Constitución Política, el cual una vez condenado, el Estado deberá repetir en contra de los agentes por la conducta dolosa o gravemente culposa.

CARGOS EN CONTRA DEL APARTE DEL ÚLTIMO INCISO DEL CITADO ARTÍCULO 140

Previa consignación y demostración de los cargos, enseguida transcribo el aparte de la norma demandada

En todos los casos en los que en la causación del daño estén involucrados particulares y entidades públicas o diversas entidades estatales, en la sentencia se podrá determinar la proporción por la cual debe responder cada una de ellas, teniendo en cuenta la influencia causal del hecho o la omisión en la ocurrencia del daño. La obligación será conjunta y no se dará aplicación a la solidaridad previsto en el artículo 2.344 del Código Civil".

4.1.- Desconocimiento del orden jurídico justo (preámbulo y artículo 1° de la Constitución)

Como se mencionó párrafos atrás, la Constitución Política propugna por la realización de la justicia como valor supremo, así como por la dignidad humana como principio fundante del Estado (preámbulo y artículo 1° C.P). La materialización de la dignidad humana está condicionada al cumplimiento de la garantía de la efectividad de los principios, valores, derechos y deberes, en cabeza de las autoridades públicas, como fin del Estado.

Tampoco encuentran realización valores como el orden jurídico y social justo y menos aún el principio de la dignidad humana, con lo dispuesto en el inciso cuarto de la norma demandada. En primer lugar no se hace justicia, pues a pesar de haberse producido un daño antijurídico con el actuar de particulares y de entidades públicas o diversas entidades públicas, a las que se determinó su influencia causal en el hecho y la proporción de la indemnización por la que cada una debe responder, en la práctica, tratándose de una obligación conjunta, cualquiera de las entidades podría responder por el monto total de la obligación.

No obstante, al prohibirse la aplicación de la responsabilidad solidaria, se frustra la posibilidad de que la indemnización se entregue a la víctima de manera oportuna. En otras palabras, ante la renuencia en el pago del monto de la indemnización, la víctima tendrá una carga adicional, cual es incoar procesos ejecutivos (luego de pasados 18 meses de la firmeza del fallo) para que cada una de las entidades cumpla con la obligación declarada en una sentencia. Carga que no se aviene al Estado Social Justo. Por esa misma razón, las víctimas están siendo tratadas como es su merecimiento de acuerdo a su dignidad.

Es que en definitiva, el último inciso de la norma que se reprocha a través de esta acción, restringe la aplicación del principio de solidaridad (art. 2344 del C.C.) en el que normalmente se apoya el administrado, o los familiares de la víctima para asegurar el pago de la indemnización respectiva, de la o de las autoridades públicas, sin que deba importar, su influencia en menor o mayor grado en la causación del daño por acción u omisión. A pesar de indicarse que la obligación será conjunta, no se permite la responsabilidad de la entidad que esté en mejores condiciones de pagar la totalidad de la indemnización por el daño, la cual internamente puede hacer efectivo el crédito en su favor. Esta restricción, atenta abiertamente contra el principio de indemnización integral.

Uno de los principios aristotélicos, es la equidad y, ello esta claramente demostrado en los diferentes pronunciamientos que ha hecho el Consejo de Estado, Sección Tercera, acogiendo criterios de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, con el fin de restablecer íntegramente a las víctimas en Colombia por causa de la problemática que vive el país y, que desde luego se le atribuye al Estado Colombiano.

Es contradictorio que la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en este caso el Consejo de Estado, esté emitiendo pronunciamientos de avanzada y, por otro con esta nueva ley estemos frenando las tesis modernas que propugnan un Estado justo. Es cierto que cada día nos alejamos de la noción de culpa para adentrarnos en una responsabilidad objetiva, dándole prevalencia a la víctima, que en pensar si algún agente del Estado actuó con culpa.

Es loable que se esté pensando en que cada día el Estado sea menos responsable y podemos acudir a otros estados de Latinoamérica, pero sin compararnos porque cada país vive un conflicto diferente. La idea es, cada día preparar y estructurar a los servidores públicos, en especial los miembros de la fuerza pública (preparación militar, logística, inteligencia, etc.), pero la solución no es quitarle una compensación económica a las víctimas que si bien es cierto nunca habrá reparación integral plena, en cierta forma hay una paliación, para ser menos gravosa la situación en nuestro país.

4.1.2.- Desconocimiento de la garantía de los principios, derechos y deberes como fines del Estado y el fundamento de la existencia de las autoridades públicas (incisos primero y segundo del artículo 2° y 58 de la Constitución)

Como fines esenciales del Estado se cuentan la garantía de la efectividad de los principios, derechos y deberes constitucionales, así como la razón de ser de las autoridades está en la protección de todos los residentes en Colombia en su vida, honra, bienes y demás derechos y libertades.

Los mencionados fines esenciales, así como el fundamento de la existencia de las autoridades no se materializa con lo establecido en el aparte de la norma demandada. El derecho que tienen las personas como víctimas de los perjuicios

ocasionados por la acción u omisión estatal a recibir efectivamente la indemnización, como se mencionó en el punto anterior, se restringe ostensiblemente, pues a pesar de que la obligación de indemnizar es conjunta, cuando en el daño estén involucrados particulares o entidades públicas o varias entidades públicas, no se permite que se aplique la solidaridad, esto es, que cualquiera de los involucrados pueda pagar la totalidad del monto de la indemnización.

Lo anterior implica que la víctima o sus familiares que obtuvieron una sentencia en su favor, deberán requerir el cobro directo al particular y a la autoridad pública o cada una de las entidades públicas dentro de los términos descritos por el C.C.A. o en caso de renuencia al pago, iniciar ejecutivamente el cobro. Cuando lo propio es que en aplicación del principio de solidaridad, la indemnización deberá pagarla la entidad que esté en mejores condiciones de hacerlo y luego internamente entre entidades pueden resolver lo concerniente al monto que le correspondía a cada una de ellas. Es evidente la restricción al derecho que tiene la víctima a recibir el pago de la indemnización, sin una justificación razonable, pues al prohibirse la solidaridad, se le traslada una carga desproporcionada a quien se le causó un daño, quien en el mejor de los casos, con la prescripción normativa citada, obtendrá demasiado tarde lo que le corresponde, y una justicia tardía, deja de ser justa.

De otro lado, con lo regulado en el aparte demandado, tampoco se materializa el fundamento de la existencia de las autoridades públicas, cual es la protección de las personas residentes en Colombia, en sus bienes y demás derechos establecidos en la Constitución, en razón a que no se garantiza como corresponde, que por el daño producido, se proceda al pago oportunamente, que además, una vez en firme la sentencia, se convierte en un derecho adquirido con justo título que merece igualmente protección a la luz del artículo 58 de la Constitución, el cual también, por las mismas razones se desconoce.

4.1.3.- Desconocimiento del acceso efectivo a la administración de justicia (art. 229 C.P.)

Dispone el artículo 229 de la Norma Superior que "*Se garantiza el derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia..*".

El acceso a la administración de justicia no solamente se satisface con la regulación de unas acciones y de un procedimiento a través del cual el Estado, por intermedio de los jueces, dice cual de las partes trabadas en la *litis* tiene o no la razón y por lo tanto merece que se le decida favorable o no lo pedido, sino que este derecho también implica que los procedimientos e instituciones reguladores de la actividad judicial que tienden a hacer efectivas las garantías y derechos, puedan en la práctica cumplir con su cometido, el cual comprende también la concreción de la parte resolutive de las sentencias.

Precisamente con lo dispuesto en el aparte demandado, se limita la efectivización de lo resuelto en la sentencia referido al pago de la indemnización a que se tiene derecho, pues pone en cabeza de todas y cada una de las entidades demandadas, individualmente consideradas, el pago la cuota parte que les corresponde de la indemnización y con ello se dificulta, con las trabas impuestas innecesaria, arbitraria e irrazonablemente el recibir completa la indemnización respectiva, al prohibirse desproporcionadamente la solidaridad a las entidades causantes del daño.

5.- Fundamento de la vulneración de las normas constitucionales por el aparte demandado del artículo 144 de la mencionada ley

Para mayor claridad se recuerda el aparte de la norma demandada.

“Artículo 144 “Protección de los derechos e intereses colectivos. Cualquier persona puede demandar la protección de los derechos e intereses colectivos para lo cual podrá pedir que se adopten las medidas necesarias con el fin de evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los mismos, o restituir las cosas al estado anterior cuando fuere posible.

Cuando la vulneración de los derechos e intereses colectivos provenga de la actividad de una entidad pública, podrá demandarse su protección, inclusive cuando la conducta vulnerante sea un acto administrativo o un contrato, sin que en uno u otro evento, pueda el juez anular el acto o el contrato, sin perjuicio de que pueda adoptar las medidas que sean necesarias para hacer cesar la amenaza o vulneración de los derechos colectivos”.

(...)

5.1.- Restricción del contenido y alcance de las acciones populares cuyo carácter es principal tendiente a la protección de derechos e interés colectivos (art. 88 de la C.P)

La Constitución dispuso en el artículo 88 las acciones populares como medios tendientes a la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados, entre otros, *“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”.*

Tal acción tiene carácter principal cuya finalidad es evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos y de restituir las cosas al estado anterior de ser posible. Amenaza o vulneración de derechos que proviene de la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, sobre los citados derechos.

Lo regulado en el aparte demandado no se aviene a la prescripción constitucional que estableció la acción popular como medio PRINCIPAL de defensa de los derechos colectivos. En efecto, el aparte de la norma censurada, modifica la voluntad de la Asamblea Nacional Constituyente al establecer en el artículo 88 de la Constitución, la procedencia de las acciones populares como medio principal de defensa de los derechos colectivos, al restringir su procedencia contra la actividad de una entidad pública vertida en un acto administrativo o un contrato, sin que el juez administrativo pueda en uno y el otro caso, anular el acto o contrato, cuando con los mismos, amenazan o vulneran los derechos colectivos.

Siendo principal la acción popular por voluntad del pueblo soberano reunido en Asamblea Constituyente, en el aparte demandado, el órgano constituido (Congreso), sin competencia para ello, convierte en subsidiaria o residual dicha acción, de allí que la jurisdicción de lo contencioso administrativo sí está facultada para anular los actos administrativos o contratos que amenazan o vulneran derechos colectivos.

Sobre el carácter principal, más no residual de las acciones populares, se han pronunciado tanto la Corte Constitucional, como la Sección Tercera del Consejo de Estado.

En efecto, la guardiana de la integridad y supremacía de la Constitución, entre otras, en la sentencia T-446 de 2007, sobre el tema, sostuvo:

“... la acción popular no está prevista en la Constitución como una acción de carácter subsidiario, dado el objeto que persigue cual es la protección de derechos e intereses colectivos. Acciones populares que según la ley, son medios procesales para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los citados derechos. Así, su configuración constitucional y legal permite su procedencia de manera autónoma e independiente a otros medios de defensa judicial ordinarios...”

Por su parte, la Sección Tercera del Consejo de Estado, sobre el tema, en fallo del 5 de octubre de 2005, al referirse a varias disposiciones que desarrollan el artículo 88 de la Constitución, manifestó:

“...Estas disposiciones conjuntamente tomadas permiten inferir sin mayor dificultad el carácter autónomo de estas acciones constitucionales. Carácter principal y no residual como equivocadamente asevera el demandado- que tiene por propósito la plena garantía de los derechos objeto de su tutela. Se trata, pues, de la defensa especial de unos derechos o intereses cuya titularidad recae en toda la comunidad y, por lo mismo, su prosperidad no puede desvirtuarse, por haberse interpuesto simultáneamente las acciones ordinarias pertinentes...”

Es claro que las acciones populares, de acuerdo a lo indicado en el artículo 88 de la Constitución, son medios de defensa judicial principal, frente a la amenaza o vulneración de derechos e intereses colectivos. Disposición supralegal que está siendo desconocida por el aparte de la norma demandada, por las razones que se expusieron en precedencia.

5.2.- El aparte de la norma demandada, depara un trato distinto sin justificación, al permitir por intermedio de la acción popular la anulación de los contratos entre particulares cuando amenazan o vulneran derechos colectivos, mientras en circunstancias similares, no se permite la anulación de los contratos en los que el Estado es parte (art. 13 C.P.)

El derecho a la igualdad se encuentra establecido en el artículo 13 de la Carta Política, al disponer que todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

En la misma normativa se establece la obligación del Estado de promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva.

Según lo ha sostenido la Corte Constitucional, el derecho a la igualdad, impone al legislativo la obligación de deparar el mismo tratamiento a todas las personas que se encuentran en el mismo supuesto de hecho que se pretende regular. En consecuencia el primer requisito a verificar por el juez constitucional es si la disposición realmente otorga un trato distinto a quienes se encuentran en la misma situación de hecho. Luego debe examinarse si ese tratamiento desigual persigue algún fin constitucionalmente importante que lo justifique, además si la limitación del derecho a la igualdad es adecuada para buscar el fin perseguido¹.

El aparte de la norma demandada no autoriza que la jurisdicción de lo contencioso administrativo declare la nulidad de un acto administrativo o de un contrato cuando una de las partes sea una autoridad pública, cuando con uno y otro acto, se vulneren o amenacen derechos colectivos, en tanto guarda silencio cuando tal amenaza o vulneración que se cierne sobre dichos derechos, proviene de un contrato entre particulares, lo que equivale a señalar que está permitido. El mencionado trato distinto no encuentra justificación constitucionalmente atendible, debido a que frente a situaciones de hecho similares (vulneración o amenaza sobre los derechos colectivos con contratos), debe seguirse una consecuencia jurídica similar, es decir, la jurisdicción (civil), en el segundo evento no debería estar facultada para anular los citados contratos.

¹ Sentencia C-179 de 2005.

5.3.- Desconocimiento del debido proceso y del acceso efectivo a la administración de justicia (arts. 29 y 229 C.P.)

El artículo 29 de la Constitución Política establece que el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Normativa que incluye una serie de garantías procesales y sustanciales, que persiguen no solamente la aplicación del procedimiento respectivo, sino el contenido de las normas sustantivas, con la finalidad de hacer efectivo el acceso a la administración de justicia (art. 229 C.P), lo implica entonces, que las autoridades judiciales deben perseguir el cumplimiento de los fines estatales, dentro de los que se cuentan garantizar el derecho material y no simplemente formal.

En este escenario, el aparte de la norma demandada, vulnera no solo el debido proceso, sino el acceso efectivo a la administración de justicia. De un lado al vulnerarse o amenazarse un derecho colectivo con un acto administrativo o con un contrato, no se permite la anulación de' mismo, cuando lo cierto es que dentro de la competencia atribuida por la Constitución a las autoridades judiciales en el artículo 88, no se hizo ninguna excepción, entonces, la judicatura tiene competencia para hacerlo, condicionado únicamente a la afectación de los derechos e intereses colectivos por amenaza o vulneración de los mismos. No se olvide que la competencia de las autoridades hace parte del debido proceso. Del otro, el acceso a la administración de justicia, también se frustra, en razón a que se permite que los jueces resuelvan las controversias en aplicación solamente de normas procesales, pero no de normas sustanciales como lo es el artículo 88 de la Constitución que no hizo excepciones para declarar la nulidad de actos administrativos o contratos que amenacen o vulneren derechos colectivos.

IV.- PRETENSION.

Con base en los argumentos antes expuestos, solicito respetuosamente a la Sala Plena de la Honorable Corte Constitucional, declarar inexecutable lo regulado en los apartes resaltados de los artículos 140 y 144 del de la Ley 1437 del 18 de enero de 2011 *"Por el cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo"*.

V.- COMPETENCIA

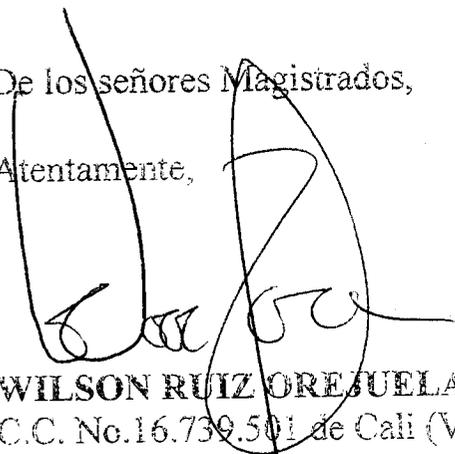
La Corte Constitucional es competente para conocer de la citada acción pública de inconstitucionalidad, según lo regulado en el artículo 241-4 de la Constitución.

VI.-NOTIFICACIONES

Se me puede notificar en Carrera 13 No. 82 - 91 Oficina 202, Teléfonos
2368023 - 2560427 de la ciudad de Bogotá, D.C.,

De los señores Magistrados,

Atentamente,



WILSON RUIZ OREJUELA
C.C. No.16.739.501 de Cali (Valle)
