

Sentencia C-361/21

ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Naturaleza pública e informal

ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Mecanismo de participación ciudadana

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos mínimos/DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos de los cargos

CONCEPTO DE VIOLACION EN DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes

OMISION LEGISLATIVA-Casos en que se presenta

El Legislador puede desconocer la Constitución por omisión, debido a la falta de regulación normativa de materias sobre las cuales tiene una específica y concreta obligación de hacer, determinada directamente por la Carta Política.

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Falta de argumentación en cargo

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL POR INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA-Incumplimiento de requisitos de claridad, especificidad, pertinencia y suficiencia

Referencia: Expediente D-13892

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 6 de la Ley 393 de 1997; el artículo 15 de la Ley 472 de 1998; y los artículos 152 (num. 16) y 155 (num. 10) de la Ley 1437 de 2011.

Demandante: Hugo Palacios Mejía

Magistrada ponente:

DIANA FAJARDO RIVERA

Bogotá, D.C., veintiuno (21) de octubre de dos mil veintiuno (2021)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad prevista en el artículo 241.4 de la Constitución Política, el ciudadano Hugo Palacios Mejía presentó demanda en contra del artículo 6 de la Ley 393 de 1997 “por la cual se desarrolla el artículo 87 de la Constitución Política”; el artículo 15 de la Ley 472 de 1998 “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 los artículos 152 y 155 de la Ley 1437 de 2011 “por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.”

1. El actor considera que estas disposiciones limitan de forma arbitraria la potestad de las entidades públicas para asegurar la observancia de los deberes de los particulares, ante la jurisdicción especializada para ello. En el caso puntual de la acción de cumplimiento, reprocha que este mecanismo no pueda activarse en contra de particulares simples que no ejercen funciones públicas. Y en lo que respecta a las acciones populares, cuestiona que la Jurisdicción Ordinaria sea quien conozca las demandas promovidas por entidades públicas contra los particulares que no cumplen funciones administrativas.

1. En Auto del 05 de octubre de 2020, la Magistrada sustanciadora, luego de revisar el contenido de la demanda, concluyó que ésta no cumplía con los requisitos señalados en el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, razón por la cual debía inadmitirse. Si bien el actor presentó escrito de subsanación dentro del término, la demanda fue rechazada mediante Auto del 26 de octubre de 2020, al considerar que persistían los yerros que imposibilitaban

un análisis de fondo.

1. No obstante, al resolver el recurso de súplica, la Sala Plena dispuso, mediante Auto 449 del 26 de noviembre de 2020, revocar el auto de rechazo y continuar con el proceso de admisión de la demanda.¹ Esta providencia le fue comunicada a la Magistrada sustanciadora el 14 de enero de 2021, quien, en atención a lo expuesto, procedió a admitir la demanda a través de Auto del 26 de enero de 2021. En esta última providencia se ordenó (i) comunicar la iniciación del proceso al Presidente de la República, al Presidente del Congreso de la República, así como a los ministerios del Interior, y de Justicia y del Derecho. Igualmente, se dispuso (ii) invitar a intervenir a diferentes instituciones públicas, de la sociedad civil y académicas; (iii) fijar en lista el proceso; y (iv) correr traslado a la Procuradora General de la Nación.

1. En escrito dirigido a la Corte el 15 de abril de 2021, la Procuradora General de la Nación manifestó su impedimento para rendir concepto sobre la constitucionalidad de las normas.² La Sala Plena, en Auto 218 del 05 de mayo de 2021, aceptó el impedimento³ y corrió traslado por el término restante al Viceprocurador General de la Nación.

II. NORMAS DEMANDADAS

1. A continuación, se transcriben las disposiciones acusadas:

“Ley 393 de 1997

(julio 29)

Diario Oficial No. 43.096, de 30 de julio de 1997

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

Artículo 6. 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.

Ley 472 de 1998

(agosto 5)

Diario Oficial No. 43.357, de 6 de agosto de 1998

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

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.

Ley 1437 de 2011

(enero 18)

Diario Oficial No. 47.956 de 18 de enero de 2011

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

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:

[...]

III. LA DEMANDA

1. En síntesis, el ciudadano Hugo Palacios Mejía cuestiona el proceder del Legislador al momento de reglamentar las acciones de cumplimiento y popular. En su parecer, se apartó del espíritu que orientó a la Carta Política de 1991 y restringió injustificadamente el margen de aplicación y potencial de estas acciones para garantizar el cumplimiento de los deberes sociales, en cabeza no solo de las autoridades sino de todos los particulares.

1. En lo referente a la (i) acción de cumplimiento, el actor cuestiona que el artículo 6 de la Ley 393 de 1997 impida a las “entidades públicas”⁵ encausar la demanda en contra simples particulares, esto es, aquellos que no actúan en ejercicio de funciones públicas. Frente a la (ii) acción popular, el reparo se dirige contra el artículo 15 de la Ley 472 de 1998, por haber excluido de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, el conocimiento de las acciones iniciadas por las autoridades en contra de particulares que no desempeñan funciones administrativas. Y en lo que respecta a los artículos 152 y 155 de la Ley 1437 de 2011, considera que estas (iii) reglas de asignación de competencia sobre las referidas acciones constitucionales forman una proposición jurídica completa con el contenido de las leyes 393 de 1997 y 472 de 1998 que reiteran los problemas ya señalados. A continuación, la Sala resume los principales argumentos expuestos por el actor.

El artículo 6 de la Ley 393 de 1997 impide la procedencia de la acción de cumplimiento en contra de particulares que no ejercen funciones públicas

1. El artículo 6 de la Ley 393 de 1997 es inconstitucional, “no por lo que dice sino por lo que implica y omite, esto es, porque no permite que las autoridades usen la acción de cumplimiento para demandar simples particulares.”⁶ Aunque es cierto que el artículo 87 superior se refiere a la “autoridad renuente”, ello no significa que este mecanismo no pueda dirigirse contra cualquier tipo de particular; dicha expresión debe entenderse en su contexto histórico, atendiendo que durante la formación del derecho administrativo fue importante superar la controversia según la cual los jueces no podrían dar órdenes a los administradores del Estado. Pero, visto desde el presente, “el texto del segundo inciso del artículo 87 constitucional no prohíbe que las autoridades ejerciten la acción de cumplimiento contra simples particulares.”⁷

1. Con esta limitación -afirma el actor- el Congreso de la República violó los artículos 87, 113 y 150 (inciso primero) de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 1, 2, 4 (inciso segundo), 6, 90, 95 (inciso segundo), 189 (numeral 10) 209, 228, 229 y 237 superiores, debido a que la reglamentación de la acción de cumplimiento:

“(i) 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.

(ii) 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.

(iii) Incumplió el deber de colaborar 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.”⁸

1. La arbitrariedad del Legislador -explica- consiste en haber creado una condición según la cual, para que proceda la acción de cumplimiento por parte de las autoridades contra particulares, es necesario que estos últimos actúen en ejercicio de funciones públicas. Dicho 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.”⁹ Esto desconoce el mandato que el artículo 2º superior le atribuye a las autoridades para “asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.”

1. Para el actor, lo que se encuentra en discusión es una materia de gran importancia para la vigencia misma del Estado social de derecho, como lo es el cumplimiento de los “deberes sociales”; los cuales define como aquellos mandatos que (i) se derivan directamente de la Constitución o de la Ley; (ii) obligan a todas las personas -sin importar su posición en la sociedad- y (iii) cuyo cumplimiento redunda en un beneficio general.¹⁰

1. Si bien las autoridades disponen de otros medios para forzar a los particulares a cumplir con las normas, es posible que dichos medios no sean eficaces. Advierte que “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.”¹¹ Aunque se trate de casos excepcionales es posible - sostiene- que “en diferentes regiones del país, y en ciertos sectores de la economía y de la vida social, hay[a] 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, en esas circunstancias excepcionales, la posibilidad de usar la acción de cumplimiento contra simples particulares sería un instrumento adecuado.”¹²

1. Es así que la regulación legal se torna arbitraria y desproporcionada en la medida que la restricción impuesta a la acción de cumplimiento (i) no obedece a un mandato constitucional; (ii) no es necesaria para proteger los derechos de los particulares; y (iii) no significa para estos un beneficio comparable a la limitación que impone a las autoridades para usar las acciones de cumplimiento y satisfacer, así, su mandato de asegurar que todos los particulares acaten la ley y los actos administrativos.¹³

El artículo 15 de la Ley 472 de 1998 impide que la Jurisdicción Contencioso Administrativa estudie las acciones populares iniciadas por las autoridades en contra de particulares que no desempeñan funciones administrativas

1. La tesis central en este cargo consiste en que no es razonable impedir a la Jurisdicción Contencioso Administrativa conocer de las demandas populares que presentan las autoridades contra los particulares que no desempeñan funciones administrativas. De acuerdo con el actor, los deberes sociales del Estado y de los particulares, a los que se refiere el artículo 2 de la Constitución, y específicamente aquellos enunciados por el artículo 88 superior son asuntos propios del derecho administrativo en tanto que versan sobre derechos e intereses colectivos, y no asuntos particulares. Asegura, además, que estos se protegen de una manera eficaz cuando se tramitan a través de la jurisdicción especializada para ello, a saber, la Contencioso Administrativa.

1. En opinión del demandante, la disposición acusada violó los artículos 88, 113, y 150 (inciso primero) de la Constitución Política, así como el capítulo 3 del Título VIII y sus artículos 236, 237 y 238, en concordancia con los artículos 1, 2, 4 (inciso segundo), 90, 95 (inciso segundo), 209, 228, 229, 237, 277 (numeral 4) y 282 (numeral 5) superior.¹⁴ En síntesis, desarrolla los siguientes argumentos contra el artículo 15 de la Ley 472 de 1998:

“(i) 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.

(ii) 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).

(iii) 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).”¹⁵

1. Explica el actor que el artículo 104 de la Ley 1437 de 2011 define cuáles son las controversias de las que se ocupa la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Y, en su inciso primero, incluyó aquellas en las que estuvieran involucradas las entidades públicas, y que estuvieran sujetas al “derecho administrativo”. De manera que -argumenta- 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.”¹⁶ Esta materia excede entonces el derecho privado y cae en la órbita del derecho administrativo.

1. Para el demandante es claro que no solo los jueces de la Jurisdicción Administrativa puedan asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares, “pero, si las cuestiones envueltas incluyen temas de derecho administrativo es razonable esperar que los jueces especializados lo hagan mejor.”¹⁷ Los intereses colectivos “quedan aún mejor protegidos en la jurisdicción administrativa, porque, en la medida en que implican cuestiones de derecho administrativo, quien puede resolverlos mejor es un juez especializado en derecho administrativo.”¹⁸ Por el contrario, la distribución que crea la norma demanda “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.”¹⁹

1. Si bien el demandante reconoce la libertad que tiene el Legislador para regular estos aspectos procesales, advierte que esta disposición se torna arbitraria y desproporcionada en la medida “(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 (...) derecho administrativo.”²¹

1. No es razonable -concluye- que de acuerdo con los artículos 144 y 146 del CPACA los particulares puedan demandar a una entidad pública ante esa jurisdicción a través de la acción popular; y que el Legislador haya permitido que las autoridades demanden ante esa jurisdicción a todos los particulares para asuntos de menor relevancia, como son los relacionados con controversias contractuales (Art. 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).²² Pero, el mismo Legislador, no permita que esta jurisdicción especializada conozca las acciones populares iniciadas por las autoridades contra simples particulares.

Los artículos 152 (parcial) y 155 (parcial) de la Ley 1437 de 2011 reflejan, a nivel procesal, las limitaciones arbitrarias previamente contenidas en las leyes 393 de 1997 y 472 de 1998

1. En la tercera pretensión de la demanda, el actor afirma que el contenido normativo de los numerales 16º del artículo 152 y 10º del artículo 155 de la Ley 1437 de 2011, conforman una “proposición jurídica completa” con el artículo 6 de la Ley 393 de 1997 y el artículo 15 de la Ley 472 de 1998. Según explica “todos los artículos objeto de acusación [...] 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.”²³ Dicho en otras palabras, los numerales que se demandan en este punto son un “reflejo” del contenido de las normas anteriormente acusadas.²⁴

1. En este punto, el actor reitera los reparos que expuso en los primeros dos cargos de la demanda frente a la reglamentación de la acción de cumplimiento y la acción popular, concluyendo que la distribución de competencias prevista en la Ley 1437 de 2011 viola 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), 277 (numerales 1 y 4);

y 282 (numeral 5) de la Constitución Política.

1. Para el actor, ninguna parte de los numerales acusados, en sí mismos, resulta inconstitucional. Pero sí acusa su contenido en cuanto no permiten que las entidades públicas puedan ejercer las acciones de cumplimiento y las acciones populares ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, para demandar a un “simple particular”.²⁵ Como fundamento de esta pretensión retoma los mismos planteamientos expuestos en los acápites anteriores, así:

“(i) 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

(ii) 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.

(iii) 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.”²⁶

1. En virtud de todo lo expuesto, el señor Hugo Palacios Mejía formula las siguientes cuatro pretensiones al juez constitucional:

“PRIMERA. – Que se declare inconstitucional, y en consecuencia inexecutable, 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 [...].

SEGUNDA.- Que se declare inconstitucional, y en consecuencia inexecutable, el artículo 15 de la Ley 472 de 198, 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 [...].

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 [...].

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.”²⁷

1. Finalmente, el actor señala que satisface los requisitos de admisión teniendo en cuenta que los argumentos expuestos son claros, pertinentes y suficientes. Sin embargo, si la Corte no lo considera así, solicita aplicar el principio pro actione para obtener un pronunciamiento de fondo.²⁸

IV. INTERVENCIONES

1. Del Congreso de la República se recibieron los antecedentes legislativos de las leyes 393 de 1997 y 472 de 1998, solicitados desde el auto admisorio. También, dentro del término de fijación en lista que venció el 16 de abril de 2021, se radicaron cuatro intervenciones, tres de

las cuales solicitaron la exequibilidad simple de las disposiciones acusadas, mientras que la última sugirió introducir un condicionamiento. Todos los intervinientes, además, presentaron reparos frente a la aptitud sustantiva de la demanda. Aunque el texto completo de las intervenciones puede consultarse en la página web de la Corte,²⁹ a continuación se presenta un breve resumen de sus argumentos.

1. Ministerio de Justicia y del Derecho³⁰

1. Esta cartera, a través del Director de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico, solicita a la Corte declararse inhibida. En su opinión, “los argumentos son vagos, abstractos e indirectos; las razones de la demanda no se construyen claramente con argumentos constitucionales, en cuanto surgen de juicios subjetivos que se derivan de suponer ciertos actos a partir casos particulares, las razones de inconstitucionalidad no guardan relación con los elementos de juicio, y finalmente tampoco logran despertar la menor duda sobre la constitucionalidad de las normas demandadas.”³¹ Es así que la demanda se soporta en “juicios de valor de carácter subjetivo que no deben ser tenidos en cuenta.”³²

1. De todos modos considera que, de realizarse un análisis de fondo, la Corte debe declarar la exequibilidad simple de las disposiciones. En virtud de lo establecido en el artículo 150 superior, el Legislador puede establecer las estructuras procesales, procedimientos, límites, requisitos, tiempos, recursos y demás pautas necesarias, siempre que no se nieguen derechos y principios constitucionales, como el debido proceso o el acceso a la administración de justicia. En esa medida, para que se logre demostrar el inadecuado ejercicio de la potestad legislativa debe comprobarse que las medidas o reglas impuestas no son proporcionales y razonables. Mientras esto no ocurra, “la facultad legislativa es amplia y la discrecionalidad con la que cuenta para regular los procedimientos judiciales y administrativos no puede ser afectada.”³³

1. Asimismo, advierte que el demandante parte de una premisa equivocada según la cual, las

acciones de cumplimiento y popular son los únicos mecanismos legales para lograr la observancia del derecho. Por el contrario, “el cumplimiento de las normas no se encuentra únicamente ligado al inicio obligatorio de una de estas acciones en la medida en que es un deber acatarlas y en segundo lugar, porque se tiene la posibilidad de lograr la exigibilidad y el cumplimiento de las leyes y de los actos que expide la administración por medios diferentes.”³⁴ De allí que los particulares puedan encontrarse inmersos en juicios de responsabilidad de diferentes tipos por infringir el ordenamiento, de conformidad con lo establecido en el artículo 6º de la Constitución Política.

2. Asociación Colombiana de Ciudades Capitales (Asocapitales)³⁵

1. El Director Jurídico de la entidad defiende la constitucionalidad de las disposiciones. Para ello, divide su escrito en dos apartados. En primer lugar, se refiere a la exequibilidad del artículo 6 de la Ley 393 de 1997, referente a la delimitación del sujeto pasivo en la acción de cumplimiento. Sostiene que una interpretación integral del artículo 87 superior permite entender que este mecanismo se dirige en contra de la “autoridad renuente”; por lo tanto, “de haberse querido que la acción de cumplimiento tuviera también como sujeto pasivo a los particulares que no ejercen ninguna función pública o administrativa, el constituyente no habría considerado que es a la autoridad renuente a quien la sentencia debe ordenar el cumplimiento del deber omitido.”³⁶ Asegura que esta interpretación es consecuente con los debates al interior de la Asamblea Constituyente, donde se evidenció que el propósito era lograr que la administración acatara el ordenamiento jurídico.

1. En segundo lugar, aborda la constitucionalidad del artículo 15 de la Ley 472 de 1998 y de los numerales 14 del artículo 152 y 10 del artículo 155 de la Ley 1437 de 2011. Sobre este punto, advierte que “el actor no explica de manera concreta la razón por la cual los artículos demandados vulneran el artículo 150 y, en consecuencia, los artículos 1, 2, 6, 88, 90, 95, 113, 133, 209, 229, 237, 277 y 282 superiores.”³⁷ A pesar de tal falencia argumentativa, afirma que el Congreso de la República es el encargado de expedir las leyes mediante las cuales se organiza la jurisdicción y se distribuye la competencia entre los servidores públicos encargados de administrar justicia. En este caso concreto, “el artículo 88 no estableció de

manera específica qué autoridad judicial debía ser competente para conocer de la acción popular. Por lo tanto, se entiende que el establecimiento de dicha competencia se encuentra dentro de los límites de la libre configuración del legislador.”³⁸

3. Universidad Libre de Colombia³⁹

1. El Observatorio de Intervención Constitucional de la Universidad Libre se aparta de los cuestionamientos del demandante pues considera que las disposiciones acusadas respetan la voluntad del constituyente. En primer lugar, reprocha algunas falencias argumentativas en la demanda, concretamente, frente a los requisitos de pertinencia y suficiencia puesto que “el actor se basó en argumentos hipotéticos, abstractos y en suposiciones subjetivas.”⁴⁰

1. A pesar de estos reparos, analiza de fondo los cargos. Para ello, expone los principales aspectos procesales, el marco normativo vigente y la naturaleza de la acción de cumplimiento y de la acción popular. Frente a la primera, concluye que “el propósito del constituyente primario al realizar la acción de cumplimiento fue el de combatir la falta de actividad de la administración, por lo que modificar la ley en el sentido que propone el demandante, y permitir que sea la administración la que demande a los particulares, no sería otra cosa que desvirtuar la naturaleza misma de la acción y el sentido originario del poder constituyente.”⁴¹ Es deber de las autoridades y no de los particulares -continúa- asegurar el efectivo cumplimiento de la Ley y de los actos administrativos. Pero el hecho de que este deber general recaiga en las autoridades, “de ninguna manera excusa a los particulares del deber de cumplir las leyes, los actos administrativos y cualquier norma del ordenamiento jurídico.”⁴² En este punto, afirma que el ordenamiento ya ofrece diversidad de mecanismos para hacer cumplir las normas, entre las cuales se destacan las acciones de la jurisdicción civil; las acciones constitucionales como la tutela y la acción popular; y los mecanismos administrativos como los procesos de responsabilidad fiscal, los medios de control y restablecimiento de derechos, entre otros.⁴³

1. Frente al cargo relacionado con la acción popular, indica que el artículo 88 superior no hace alusión a la autoridad competente para su conocimiento, por lo que le correspondería al Legislador realizarlo. Considera que el actor no expuso las razones que indiquen que en la Jurisdicción Ordinaria se esté violando las garantías de las partes o que no se respeten los fines o principios de la acción popular, para justificar el conocimiento único por parte de la Jurisdicción Contenciosa. Por el contrario, esta distribución resulta válida dentro del marco de la libertad de configuración legislativa, la cual responde a la función desarrollada por la persona o funcionario que ocasiona el daño.⁴⁴

4. Intervención ciudadana⁴⁵

1. El ciudadano Harold Sua Montaña considera que la Corte debe declararse inhibida frente a la mayoría de cargos formulados dada la falta de especificidad, suficiencia y pertinencia de los argumentos. Sin embargo, solicita condicionar la exequibilidad de los artículos 5 y 6 de la Ley 393 de 1997, en virtud del cargo por presunta vulneración del artículo 4 superior, en el entendido de que “dichos artículos no implican negar la procedencia de la acción de cumplimiento para hacer que los particulares, funcionarios públicos y entidades públicas o privadas cumplan la Constitución.” Por esta razón también debe declararse inexecutable la expresión “cuando el particular actúe o deba actuar en ejercicio de funciones públicas.”⁴⁶

V. CONCEPTO DEL VICEPROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

1. En cumplimiento de lo dispuesto por los artículos 242-2 y 278-5 de la Constitución Política, el Viceprocurador General de la Nación presentó concepto en el que solicita a la Corte Constitucional declarar la exequibilidad simple de los artículos 6° de la Ley 393 de 1997, 15 de la Ley 472 de 1998, 152 y 155 de la Ley 1437 de 2011.⁴⁷

1. Sobre la distribución entre las distintas jurisdicciones, explica que el Legislador tiene un amplio margen de configuración. En armonía con los artículos 150-23 y 228 de la Constitución, “este se encuentra facultado para regular, según estime más conveniente, el

ejercicio de una función pública, como lo es la administración de justicia, por medio de la organización de las jurisdicciones estatales y el reparto de competencias.” Se ha reconocido así que la radicación de competencias en una autoridad judicial pertenece al resorte ordinario del Congreso, “siempre y cuando el constituyente no se haya ocupado de asignarla de manera explícita entre los distintos entes u órganos del Estado.”⁴⁸ Precisa que la Carta Política no hace mención específica al objeto de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, por lo que esa materia fue diferida al Legislador.

1. La Vista Fiscal afirma que la posibilidad de que los particulares que no ejercen funciones públicas sean demandados en una acción de cumplimiento, “se alejaría de la finalidad superior que persigue este mecanismo procesal.” Por ello, estima que la norma no transgrede ningún postulado superior y que, por el contrario, “desarrolla las finalidades que la misma Constitución Política le otorgó a la acción de cumplimiento, como garantía de los ciudadanos frente a la administración pública.”⁴⁹ Contrario a lo propuesto por el actor, señala que la norma materializa los principios medulares del Estado Social de Derecho, que buscan asegurar la vigencia de un orden jurídico, social y económico justo, y es el resultado de un ejercicio válido de la libertad de configuración normativa.

1. En lo que respecta a la acción popular, y concretamente al artículo 15 de la Ley 472 de 1998 que fija las reglas de competencia, en opinión de la Vista Fiscal, la norma cumple con los lineamientos que ha fijado la jurisprudencia en materia de libertad de configuración legislativa, dado que: (i) la Constitución Política no especifica la autoridad competente para conocer de las acciones populares; (ii) la distribución de competencias con fundamento en un criterio subjetivo -en este caso la naturaleza jurídica de la parte demandada- ha sido considerada fundada y razonable por la jurisprudencia e, incluso, garantía del debido proceso; (iii) no hay fundamento para sostener que la jurisdicción civil no tenga la misma idoneidad que la jurisdicción de lo contencioso administrativo en la resolución de acciones populares, pues en ambas se debaten asuntos que revisten de complejidad; y (iv) responde al principio de igualdad, porque se basa en un elemento imparcial para definir la competencia: la naturaleza jurídica del demandado.⁵⁰

1. Finalmente, sostiene que los artículos 152 y 155 de la Ley 1437 de 2011, los cuales definen la competencia de los tribunales y juzgados administrativos en los asuntos relacionados con la acción de cumplimiento y la protección de derechos e intereses colectivos, responden a criterios razonables en la distribución de competencias, pues simplemente tienen como base las normas sustanciales preexistentes.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4 de la Carta Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir definitivamente sobre la demanda de la referencia, pues las expresiones acusadas hacen parte de varias leyes de la República, en este caso, la Ley 393 de 1997, la Ley 472 de 1998 y la Ley 1437 de 2011.

2. Cuestión previa: examen sobre la aptitud sustantiva de la demanda

1. Aunque la Sala Plena dispuso inicialmente, mediante Auto de súplica 449 de 2020,⁵¹ la admisión de la presente demanda, todos los intervinientes del proceso formularon reparos sobre su aptitud sustantiva. En resumen, afirmaron que el actor parte de argumentos vagos, abstractos e indirectos que no revisten la rigurosidad suficiente para construir por lo menos un cargo completo de inconstitucionalidad.

1. Corresponde entonces a esta Corporación analizar la solicitud de inhibición, pues de prosperar no habría lugar a formular un problema jurídico ni a estudiar de fondo el asunto. Para resolver esta cuestión, la Sala retomará los requisitos de argumentación exigibles a toda demanda de inconstitucionalidad y luego evaluará su cumplimiento en el caso concreto.

2.1. Parámetros de análisis para los cargos de constitucionalidad, especialmente cuando se formula un juicio de igualdad

1. La Corte se ha pronunciado en reiteradas oportunidades sobre los requisitos que debe reunir una demanda de inconstitucionalidad, para que el asunto pueda ser decidido de fondo.⁵² En dichas ocasiones ha enfatizado que esta acción pública es expresión del derecho de participación en una democracia,⁵³ y que constituye un instrumento de control sobre el poder de configuración normativa que radica, de manera principal, en el Congreso de la República.⁵⁴ No se trata entonces de un instrumento judicial reservado a los profesionales del derecho ni supone el empleo de una determinada técnica argumentativa.

1. El ejercicio de dicho mecanismo, sin embargo, no está desprovisto de exigencias que, si bien no pueden constituirse en barreras para el acceso a la administración de justicia, están orientadas a dar cuenta (i) de la presunción de corrección de las leyes, con mayor precisión e intensidad de aquellas proferidas por el Congreso de la República, que deriva del carácter epistemológico del proceso democrático, y de la pretensión de estabilidad del ordenamiento jurídico en beneficio de la seguridad que debe brindar a sus destinatarios; y, (ii) del ejercicio ponderado de la competencia del Juez Constitucional, que, por un lado, no debe asumir por sí mismo la carga de formular acusaciones contra las normas que luego debe estudiar con imparcialidad; y, por el otro, debe garantizar un escenario en el que el escrito de la demanda permita orientar la participación y el debate ciudadano.

1. Partiendo del contenido del artículo 2º del Decreto 2067 de 1991, la jurisprudencia ha precisado que, para que exista una demanda apta, el respectivo escrito de acusación debe: (i) señalar las normas que acusa como inconstitucionales, (ii) las disposiciones superiores que estima infringidas, y (iii) exponer las razones o motivos por los cuales la norma acusada viola la Constitución; lo que se traduce, a su vez, en la formulación de por lo menos un cargo concreto de inconstitucionalidad.⁵⁵ El escrito, por supuesto, también debe explicar la razón por la cual la Corte Constitucional es competente.

1. Las razones que sustentan la inconstitucionalidad deben, a su vez, ser claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes.⁵⁶

1. La claridad hace relación a que los argumentos sean determinados y comprensibles y permitan captar en qué sentido el texto que se controvierte infringe la Carta. Deben ser entendibles, no contradictorios, ilógicos ni anfibológicos.

1. Conforme la exigencia de la certeza, de una parte, se requiere que los cargos tengan por objeto un enunciado normativo perteneciente al ordenamiento jurídico e ir dirigidos a impugnar la disposición señalada en la demanda y, de la otra, que la norma sea susceptible de inferirse del enunciado acusado y no constituir el producto de una construcción exclusivamente subjetiva, con base en presunciones, conjeturas o sospechas del actor.

1. La especificidad de los cargos supone concreción y puntualidad en la censura, es decir, la demostración de que el enunciado normativo exhibe un problema de validez constitucional y la explicación de la manera en que esa consecuencia le es atribuible.

1. Es necesario que los cargos sean también pertinentes y, por lo tanto, por una parte, que planteen un juicio de contradicción normativa entre una disposición legal y una de jerarquía constitucional y, por la otra, que el razonamiento que funda la presunta inconstitucionalidad sea de relevancia constitucional, no legal, doctrinal, político o moral. El cargo tampoco es pertinente si el argumento en que se sostiene se basa en hipótesis acerca de situaciones de hecho, reales o de hipotética ocurrencia, o ejemplos en los que podría ser o es aplicada la disposición.

1. Por último, la suficiencia implica que el razonamiento jurídico contenga un mínimo

desarrollo, en orden a demostrar la inconstitucionalidad que le imputa al texto demandado. El cargo debe proporcionar razones, por lo menos básicas, que logren poner en entredicho la presunción de constitucionalidad de las leyes, derivada del principio democrático, que justifique llevar a cabo un control jurídico sobre el resultado del acto político del Legislador.⁵⁷

1. Por lo demás, es claro que la decisión inicial de admisión no vincula irremediablemente a la Sala Plena, puesto que ésta, al realizar posteriormente un estudio detallado de los requisitos de procedibilidad, puede emitir un fallo inhibitorio. En efecto, el análisis que ahora efectúa la Corte -a diferencia de la etapa preliminar de calificación- ya contiene las intervenciones de las entidades oficiales, academia, ciudadanos y el Ministerio Público, y dichas opiniones y conceptos son considerados por este tribunal al momento de tomar una decisión, en la medida que contienen elementos de juicio relevantes.⁵⁸ Es por ello que, incluso, el razonamiento del auto de súplica no constituye una valoración definitiva sobre la aptitud de la demanda.

1. En los anteriores términos, es indispensable que la demanda de inconstitucionalidad satisfaga las mencionadas exigencias mínimas, para que pueda ser emitido un pronunciamiento de fondo. En caso contrario, no poseerá aptitud sustantiva y la Corte deberá declararse inhibida para fallar.

2.2. Inhibición por ineptitud sustantiva de la demanda: incumplimiento de los requisitos de claridad, especificidad, pertinencia y suficiencia

1. En esta ocasión, correspondió a la Corte estudiar la demanda del ciudadano Hugo Palacios Mejía contra el artículo 6 de la Ley 393 de 1997; el artículo 15 de la Ley 472 de 1998; y los artículos 152 y 155 de la Ley 1437 de 2011. En lo referente a la (i) acción de cumplimiento, el actor cuestiona que el artículo 6 de la Ley 393 de 1997 impida a las entidades públicas encausar la demanda en contra de “simples particulares”, esto es, aquellos que no actúan en ejercicio de funciones públicas. Frente a la (ii) acción popular, el reparo se dirige contra el artículo 15 de la Ley 472 de 1998, por haber excluido de la Jurisdicción Contencioso

Administrativa el conocimiento de las acciones iniciadas por las autoridades en contra de particulares que no desempeñan funciones administrativas. Y en lo que respecta a los artículos 152 y 155 de la Ley 1437 de 2011, considera que estas (iii) reglas de asignación de competencia constituyen una “proposición jurídica completa” con el contenido de las leyes 393 de 1997 y 472 de 1998, por lo que reiteran los problemas ya señalados.

1. La Ley 393 de 1997 desarrolla el artículo 87 de la Constitución Política referente a la acción de cumplimiento, sus principios, competencia, titularidad, requisitos de procedencia y trámite que debe surtir. En lo que interesa a esta providencia, el artículo 5 dispone que este mecanismo puede dirigirse contra la “autoridad” a la que corresponda el cumplimiento de la norma, mientras que el artículo 6 -objeto de esta demanda- amplía los sujetos pasivos destinatarios, señalando que también procede contra los particulares cuando sus acciones u omisiones impliquen el incumplimiento de una norma, con la salvedad de que es necesario que “el particular actúe o deba actuar en ejercicio de funciones públicas, pero sólo para el cumplimiento de las mismas.” Al respecto, el Consejo de Estado ha explicado que ejerce función pública “aquel particular que, por disposición legal, acto administrativo, convenio o contrato, realice funciones administrativas o actividades propias de los órganos del Estado, que permiten el cumplimiento de los cometidos estatales, así como el que ejerce la facultad sancionadora del Estado; lo que se acreditará, entre otras manifestaciones, cada vez que ordene o señale conductas, expida actos unilaterales o ejerza poderes coercitivos.”⁵⁹ Concepto que no equivale a la prestación de un servicio público.⁶⁰

1. Por su parte, la Ley 472 de 1998 tiene por objeto desarrollar el artículo 88 superior, en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo, sus principios, competencia, requisitos de procedencia y trámite en general. El artículo 15 -objeto de esta demanda- hace parte del Título II destinado a las acciones populares. Puntualmente, se encarga de definir la jurisdicción competente, para lo cual confiere a la Jurisdicción Contencioso Administrativa el estudio “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”; mientras que delega todos los demás

procesos de acción popular a la Jurisdicción Ordinaria Civil. De modo que la jurisdicción “se encuentra delimitada a partir de un criterio orgánico o subjetivo (entidades públicas) y de un criterio material o funcional (particulares en ejercicio de funciones administrativas).”⁶¹

1. Finalmente, hay un tercer cuerpo normativo acusado por el demandante. Se trata de la Ley 1437 de 2011 que consagró el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA). Los artículos 152 y 155, parcialmente acusados, hacen parte del Título IV, destinado a la distribución de competencias al interior de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Más específicamente, el artículo 152 reglamenta la competencia de los Tribunales en primera instancia, mientras que el artículo 155 hace lo propio con los Juzgados. Estas disposiciones no aportan elementos adicionales sobre la naturaleza y alcance de las acciones constitucionales pues se limitan a enunciar los procesos que son competencia de las diferentes instancias judiciales. Como ya se señaló (ver capítulo 3), los cargos del demandante apuntan principalmente a las leyes 393 de 1997 y 472 de 1998, e indirectamente a la Ley 1437 de 2011.

1. Dicho lo anterior, encuentra la Sala que la demanda no satisface la carga argumentativa que exigen los procesos de control constitucional; especialmente, los criterios de claridad, especificidad, pertinencia y suficiencia, en los términos desarrollados por la jurisprudencia. Tras haber examinado el escrito de la demanda, su subsanación, el posterior recurso de súplica y las intervenciones allegadas al proceso, concluye la Sala que, aunque el accionante enuncia la violación de más de veinte disposiciones constitucionales, no logra construir al menos un cargo completo. A continuación, se precisan las falencias identificadas frente a cada uno de los cuerpos normativos acusados.

1. Cargos dirigidos a la acción de cumplimiento (Art. 6 de la Ley 393 de 1997). De entrada, la Sala advierte que los argumentos planteados se tornan confusos. Si bien el actor no invoca expresamente una omisión legislativa relativa, su razonamiento parece dirigirse en este sentido, sin que tampoco se acrediten las condiciones especiales que ha exigido la Corte

para que se estructure un cargo por este motivo. Con independencia de lo anterior, también observa la Sala que el actor recurre a argumentos subjetivos, generales y de conveniencia que no permiten concretar un cargo apto. Todo lo anterior compromete la claridad, especificidad, pertinencia y suficiencia de la demanda.

1. El Legislador puede desconocer la Constitución por omisión, debido a la falta de regulación normativa de materias sobre las cuales tiene una específica y concreta obligación de hacer, determinada directamente por la Carta Política. Estas omisiones pueden ocurrir de distintas formas, las cuales han sido descritas por la jurisprudencia así: “(i) cuando expide una ley que si bien desarrolla un deber impuesto por la Constitución, favorece a ciertos sectores y perjudica a otros; (ii) cuando adopta un precepto que corresponde a una obligación constitucional, pero excluye expresa o tácitamente a un grupo de ciudadanos de los beneficios que otorga a los demás; y (iii) cuando al regular una institución omite una condición o un elemento esencial exigido por la Constitución.”⁶² En estos eventos, corresponde al demandante acreditar “(i) que exista una norma sobre la cual se predique necesariamente el cargo, pues de lo contrario, se trataría de una omisión legislativa absoluta o, al menos, no se activaría el control de constitucionalidad a cargo de este Tribunal; (ii) en los términos mencionados arriba, que la norma excluya de sus efectos casos que debía incluir por ser asimilables a los que sí cubre, u omita un ingrediente o condición que, de acuerdo con la Constitución, resulta esencial para armonizar el texto legal con los mandatos de la Carta; (iii) que tal exclusión carezca de un principio de razón suficiente o, en otras palabras, no obedezca a una razón objetiva y suficiente; (iv) que la falta de justificación y objetividad genere para los casos excluidos de la regulación legal una desigualdad negativa frente a los que se encuentran amparados por las consecuencias de la norma; y (v) que la omisión implique el incumplimiento de un deber constitucional.”⁶³

1. En esta ocasión, el actor sostiene que ninguna parte del artículo acusado, en sí mismo, resulta inconstitucional. Lo que reprocha, más bien, es que su contenido no permita a las entidades públicas iniciar acciones de cumplimiento en contra de todo tipo de particulares, con independencia de si estos realizan funciones públicas. De allí que también pida proferir

una “sentencia integradora”, adecuando los textos del artículo 6 de la Ley 393 de 1997 en la forma que mejor se ajusten al fallo. Tal formulación resulta confusa y ciertamente no cumple los requisitos necesarios para plantear un cargo por omisión legislativa relativa, si esa era su intención, como se deriva de su escrito. El accionante está pregonando un vacío legal que busca llenarlo a través de una decisión de inclusión normativa, sin satisfacer los requerimientos para este tipo de cargos. De modo que se incumplen los supuestos de claridad, especificidad y suficiencia.

1. Además, recurre a premisas argumentativas abstractas e hipotéticas que carecen de la especificidad y pertinencia requerida. Según el demandante, por ejemplo, al no contar las autoridades con la competencia para iniciar acciones de cumplimiento en contra de todo tipo de particulares, se pone en riesgo el acatamiento de las leyes y los actos administrativos, creando una suerte de escenario que propicia el incumplimiento de las normas. Idea que no desarrolla mínimamente en su demanda y que -como afirma el Ministerio de Justicia y del Derecho- parte de una premisa no demostrada según la cual, las acciones de cumplimiento serían los mecanismos idóneos para lograr la observancia del derecho de los particulares. En últimas, el actor no presenta un escenario tangible en el que el ordenamiento existente se torne insuficiente y que haga imperativo habilitar la acción de cumplimiento en contra de cualquier particular.

1. En este punto, también formula el actor una hipótesis extrema según la cual “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.” Tal lectura del ordenamiento jurídico y de la realidad nacional, aunque pudiese ser plausible, obedece a un argumento de conveniencia y empírico que no cuenta con un respaldo suficiente que haga posible un pronunciamiento constitucional. Si bien es cierto que esta Corporación ha reconocido que “la evidencia empírica desempeña un rol valioso en el control constitucional de las leyes y puede contribuir de manera significativa a la resolución de esta clase de procesos”,⁶⁴ no basta con presentar interpretaciones subjetivas sobre la realidad. Por tal razón, se incumplen los

requisitos de pertinencia y suficiencia.

1. Cargos dirigidos a la acción popular (Art. 15 de la Ley 472 de 1998). La Sala encuentra que los argumentos expuestos por el actor frente a la acción popular responden principalmente a la conveniencia de la medida y lo que el demandante entiende por la labor de la Jurisdicción Ordinaria y de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, pero no a un reproche de naturaleza constitucional, a partir de una disposición superior que le sirva de fundamento concreto. Es por esto que se incumplen los requisitos de especificidad, pertinencia y suficiencia.

1. El demandante sostiene que si las cuestiones envueltas en una acción popular “incluyen temas de derecho administrativo es razonable esperar que los jueces especializados [esto es, aquellos de la Jurisdicción Contencioso Administrativa] lo hagan mejor.” Este razonamiento se erige sobre una premisa discutible que el actor no desarrolla. En efecto, no hay respaldo argumentativo mínimo a la afirmación que propone el actor en el sentido de que los derechos colectivos se protegen de una manera eficaz cuando se tramitan a través de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, pero no tendrían el mismo nivel de protección ante la Jurisdicción Ordinaria, debido a que “si las cuestiones envueltas incluyen temas de derecho administrativo es razonable esperar que los jueces especializados lo hagan mejor”. Más allá de esta afirmación general y subjetiva, no existe un desarrollo específico y suficiente de tal tesis. Más aún, teniendo en cuenta que la Jurisdicción Ordinaria Civil fue, durante varias décadas, responsable de tramitar las acciones populares contempladas por el Código Civil, de modo que no es una materia ajena o extraña a su experticia.⁶⁵ El cargo propuesto responde entonces a apreciaciones del demandante, pero no a razones objetivas y específicas que sustenten por qué la Jurisdicción Ordinaria impide o reduce la protección eficiente y eficaz de los derechos colectivos.

1. Ahora bien, el argumento según el cual los deberes sociales del Estado y de los particulares son asuntos propios del derecho administrativo y por lo tanto competencia

exclusiva de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, tampoco está soportado en la demanda, por lo cual se incumplen los requisitos de especificidad y suficiencia. Por el contrario, la salvaguarda de los derechos (sean fundamentales o colectivos) es un asunto transversal a la Carta Política de 1991, que no responde a categorías excluyentes entre lo público y lo privado. El hecho de que la titularidad de los bienes e intereses colectivos sea - como su nombre lo indica- colectiva no supone que ésta sea del resorte exclusivo del derecho administrativo. Tampoco es imperativo que las actuaciones de la administración siempre deban ser conocidas por la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Además, en esta ocasión ni siquiera se analiza una actuación u omisión atribuible a una entidad pública, sino la eventual responsabilidad de particulares que no ejercen funciones administrativas. De manera que la Sala tampoco encuentra en este punto un cargo completo.

1. Cargos dirigidos a la distribución de competencias en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Arts. 152 y 155 de la Ley 1437 de 2011). En relación con estas normas que se encargan de fijar la competencia, en primera instancia, de los jueces y tribunales administrativos, la Sala observa que el actor realmente no propone un reproche adicional a los ya reseñados en los puntos anteriores, sino que se les acusa simplemente por haber recreado, a nivel procesal, los supuestos defectos que contienen las leyes que regulan la acción de cumplimiento y la acción popular. Estos últimos cargos no superan el criterio de especificidad.

1. Si bien el demandante indica que estas reglas de competencia conforman una “proposición jurídica completa” con las demás normas acusadas, tal afirmación no encuentra soporte en la demanda.⁶⁶ En efecto, no explica, por ejemplo, por qué los numerales que disponen la competencia en primera instancia de los tribunales y juzgados administrativos están, inescindiblemente unidos a los demás artículos demandados. Los numerales acusados del CPACA se refieren a la competencia dentro de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, mientras que el artículo 6 de la Ley 393 de 1997 aborda la procedencia de la acción de cumplimiento contra cierto tipo de particulares; y, por su parte, el artículo 15 de la Ley 472 de 1998 dispone el sistema mixto de jurisdicción para estudiar las acciones populares.

Asimismo, la Ley 472 de 1998 diferencia entre los conceptos de “competencia” y “jurisdicción” en sus artículos 15 y 16, diseño que no es gratuito. Así, por “jurisdicción” se ha hecho referencia a la “facultad de administrar justicia” que conforma una relación género - especie con el concepto de “competencia”. Mientras que este último concepto, si bien surge de la jurisdicción, no equivale en estricto sentido a ella. En este orden de ideas, aunque pudiera existir cierta relación entre los conceptos aludidos, no explica la demanda porqué los numerales del CPACA acusados, encuentran una relación “inescindible” con las disposiciones de acción popular y acción de cumplimiento; evidenciando un problema de especificidad.

1. En virtud de todo lo expuesto, no es posible analizar los cargos formulados dado el incumplimiento de la carga argumentativa propia de los juicios de constitucionalidad, especialmente en términos de claridad, especificidad, pertinencia y suficiencia. Si bien el actor propone varios cargos, estos se soportan en premisas demasiado generales y abstractas, o en consideraciones confusas y subjetivas del propio actor, las cuales no encuentran un desarrollo consistente en la demanda y por lo tanto impiden que esta Corporación pueda realizar un estudio de fondo. Más aún, teniendo en cuenta que, en estos asuntos (diseño de los procesos judiciales), el Legislador está revestido, en principio, con un amplio margen de configuración, por lo que le corresponde al demandante demostrar por qué la reglamentación de las acciones populares y de cumplimiento se ha tornado irrazonable o desproporcionada; lo que no ocurrió en este proceso.

3. Síntesis de la decisión

1. La Corte conoció la demanda interpuesta por el señor Hugo Palacios Mejía contra del artículo 6 de la Ley 393 de 1997 “por la cual se desarrolla el artículo 87 de la Constitución Política”; el artículo 15 de la Ley 472 de 1998 “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 los artículos 152 (num. 16) y 155 (num. 10) de la Ley 1437 de 2011 “por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.” Ante los reparos que formularon los intervinientes frente a la aptitud sustantiva de la demanda, se estudió de forma preliminar esta cuestión.

1. La Sala Plena resolvió declararse inhibida debido a que la demanda incumple los criterios de claridad, especificidad, pertinencia y suficiencia en la formulación de los cargos. El actor parte de premisas demasiado generales y vagas que no desarrolla suficientemente; también recurre a apreciaciones personales sobre la naturaleza de las acciones constitucionales de cumplimiento y popular, así como de la función de las distintas jurisdicciones, las cuales no permiten plantear al menos un cargo completo de inconstitucionalidad.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Declararse INHIBIDA para pronunciarse de fondo sobre la constitucionalidad del artículo 6 de la Ley 393 de 1997; el artículo 15 de la Ley 472 de 1998; y los artículos 152 y 155 de la Ley 1437 de 2011, por ineptitud sustantiva de la demanda.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, cúmplase y publíquese.

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Presidente

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

-con impedimento aceptado-

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Auto 449 de 2020. M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar. Disponible en <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/autos/2020/A449-20.htm>

2 Esto, por considerarse incurso en la causal de haber intervenido en la expedición de la norma, por cuanto que en su otrora condición de Ministra de Justicia y del Derecho, radicó ante el Congreso de la República la iniciativa que dio lugar a la expedición de la Ley 2080 de 2021, la cual modificó, entre otros, los artículos 152 y 155 de la Ley 1437 de 2011 que se demandan en este proceso.

3 La Sala constató que la Procuradora General participó en una de las etapas principales y fundantes del procedimiento de formación de la Ley 2080 de 2021. De hecho, fue su coautora, según consta en la Gaceta del Congreso 726 del 9 de agosto de 2019. Si bien la Ley 2080 de 2021 tiene como objeto modificar el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), el cual es tan solo uno de los conjuntos

normativos acusados por el ciudadano Hugo Palacios, la Sala explicó que “el proceso constitucional es una entidad inescindible y que la solicitud de impedimento irradia sobre todo el trámite constitucional bajo análisis.” Auto 218 de 2021. M.P. Diana Fajardo Rivera. Disponible en <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=29200>

4 La Ley 2080 de 2021 introdujo varias modificaciones al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), las cuales cobijan las disposiciones ahora cuestionadas, a saber, los artículos 152 y 155. Sin embargo, las normas originalmente demandadas en este proceso aún se encuentran vigentes para el momento en que se profiere esta decisión, debido a la regla especial de transición normativa que consagra el artículo 86 de la Ley 2080 de 2021, según la cual “la presente ley rige a partir de su publicación, con excepción de las normas que modifican las competencias de los juzgados y tribunales administrativos y del Consejo de Estado, las cuales solo se aplicarán respecto de las demandas que se presenten un año después de publicada esta ley.”

5 El accionante precisa que usa la expresión “entidades públicas”, para adecuar su texto a lo dispuesto por el párrafo del artículo 104 de la Ley 1437 de 2011. Entiende que, dentro de esta expresión 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. Expediente D-13892. Subsanción de la demanda del 13 de octubre de 2020. Pág. 28.

6 *Ibíd.* Pág. 21.

7 *Ibíd.* Pág. 26.

8 *Ibíd.* Pág. 35.

10 *Ibíd.* Pág. 40.

11 *Ibíd.* Pág. 50.

12 *Ibídem.*

13 Ibíd. Pág. 39.

14 Ibíd. Pág. 78.

15 Ibíd. Págs. 78-79.

16 Ibíd. Pág. 80.

17 Ibíd. Pág. 66.

18 Ibídem.

19 Ibíd. Pág. 81.

20 Ibíd. Pág. 92

21 Ibíd. Pág. 82.

22 Ibíd. Págs. 92-93.

23 Ibíd. Pág. 107.

24 Ibídem.

25 Ibíd. Pág. 112.

26 Ibíd. Pág. 115.

27 Ibíd. Págs. 9-11.

28 Ibíd. Pág. 147.

29 Información disponible al público, con el número de radicado del proceso (D-13892), en el buscador de la Secretaría General de la Corte en la siguiente dirección <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/>

30 Intervención allegada el 12 de abril de 2021 y suscrita por el Director de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico, Fredy Murillo Orrego.

31 Ibíd. Pág. 11.

32 Ibíd. Pág. 9.

33 Ibídem.

34 Ibíd. Pág. 10.

35 Intervención allegada el 13 de abril de 2021 y suscrita por el Director Jurídico, Everaldo Lamprea Montealegre.

36 Ibíd. Pág. 6.

37 Ibíd. Pág. 8.

38 Ibíd. Pág. 9.

39 Intervención allegada el 16 de febrero de 2021 y suscrita por el Director del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional, Jorge Kenneth Burbano Villamarín y otros tres miembros del Observatorio (Mary Luz Tobón Tobón, Walter Pérez Niño y Camila Alejandra Rozo Ladino).

40 Ibíd. Pág. 4.

41 Ibíd. Pág. 10.

42 Ibíd. Pág. 12.

43 Ibíd. Págs. 13-14.

44 Ibíd. Págs. 24-25.

45 Intervención allegada el 16 de abril de 2021 y suscrita en nombre propio por el ciudadano Harold Eduardo Sua Montaña.

46 Ibíd. Pág. 5.

47 Concepto del 24 de junio de 2021, suscrito por el Viceprocurador General de la Nación,

Antonio Emiro Thomas Arias.

49 Concepto del Viceprocurador General de la Nación. Pág. 5.

50 Concepto del Viceprocurador General de la Nación. Pág. 6.

51 M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar.

52 Para estas consideraciones generales se retoma la Sentencia C-457 de 2020. M.P. Diana Fajardo Rivera. Ver entre otras, las sentencias C-1095 de 2001. M.P. Jaime Córdoba Triviño; C-1143 de 2001. M.P. Clara Inés Vargas Hernández; C-041 de 2002. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; C-405 de 2009. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; C-128 de 2011. M.P. Juan Carlos Henao Pérez; C-673 de 2015. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; C-658 de 2016. M.P. María Victoria Calle Correa; y, C-148 de 2018. M.P. Diana Fajardo Rivera. En esta ocasión, se sigue principalmente la exposición general reiterada en las sentencias C-190 de 2019, C-270 de 2019 y C-283 de 2019. MM.PP. Diana Fajardo Rivera.

53 Concretando los mandatos previstos en los artículos 1, 2 y 3 de la Constitución. Ahora bien, el artículo 40.6 expresamente prevé como derecho político la interposición de acciones públicas en defensa de la Constitución.

54 Artículos 114 y 150 de la Constitución Política.

55 Consultar, entre otras, las sentencias C-236 de 1997. M.P. Antonio Barrera Carbonell; C-447 de 1997. M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-426 de 2002. M.P. Rodrigo Escobar Gil y C-170 de 2004. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

56 Para una explicación de lo que significan estos criterios de argumentación, ver Sentencia C-1052 de 2001. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

57 Estos criterios fueron recogidos de la jurisprudencia desde la Sentencia C-1052 de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), y han sido utilizados de manera reiterada, uniforme y pacífica por la Corte Constitucional. Para un recuento enunciativo ver, entre otras, la Sentencia C-105 de 2018. M.P. Diana Fajardo Rivera.

58 Sentencia C-220 de 2019. M.P. Alejandro Linares Cantillo. AV. Carlos Bernal Pulido. SV.

Alberto Rojas Ríos.

59 Consejo de Estado. Sección Quinta. Sentencia del 25 de marzo de 2021. C.P. Luis Alberto Álvarez Parra. Radicación 20001-23-33-000-2020-00451-01(ACU).

60 Consejo de Estado. Sección Quinta. Sentencia del 01 de agosto de 2019. C.P. (e) Nubia Margoth Peña Garzón. Radicación 23001-23-33-000-2019-00187-01(ACU).

61 Sentencia SU-585 de 2017. M.P. Alejandro Linares Cantillo. SV. Carlos Bernal Pulido. SV. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

62 Sentencia C-767 de 2014. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Reiterada en Sentencia C-122 de 2020. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

63 Sentencia C-356 de 2019. M.P. Diana Fajardo Rivera. AV. Diana Fajardo Rivera. Cita original con pies de página. Ver también Sentencia C-025 de 2021. M.P. Cristina Pardo Schlesinger. AV. Diana Fajardo Rivera. AV. Alejandro Linares Cantillo. AV. Paola Andrea Meneses Mosquera.

64 Sentencia C-683 de 2015. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio. AV. Myriam Ávila Roldán. SV. Luis Guillermo Guerrero Pérez. SV. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. AV. Alberto Rojas Ríos. AV. Luis Ernesto Vargas Silva.

65 Sobre el origen de las acciones populares en nuestro ordenamiento jurídico, ver sentencia C-215 de 1999. M.P. (e) Martha Victoria Sáchica de Moncaleano y T-080 de 2015. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio. SV. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

66 Sobre el concepto de proposición jurídica completa, se puede consultar la Sentencia C-050 de 2021. M.P. Alejandro Linares Cantillo.