

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL

AUTO

Expediente: D-16.182

Acción pública de inconstitucionalidad en contra del artículo 144 inciso 2 parcial de la Ley 1437 de 2011 “[p]or la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo” y la interpretación judicial del mismo apartado realizada el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera en la Sentencia de Unificación del 27 de julio de 2023.

Demandante: Andrés Caro Borrero

Magistrado Sustanciador: Jorge Enrique Ibáñez Najjar

Bogotá D.C., treinta y uno (31) de octubre de dos mil veinticuatro (2024)

El Magistrado Sustanciador, en ejercicio de sus facultades legales, en particular, de aquella que le concede el artículo 6º del Decreto 2067 de 1991, profiere el presente Auto con fundamento en los siguientes:

I. ANTECEDENTES

1. El 6 de septiembre de 2024, Andrés Caro Borrero en nombre propio y en representación de la Fundación para el Estado de Derecho “FEDE.COLOMBIA” presentó acción pública de inconstitucionalidad¹ en contra de la expresión “*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*” del inciso 2 (parcial) del artículo 144 de la Ley 1437 de

¹ Demanda de inconstitucionalidad. En expediente digital. Documento: “D0016182-Presentación Demanda-(2024-09-09 11-06-56)”, p. 1.

2011,² así como, en contra de la interpretación judicial contenida en los fundamentos jurídicos 56.1, 56.3, 58, 59, 60, 61, 63, 123, 133 y 139 de la “Sentencia de Unificación del Consejo de Estado, Sala Plena, Sección Tercera, Radicado No. 25000-23-41-000-2017-00083-02”³ (en adelante “Sentencia de Unificación del Consejo de Estado”).

2. El demandante solicitó que se declare la inexequibilidad de la expresión demandada del inciso 2 del artículo 144 de la Ley 1437 de 2011 y de los fundamentos jurídicos 56.1, 56.3, 58, 59, 60, 61, 63, 123, 133 y 139 de la Sentencia de Unificación del Consejo de Estado. De manera subsidiaria solicitó se declare la “*exequibilidad condicionada*”, de la expresión demandada.

3. En sesión del 18 de septiembre de 2024, la Sala Plena repartió el expediente a este Despacho. En consecuencia, la Secretaría General lo remitió para su sustanciación el 20 de del mismo mes y año.⁴

Contenido de la demanda

4. El accionante solicitó que se declare la inexequibilidad de la expresión demandada del inciso 2 del artículo 144 de la Ley 1437 de 2011, así como de la interpretación jurisprudencial contenida en los fundamentos jurídicos 56.1, 56.3, 58, 59, 60, 61, 63, 123, 133 y 139 de la Sentencia de Unificación del Consejo de Estado, por desconocer los artículos 2, 4, 6, 40 numeral 6º, 88 inciso 1 y 95 numerales 2, 5, 7 y 8 de la Constitución Política y, de manera subsidiaria, solicitó que se declare la exequibilidad condicionada de la expresión demandada, para que se entienda que “*el juez popular tendrá competencia para anular el acto o contrato cuando este sea la causa directa e inmediata del daño y sea imperioso para hacer cesar la amenaza o vulneración de los derechos colectivos, y que adicionalmente, tiene la facultad de adoptar las medidas consecuenciales, materiales y alternativas necesarias para la protección de los derechos e intereses colectivos*”.⁵

5. En palabras del accionante, el reproche se centra en que “*estas reglas no solo limitan de forma absoluta la capacidad del juez popular para examinar la legalidad de actos y contratos, sino también su capacidad para pronunciarse sobre las circunstancias previas a su expedición o suscripción, sobre su validez, sus efectos o su cumplimiento, imposibilitando la protección de los derechos colectivos comprometidos, por lo que se trata de mandatos abiertamente regresivos, máxime cuando estamos ante derechos humanos.*”⁶ Bajo este panorama, alegó que se transgreden los siguientes mandatos constitucionales:

²“Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”.

³ Demanda de inconstitucionalidad. En expediente digital. Documento: “D0016182-Presentación Demanda-(2024-09-09 11-06-56)”, p. 47.

⁴ Acta de reparto. En expediente digital. Documento: “D0016182-Acta de Reparto-(2024-09-20 08-55-16).pdf”, p.1.

⁵ Demanda de inconstitucionalidad. En expediente digital. Documento: “D0016182-Presentación Demanda-(2024-09-09 11-06-56)”, p. 47.

⁶ Demanda de inconstitucionalidad. En expediente digital. Documento: “D0016182-Presentación Demanda-(2024-09-09 11-06-56)”, p. 2.

“[L]a efectividad de los derechos colectivos (artículo 2) al limitar las facultades del juez popular para adoptar medidas que aseguren su protección efectiva, el principio de supremacía constitucional (artículo 4) al subordinar la protección e integridad de los derechos colectivos a disposiciones de menor jerarquía constitucional y el principio de estricta legalidad (artículo 6) al restringir la legitimación activa de toda persona para ejercer un control efectivo sobre la manera en que las autoridades cumplen con las disposiciones constitucionales y legales necesarias para proteger los derechos colectivos.

“De igual forma, vulneran el artículo 88 de la Constitución, al impedir que se adopten medidas necesarias, razonables y proporcionales para proteger derechos colectivos de rango constitucional frente a actos de corrupción, desconocimiento de normas, mal manejo de recursos públicos y actos contrarios a la libre competencia, entre otros. Además, estas reglas vulneran el derecho de los ciudadanos a participar en el control del poder político (artículo 40.6) y dificultan el cumplimiento de deberes ciudadanos de jerarquía constitucional (artículo 95, numerales 2, 5, 7 y 8).”⁷

6. Con fundamento en lo anterior, el demandante inició por explicar que el artículo acusado regulaba dos asuntos. Por un lado, la imposibilidad del juez de anular los actos y contratos que sean demandados, y por el otro, la posibilidad que tiene esa autoridad de implementar otras medidas encaminadas a garantizar los presuntos derechos colectivos afectados por el acto o contrato. A su vez, destacó que, sobre este aparte normativo, la Corte Constitucional se pronunció en la Sentencia C-644 de 2011, y a partir de esta providencia explicó el alcance de estos preceptos normativos.

7. Enseguida el accionante incluyó en el numeral 2.3 de la demanda las reglas jurisprudenciales que, bajo su criterio, se derivaban de los fundamentos jurídicos 56.1, 56.3, 58, 59, 60, 61, 63, 123, 133 y 139 de la Sentencia de Unificación del Consejo de Estado, las cuales reiteró y amplió en el numeral 3.7 de su escrito. En concreto, respecto de cada uno de tales fundamentos jurídicos, extrajo la regla jurisprudencial que a su juicio crea el Consejo de Estado, y posteriormente, expuso las razones por las que *“implican un grave retroceso frente a la protección de los derechos colectivos”*.⁸ A continuación, el accionante señaló que la interpretación judicial censurada era consistente, consolidada y relevante, por lo que satisfacía los requisitos que la jurisprudencia de esta Corporación ha dispuesto tratándose de demandas contra interpretaciones judiciales, así como, las demás exigencias del concepto de violación desarrolladas por la jurisprudencia constitucional.

8. A continuación, el actor sustentó con mayor detalle la infracción de cada una de las normas constitucionales que señaló como infringidas, esto es, el principio de efectividad de los derechos colectivos (art. 2 de la Constitución), el principio de supremacía constitucional (art. 4 de la Constitución), el principio de legalidad (art. 6 de la Constitución), el derecho a interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y la Ley (art. 40.6 de la Constitución), el deber de protección efectiva de los derechos colectivos como fin de la acción popular (art. 88 de la Constitución) y los deberes ciudadanos (art. 95 numerales 2, 5, 7 y 8).

⁷ Demanda de inconstitucionalidad. En expediente digital. Documento: “D0016182-Presentación Demanda-(2024-09-09 11-06-56)”, p. 2.

⁸ *Ibidem*, p. 9.

9. En los numerales 2.1. y 4 de la demanda se advirtió que la Corte Constitucional por medio de la Sentencia C-644 de 2011 declaró la exequibilidad de la expresión *“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”* contenida en el inciso 2 del artículo 144 de la Ley 1437 de 2011. El actor señaló que en esa oportunidad la expresión fue demandada por la presunta violación de los artículos 29, 88 y 229 de la Constitución, por lo que el parámetro de control es distinto al que se formula en esta oportunidad.⁹

10. En ese sentido, el accionante adujo que no había cosa juzgada en este asunto y la Corte podía hacer un nuevo examen de la norma a partir de las nuevas disposiciones constitucionales que se señalan como vulneradas, pues *“[s/]i bien la sentencia referenciada se pronunció sobre las acciones populares en los términos señalados, la presente demanda se basa en artículos diferentes de la Constitución (artículos 2, 4, 6, 40 numeral 6º, y 95 numerales 2, 5, 7 y 8), los cuales no fueron analizados previamente. Además, se invoca el artículo 88 constitucional como vulnerado, pero por razones diferentes”*.¹⁰ El demandante sostuvo que la Sentencia C-644 de 2011 no cumple con el requisito de cosa juzgada formal respecto al artículo 88 de la Constitución. Alegó que la Corte no analizó cómo las restricciones del artículo 144 de la Ley 1437 de 2011 limitan la participación ciudadana para defender derechos colectivos, especialmente ante actos de corrupción, sobrecostos y colusión entre la administración y particulares. Así, sostuvo que las limitaciones impuestas afectan la protección efectiva de derechos colectivos y la capacidad de los ciudadanos para actuar en defensa de estos derechos.

Auto inadmisorio

11. Mediante Auto del 4 de octubre de 2024, el despacho sustanciador inadmitió la referida demanda de inconstitucionalidad. Para justificar su decisión, señaló que los argumentos presentados por el demandante a lo largo de los que denominó cargos de constitucionalidad no reunieron los requisitos que conforman el presupuesto del concepto de violación. En concreto, no superaron la carga argumentativa a la que se refiere el numeral 3 del artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, por no superar los presupuestos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia desarrollados por la jurisprudencia.

12. En efecto, al analizar la demanda, el Magistrado Sustanciador encontró que la demanda en general carecía de especificidad por no permitir distinguir de forma diáfana la supuesta inconstitucionalidad del aparte de la norma demandado ni las razones que justifican concretamente por qué la interpretación judicial del Consejo de Estado sería contraria a los mandatos constitucionales que se invocan en la acción. El despacho

⁹ Se adujo que en la Sentencia C-644 de 2011 *“el problema jurídico analizado fue si la prohibición para el juez popular de anular el contrato o el acto administrativo vulneraba los artículos 29, 229 y 88 de la Constitución, bajo el entendido de que la norma demandada desconocía la naturaleza principal de las acciones populares y establece una excepción inconstitucional que no está contemplada en el artículo 88 de la Constitución”*. *Ibidem*, p. 42.

¹⁰ *Ibidem*, p. 3.

sustanciador indicó que si bien el actor hizo una explicación sobre cuál es la disposición accionada y su alcance del contenido normativo, así como que explicó a su juicio cuáles son las interpretaciones que se derivan de la sentencia del Consejo de Estado en cuestión, lo cierto fue que la exposición de los reproches constitucionales se hizo de forma general, sin una evidente diferencia entre unos y otros como lo ha exigido la jurisprudencia.

13. Luego, se analizaron de forma individual los tres reproches que el despacho sustanciador encontró como transversales a la exposición que hizo el actor frente a las seis normas constitucionales que consideró vulneradas. El despacho sustanciador determinó que ninguno de estos acreditaba el presupuesto del concepto de violación.

14. En efecto, frente al argumento según el cual la restricción impuesta al juez de la acción popular para declarar la nulidad del acto o contrato, que presuntamente vulnera o amenaza derechos colectivos, supone una subordinación de su función constitucional a los medios de control ordinarios, el despacho sustanciador advirtió que el cargo carecía de certeza, pertinencia, especificidad y suficiencia. La falta de certeza resultó del hecho de que ni de la expresión normativa demandada ni de la interpretación del Consejo de Estado, se derivaba el contenido normativo según el cual el juez de la acción popular estaba impedido para pronunciarse sobre la violación a la moralidad administrativa, el patrimonio público y la libre competencia, por el hecho de que no tenga competencia para anular actos o contratos en el marco de la acción popular. Así como tampoco que ello le restringiera realizar un análisis de fondo del contrato respectivo con el fin de determinar si se transgredía o no un derecho colectivo. Asimismo, se señaló que la censura era impertinente, ya que, aunque se mencionaron varias normas constitucionales, también se incluyeron argumentos relacionados con la implementación legal que no evidenciaban una vulneración clara de los preceptos constitucionales mencionados. Así, se concluyó que la censura no generó una duda mínima sobre la inconstitucionalidad de la norma, y tampoco superó el requisito de suficiencia. más aún, porque no se expusieron todos los elementos de juicio que permitieran desvirtuar la constitucionalidad de la expresión normativa acusada, ya prevista con la Sentencia C-644 de 2021.

15. Respecto al segundo argumento, de acuerdo con el cual existe una limitación impuesta al juez de la acción popular para adoptar las medidas consecuenciales, definitivas o temporales, que estime necesarias para mitigar y cesar las transgresiones a los derechos colectivos, lo que incluye, la adopción de medidas cautelares, el Magistrado Sustanciador advirtió que no era claro si con la imposibilidad de adoptar medidas consecuenciales se estaba refiriendo a las medidas cautelares de las previstas en el Código de lo Contencioso Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, contenido en la Ley 1437 de 2011, o a cualquier otra medida como lo indica el aparte acusado. En esa medida, consideró que el cargo no era *cierto* pues, por el contrario, la norma acusada autorizaba expresamente al juez de la acción popular para decretar las medidas que fueran necesarias para hacer cesar la amenaza o violación de los derechos populares, y que de los fundamentos jurídicos 58, 60, 133 y 139 de la Sentencia de Unificación del Consejo de Estado, ni del literal M de esta última, se extraía que hubiera

sido prohibido a los jueces de las acciones populares adoptar las medidas cautelares previstas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, ni ninguna otra relacionada con el contrato causa del agravio del derecho colectivo. Asimismo, se señaló que el demandante no explicó concretamente el alcance de la interpretación que cuestionaba, sino que había presentado argumentos genéricos, lo que resultó en una falta de pertinencia, especificidad y suficiencia para un pronunciamiento de fondo.

16. Por último, en relación con la restricción a la legitimación por activa en las acciones populares cuando se pretende defender los intereses patrimoniales de las entidades públicas o la moralidad administrativa, por aparentemente quedar condicionada su interposición a que el representante legal de la entidad pública no adelante las acciones legales pertinentes, el despacho sustanciador indicó que el reproche carecía de claridad, certeza, pertinencia, especificidad y suficiencia. Se indicó, por un lado, que la supuesta limitación al ejercicio de la acción popular por parte de los ciudadanos no correspondía al contenido normativo de la disposición acusada, y por otro, que el análisis argumentativo del cargo no permitía entenderlo adecuadamente, y parecía basarse en una interpretación distorsionada de la norma, ya que la nulidad absoluta de un contrato estatal puede ser demandada incluso por terceros interesados, y cualquier ciudadano puede solicitar la nulidad simple. Además, se indicó que la censura carecía de pertinencia y especificidad, ya que no se basaba en argumentos estrictamente constitucionales, sino en aspectos subjetivos, como la supuesta falta de honestidad de representantes legales y su posible vinculación en actos de corrupción, que podrían impedir la defensa del patrimonio público. Estos planteamientos no presentaban razones objetivas que mostraran una contradicción real entre la norma acusada, la interpretación judicial y la Constitución. Así, se concluyó que el actor no proporcionó elementos suficientes para generar una mínima duda sobre la inconstitucionalidad de la norma e interpretación judicial cuestionadas.

17. En suma, el despacho sustanciador indicó que la demanda no acreditó el requisito de carga argumentativa del concepto de violación. En consecuencia, la demanda no generó una duda mínima respecto de la constitucionalidad de la expresión normativa reprochada contenida en el inciso 2 del artículo 144 de la Ley 1437 de 2011 y la interpretación judicial realizada por el Consejo de Estado en los fundamentos jurídicos 56.1, 56.3, 58, 59, 60, 61, 63, 123, 133 y 139 de la Sentencia de Unificación.

Corrección de la demanda

18. A través de Informe Secretarial del 15 de octubre de 2024, la Secretaría de esta Corporación informó que, dentro del término de ejecutoria,¹¹ el accionante presentó escrito de corrección de la demanda de inconstitucionalidad. En concreto, el accionante señaló que el auto inadmisorio reformuló los cargos planteados inicialmente, por lo que

¹¹ El término de ejecutoria transcurrió los días 9, 10 y 11 de octubre de 2024. El accionante presentó el escrito de corrección el 11 de octubre de 2024. Informe secretarial del 27 de septiembre de 2024. En expediente digital. Documento: “D-16182. Informe a despacho con corrección”, p. 1.

refutaría los argumentos presentados en este último y ofrecería las aclaraciones solicitadas. Así pues, realizó unas aclaraciones preliminares, reiteró los cargos de constitucionalidad formulados en la demanda y se refirió a los motivos por los cuales considera en este caso no existe cosa juzgada.

19. Así las cosas, precisó que tal como se afirmó en la demanda *“las reglas acusadas son inconstitucionales porque: (i) limitan de forma absoluta la capacidad del juez para examinar la legalidad de actos y contratos en el marco de una acción constitucional, y (ii) limitan la capacidad del juez para pronunciarse sobre las circunstancias previas a su expedición o suscripción, validez, efectos o su cumplimiento aclaraciones solicitadas”*.¹² Y, con base en lo anterior, el accionante reiteró que se restringe la protección de los derechos colectivos y los artículos 2, 4, 6, 40.6, 88 y 95, numerales 2, 5, 7 y 8 de la Constitución.¹³

20. Dicho esto, el demandante advirtió que en la demanda explicó el contenido y alcance de los anteriores preceptos constitucionales para demostrar *“cómo la restricción interpuesta por el artículo 144 y la interpretación realizada por el Consejo de Estado, transgreden estas garantías constitucionales”*.¹⁴ Y aclaró que la demanda se refirió a *“aspectos como la toma de medidas provisionales por parte del juez y la legitimación activa de las diversas acciones habilitadas (controversias contractuales y nulidad simple)”* como *“un recurso argumentativo para ejemplificar la materialización de las transgresiones consolidadas en los 6 cargos presentados, sin que puedan ser consideradas en sí mismas como cargos de inconstitucionalidad”*.¹⁵ En este sentido adujo que se trató de “herramientas” para explicar (i) las razones por las cuales la falta de capacidad para anular un acto administrativo o contrato y para adoptar medidas adicionales necesarias para su protección terminaba por impedir que se detuviera la amenaza o vulneración de los derechos colectivos, al igual que (ii) la insuficiencia de las acciones disponibles para solicitar la nulidad del acto o contrato, dado que estas no son adecuadas para salvaguardar los derechos e intereses colectivos establecidos en el artículo 88 de la Constitución, debido a su naturaleza jurídica y sus exigencias de legitimación.¹⁶

21. En este punto, el accionante reiteró las razones expuestas en la demanda por las cuales considera se infringen los artículos 2, 4, 6, 40 numeral 6º, 88 inciso 1 y 95 numerales 2, 5, 7 y 8 de la Constitución Política, y reiteró que cada uno de estos es un cargo de inconstitucionalidad independiente. En lo referente a la violación del artículo 6 de la Constitución, el accionante reiteró lo señalado en la demanda, y aclaró que *“la evidencia presentada en la demanda acerca de cómo diferentes tribunales aplican la norma no es el argumento de inconstitucionalidad, sino una prueba de cómo las reglas acusadas amparan dicha interpretación”*.¹⁷

¹² *Ibidem*, p. 4.

¹³ *Ibidem*, p. 4.

¹⁴ *Ibidem*, p. 4.

¹⁵ *Ibidem*, p. 4.

¹⁶ *Ibidem*, p. 4-5.

¹⁷ *Ibidem*, p. 7.

22. Superado el punto anterior, el demandante presentó las razones por las cuales en este caso no se cumplen con los supuestos de la cosa juzgada constitucional fundamentada en el artículo 243 de la Constitución. Así, el accionante señaló que en este caso no existe cosa juzgada dado que *“el parámetro de constitucionalidad es diferente”*¹⁸ y, por tanto, *“las razones por las cuales dichos textos se estiman violados son distintos en su fundamento y, aunque en algún caso exista similitud en la aproximación, la razón constitucional difiere”*.¹⁹ Afirmó que las disposiciones constitucionales que se acusan como violadas son diferentes y aunque la expresión normativa demandada es igual, dijo que en este caso se adicionaba la interpretación del Consejo de Estado al objeto de reproche.

23. El accionante afirmó que la Corte Constitucional declaró la exequibilidad de la expresión normativa que se acusa en esta demanda contenida en el inciso 2 del artículo 144 de la Ley 1437 de 2011, basándose en un examen circunscrito a los artículos 2, 6, 88, 90 y 229 Superiores, de manera que operó el fenómeno de la cosa juzgada formal y material únicamente respecto de aquellos y por las razones y cargos planteados en esa ocasión por el demandante. Por consiguiente, se señaló que *“respecto a los demás artículos constitucionales que no fueron objeto de análisis, no puede afirmarse la existencia de cosa juzgada en ninguna de sus modalidades, al igual que no puede predicarse en relación con un artículo previamente examinado cuando las razones alegadas son diferentes”*.²⁰

24. Según el actor, en la Sentencia C-644 de 2011, la Sala Plena estableció que la acción popular no reemplazaba otras acciones judiciales, como las de nulidad o contractuales, mientras que en la demanda actual el debate se enfocaba en la efectividad de la protección de derechos e intereses colectivos constitucionales, especialmente el patrimonio público, la moralidad pública y la libre competencia, tema no abordado en esa sentencia. Se indicó que *“[s]i bien, ambas dilucidan sobre las competencias del juez, lo hacen desde cargos constitucionales diferentes y se plantea la necesidad en esta ocasión del análisis de las medidas consecuenciales o temporales para prevenir mayores violaciones a los derechos colectivos”*.²¹ Así pues, para el actor en la demanda de la referencia se formularon *“cargos completamente distintos, que a pesar de tener referencias similares, presentan una argumentación constitucional enfocada en las garantías colectivas”*.²²

25. Por último, el demandante se refirió a los tres reproches que el despacho sustanciador encontró eran transversales a la supuesta vulneración de los artículos 2, 4, 6, 40 numeral 6º, 88 inciso 1 y 95 numerales 2, 5, 7 y 8 de la Constitución Política, por parte de la expresión demandada y la interpretación jurisprudencial contenida en los fundamentos jurídicos 56.1, 56.3, 58, 59, 60, 61, 63, 123, 133 y 139 de la Sentencia de

¹⁸ *Ibidem*, p. 9.

¹⁹ *Ibidem*, p. 9.

²⁰ *Ibidem*, p. 8.

²¹ *Ibidem*, p. 8.

²² *Ibidem*, p. 8.

Unificación del Consejo de Estado. En este punto, el actor reiteró nuevamente las razones por las cuales considera infringidos los anteriores preceptos constitucionales.

26. Frente al primer argumento, indicó que el reproche era cierto, pertinente, específico y suficiente. Al respecto, reiteró que la norma demandada y la interpretación judicial del Consejo de Estado, al impedir al juez de la acción popular anular actos o contratos, desconocen los derechos colectivos. Añadió que en este caso no se trataba solamente de que el juez de la acción popular no pudiera adoptar medidas, sino también de que los ciudadanos no tenían la posibilidad de intervenir en las acciones contractuales establecidas en el ordenamiento y aclaró que “[a]unque no se demanda esa imposibilidad porque no es el objeto de esta acción, lo cierto es que se la interpretación efectuada por el Consejo de Estado impide el ejercicio de la acción popular en estos casos y la supedita al ejercicio de acciones ordinarias”.²³

27. Respecto al segundo argumento formulado por el despacho sustanciador, señaló que se trató de “un ejemplo de aquellas limitaciones que derivan de las normas acusadas y pueden transgredir los derechos previamente aludidos. En ese sentido, los jueces se han abstenido de tomar medidas para mitigar las afectaciones, pues las que están disponibles (y pueden devenir insuficientes) implican un pronunciamiento sobre la legalidad del acto”.²⁴ De esta manera, reiteró los argumentos de la demandada para observar que el reproche era claro, cierto, pertinente, específico y suficiente. Manifestó que la demanda no buscaba negar la facultad que tiene el juez de la acción popular para adoptar medidas cautelares, sino que cuestionaba la limitación absoluta que imponía la expresión demandada y la interpretación jurisprudencial “respecto a la posibilidad de adoptar medidas definitivas que sean consecuenciales a la anulación de contratos o actos administrativos. La norma y la jurisprudencia impiden al jue[z] tomar ciertas medidas como la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos, lo que en muchos casos compromete la efectividad en la protección de derechos colectivos”.²⁵

28. Respecto al tercer argumento identificado por el despacho sustanciador, el demandante indicó la restricción en la legitimación por activa de la acción popular se utilizó como un ejemplo para ilustrar la gravedad de las consecuencias que traen en la práctica la norma acusada y la interpretación realizada por el Consejo de Estado. En este punto reiteró las razones expuestas en la demanda que demostraban la claridad, certeza, pertinencia, especificidad y suficiencia del reproche. En adición formuló el siguiente interrogante: “¿tiene sentido cuestionar la claridad y certeza de los cargos planteados originalmente en la demanda que buscan que la acción popular recupere la fuerza preventiva a la que está llamada y la que en últimas fue la que motivó su inclusión en la Constitución por la Asamblea Nacional Constituyente?”²⁶ Y, como último punto afirmó que aun cuando los ciudadanos están formalmente legitimados para interponer acciones populares lo cierto es que materialmente no es así, pues los

²³ *Ibidem*, p. 10.

²⁴ *Ibidem*, p.11.

²⁵ *Ibidem*, p.11.

²⁶ *Ibidem*, p.14.

jueces se abstienen de realizar pronunciamientos de fondo y sugieren acudir a otros medios ordinarios, como el medio de control de controversias contractuales o de nulidad, los cuales no proporcionan un amparo inmediato como si lo garantiza una acción popular, y además, tienen limitada la legitimación por activa a las partes del contrato y directamente interesadas.

29. En consecuencia, reiteró la solicitud para que la Sala Plena de la Corte Constitucional declare inexecutable el artículo 144 inciso 2 (parcial) de la Ley 1437 de 2011 y la interpretación judicial del mismo apartado realizada por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera en la Sentencia de Unificación del 27 de julio de 2023, y en subsidio solicitó que se declare la exequibilidad condicionada del artículo 144 de la Ley 1437 de 2011, como lo solicitó en la demanda.²⁷

Verificación de la corrección de la demanda

30. En esta oportunidad, el Magistrado Sustanciador advierte que el ciudadano presentó un escrito en el que aclaró el motivo de cesura de la expresión contenida en el inciso 2 del artículo 144 de la Ley 1437 de 2011 y la interpretación realizada por el Consejo de Estado en la Sentencia de Unificación, expuso las razones por las que no se configura el fenómeno de cosa juzgada en este asunto, pero no logró subsanar los yerros encontrados en relación con los presupuestos del concepto de violación exigidos para demandas formuladas contra interpretaciones judiciales. En consecuencia, por los motivos que se exponen a continuación, se admitirá la demanda, exclusivamente, por el cargo único formulado por el demandante contra la expresión contenida en el inciso 2 del artículo 144 de la Ley 1437 de 2011, a partir del cual considera lesionados los artículos 2, 4, 6, 40 numeral 6º, 88 inciso 1 y 95 numerales 2, 5, 7 y 8 de la Constitución Política.

31. ***El demandante subsanó los errores relacionados con la falta de claridad, certeza, pertinencia, especificidad y suficiencia de la censura formulada contra el inciso 2 (parcial) del artículo 144 de la Ley 1437 de 2011.*** En el escrito de corrección de la demanda, el accionante aclaró al despacho sustanciador que la censura a la expresión normativa acusada recae exclusivamente en que, al disponer que el juez de la acción popular no tiene competencia para anular actos o contratos, ni para pronunciarse sobre las circunstancias previas a su expedición o suscripción, validez, efectos, cumplimiento o adoptar medidas consecuenciales de la nulidad (sean definitivas o transitorias), se desconocen los artículos 2, 4, 6, 40 numeral 6º, 88 inciso 1 y 95 numerales 2, 5, 7 y 8 de la Constitución Política, por las razones expuestas en la demanda y su corrección. Así, el actor puntualizó que los tres argumentos utilizados por el despacho en el análisis del concepto de violación del auto inadmisorio, en realidad fueron recursos argumentativos para ilustrar la violación de los preceptos constitucionales denunciados.

²⁷ *Ibidem*, p.15.

32. El demandante señaló que cada uno de los tres argumentos del despacho sustanciador demuestran con claridad, certeza, pertinencia, especificidad y suficiencia que la disposición acusada excluye al juez de la acción popular de la posibilidad de hacer efectivos los derechos colectivos desconocidos por actos o contratos, especialmente en casos de corrupción. Esto se debe a que no solo se le impide pronunciarse sobre la legalidad de los actos o contratos causantes de la vulneración, sino también adoptar medidas consecuenciales a la nulidad para proteger esos derechos. Además, esta disposición limita la protección de derechos colectivos vulnerados a la utilización de otros medios legales ordinarios, como el control de controversias contractuales y de nulidad, en los cuales los ciudadanos carecen de legitimación activa para intervenir.

33. Así las cosas, el Magistrado Sustanciador considera que los argumentos presentados por el accionante son suficientes para corregir las deficiencias señaladas en el Auto del 4 de octubre de 2024, mediante el cual se inadmitió la demanda, pues esclareció cuál es la censura que se hace sobre la expresión normativa acusada y las razones en las que la soporta, señaló que la acusación recae sobre la prohibición de que el juez de la acción popular anule actos o contratos o adopte medidas relacionadas con la nulidad para evitar o detener la afectación de derechos colectivos. De igual manera, el accionante indicó cuáles son los argumentos constitucionales que demostrarían la inexequibilidad del precepto acusado, y cuáles son aquellos que utilizó como ejemplos para demostrar la vulneración de la Constitución por cuenta del precepto acusado. En este sentido, la demanda logró suscitar una duda mínima de validez de la disposición normativa reprochada.

34. Ahora bien, el despacho sustanciador encuentra que, aunque el demandante considera que cada norma constitucional supuestamente infringida constituye un cargo de inconstitucionalidad independiente, lo que aparece en la demanda y su corrección es una única censura, consistente en la prohibición de anular actos o contratos por parte del juez de la acción popular y la imposibilidad de adoptar medidas consecuenciales a la nulidad para proteger derechos colectivos, la cual desconoce simultáneamente los artículos 2, 4, 6, 40 numeral 6°, 88 inciso 1 y 95 numerales 2, 5, 7 y 8 de la Constitución Política.

35. Por lo tanto, se admitirá la demanda por el cargo único formulado, en el que se consideran presuntamente vulnerados los artículos 2, 4, 6, 40 numeral 6°, 88 inciso 1 y 95 numerales 2, 5, 7 y 8 de la Constitución Política.

36. ***El accionante demostró, al menos prima facie, la ausencia de cosa juzgada en este asunto.*** El magistrado sustanciador encuentra que el accionante expuso motivos suficientes y fundados para concluir que, en principio, no se configura una cosa juzgada constitucional respecto de la Sentencia C-644 de 2011, en la que el aparte normativo demandado fue declarado exequible. En efecto, el actor explicó con suficiencia que las razones en las que se funda su cargo de inconstitucionalidad son distintas de los examinados en aquella oportunidad, por lo que no existe identidad material entre las razones que se estudiaron en aquella providencia y las que ahora formula el

demandante. Al no concurrir este último elemento, a juicio del despacho sustanciador, *prima facie*, no operó la cosa juzgada.²⁸

37. El despacho sustanciador observa que en la Sentencia C-644 de 2011 se concluyó que la expresión cuestionada en el inciso segundo del artículo 144 de la Ley 1437 que contiene el CPACA no vulneraba los artículos 29, 88 y 229 de la Constitución. En esa oportunidad el demandante alegó que dicha expresión desconocía el carácter principal de las acciones populares, vulneraba el debido proceso y afectaba el acceso a la justicia, bajo el argumento que el artículo 88 no permitía excepción alguna para que los jueces anularan actos o contratos que amenazaran o violaran derechos colectivos. En este sentido, aunque existe identidad en el contenido normativo objeto de análisis, no se advierte, en principio, una identidad material entre las razones expuestas en la demanda anterior que fueron analizadas y resueltas en la Sentencia C-644 de 2011 y las que el demandante plantea ahora en la acción de la referencia.

38. Ahora bien, en cuanto al artículo 88, sobre el cual la Corte sí evaluó la constitucionalidad de la expresión en la Sentencia C-644 de 2011, el Magistrado Sustanciador considera satisfactoria la explicación del accionante respecto a que, en esta oportunidad, las razones de violación de ese precepto constitucional son diferentes. En efecto, en la providencia anterior, la Corte no examinó el impacto de la prohibición impuesta a los jueces populares en relación con la participación ciudadana en la defensa de derechos colectivos establecidos en el artículo 88 Superior, y que en esta demanda sí constituye uno de los motivos de violación de dicho precepto.

39. En suma, el despacho sustanciador considera que el accionante formuló argumentos suficientes en este punto, para tener por no configurado el fenómeno de la cosa juzgada en este asunto.

40. ***El accionante no cumplió con los requisitos establecidos por la jurisprudencia para demandar interpretaciones judiciales.*** El despacho sustanciador considera que la demanda no cumple con el requisito de certeza en la formulación de los cargos que endilga a la interpretación realizada por el Consejo de Estado en la Sentencia de Unificación, por las razones que se exponen a continuación.

41. Comienza por recordarse que la jurisprudencia constitucional²⁹ ha señalado que la facultad de examinar interpretaciones judiciales de normas con fuerza material de

²⁸ Para que se configure este fenómeno, la Corte Constitucional se ha referido a la necesidad de verificar los siguientes elementos: En general, exige un examen sobre: (i) la identidad de objeto que supone el análisis del mismo contenido normativo que fue examinado en un fallo anterior; (ii) la identidad material, lo cual exige que se pongan de presente iguales razones a las que fueron estudiadas en la providencia anterior, dentro de lo que se verifican los cargos examinados y el problema jurídico del fallo y (iii) la identidad de parámetro de control de constitucionalidad, el cual supone verificar que no se configure ninguno de los tres eventos excepcionales que enervan la cosa juzgada, a saber: (a) una modificación al parámetro de control, (b) el cambio en el significado material de la Constitución y (c) la variación del contexto normativo de la disposición o norma objeto de control. En conjunto, la concurrencia de los elementos anteriores permite determinar si operó o no la cosa juzgada. *Cfr.*, Corte Constitucional, Sentencia C-147 de 2022.

²⁹ Ver sentencias C-1436 de 2000, C-426 de 2002, C-207 de 2003, C-1093 de 2003, C-569 de 2004, C-803 de 2006, A-103 de 2005, C-158 de 2007, C-159 de 2007 y C-187 de 2008, C-426 de 2002, C-259 de 2015 y C-136 de 2017, C-212 de 2024, entre otras.

ley es verdaderamente excepcional y que no corresponde, en principio, al juez constitucional resolver disputas que surjan de la aplicación o interpretación de la ley.³⁰ La función principal de la Corte en el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad es realizar un examen abstracto que contraste las normas impugnadas con la Constitución, y con ello determinar su concordancia o conflicto con el texto constitucional.³¹ Por esto, se ha sostenido que el juez constitucional, en principio, no le compete cuestionar el sentido que a ciertas disposiciones le haya dado el intérprete judicial o administrativo, pues el conflicto que surja de esta con la ley debe ser resuelto por los jueces ordinarios.³²

42. Ahora bien, la Corte ha señalado que ese control excepcional se explica si se tienen en cuenta los criterios que hasta la fecha ha trazado la jurisprudencia. El primero, consiste en que la acción pública de inconstitucionalidad se ejerce sobre "contenidos normativos" derivados de una disposición con fuerza material de ley. En la Sentencia C-1046 de 2001, la Corte distinguió entre "disposiciones, enunciados normativos o textos legales" y lo que se denomina "norma" que corresponde a las proposiciones jurídicas o reglas de derecho que se desprenden por la interpretación de esos textos legales.³³ En otras palabras, la norma es el resultado de la interpretación realizada sobre el enunciado, texto o disposición normativa. De esta manera, la labor de la Corte consiste en examinar cuáles interpretaciones o "normas" derivadas de la interpretación de textos o disposiciones, son válidas o no frente a la Constitución para expulsar las que le sean contrarias. En palabras de esta Corte:

*"Mediante el ejercicio de la acción pública de constitucionalidad, se puede solicitar a la Corte que expulse una determinada o concreta interpretación de una ley por ser contraria a la Constitución (C-494/94, C-081/96, C-650/97, C-375/04, C-250/03, C-426/92). Esta modalidad de control versa sobre las normas jurídicas (cuando se produce con ocasión de una interpretación aplicable a un caso concreto), no sobre disposiciones: no se pretende una sentencia que expulse del ordenamiento la disposición legal, el texto de la ley, pues se parte del supuesto de su constitucionalidad, lo que se pretende expulsar es una o algunas de las posibles interpretaciones de la ley por considerarse contrarias a la Constitución. El demandante pretende una sentencia interpretativa o de constitucionalidad condicionada, no una de simple inexequibilidad"*³⁴. (Énfasis fuera del texto).

43. El segundo, se relaciona con que el control constitucional sobre interpretaciones judiciales es abstracto, aunque recaiga sobre interpretaciones generales (derecho viviente).³⁵ De esta manera, el control de constitucionalidad de interpretaciones judiciales no es la vía para resolver conflictos o litigios particulares.³⁶ El tercero,

³⁰ Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-208 de 2008.

³¹ Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-136 de 2017.

³² En la sentencia C-354 de 2015 se señaló al respecto que "cabe el pronunciamiento de la Corte en los casos en que existan interpretaciones judiciales o administrativas contrarias a la Constitución y que se pongan en evidencia mediante una demanda de inconstitucionalidad, siempre que se cumplan con las exigencias constitucionales, legales y jurisprudenciales, cuya verificación es necesaria a objeto de evitar el riesgo de interferir, de manera indebida, en el ámbito de competencia de otros poderes públicos, irrespetando el principio de legalidad y de separación de poderes".

³³ Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-1046 de 2001.

³⁴ Corte Constitucional, Auto 103 de 2005.

³⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-569 de 2004.

³⁶ Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-802 de 2008.

consiste en que el control sobre las interpretaciones de normas con fuerza de ley es válido en la medida en que busca armonizar la labor de los operadores jurídicos (tanto judiciales como administrativos) con los valores, principios, derechos y garantías establecidos en la Constitución. Sin embargo, dada su naturaleza excepcional, es necesario cumplir con ciertas exigencias, tanto formales como materiales, que son requisitos fundamentales para permitir un pronunciamiento sustantivo a través del control abstracto.³⁷ Y el cuarto, es que la Corte también puede, de forma excepcional, analizar interpretaciones de la ley realizadas por autoridades administrativas, caso en el cual se aplican los mismos requisitos exigidos para cuando se trata de interpretaciones judiciales.³⁸

44. Precisado lo anterior, el despacho sustanciador considera que el concepto de violación continúa sin cumplir con el requisito de *certeza* exigido para las demandas contra interpretaciones judiciales. En efecto, se advierte que la demanda no versa realmente sobre una interpretación judicial realizada por el Consejo de Estado que fije o derive una norma o regla jurisprudencial de la expresión normativa contenida en el inciso 2 del artículo 144 de la Ley 1437 de 2011.

45. En efecto, en la demanda y su corrección el actor deja claro que tanto la disposición demandada como la interpretación realizada por el Consejo de Estado en su Sentencia de Unificación, al impedir al juez de la acción popular declarar la nulidad de actos administrativos o contratos, limitan de forma absoluta su capacidad para examinar la legalidad de los mismos y, por ende, para evaluar si se transgreden o no derechos colectivos como el de la moralidad administrativa, al igual que impiden que los jueces de la acción popular adopten medidas para mitigar o hacer cesar las vulneraciones que actos o contratos causan sobre derechos colectivos, pues el juez de la acción popular no está en posibilidad de anularlos o de adoptar medidas consecuenciales o definitivas para evitar o hacer cesar la afectación.

46. En consecuencia, no ofrece duda el hecho de que la demanda no recae sobre una interpretación del Consejo de Estado que deriva una norma adicional o distinta del inciso 2 del artículo 144 de la Ley 1437 de 2011 y que resulta contraria a la Constitución. En realidad, la demanda recae exclusivamente sobre la disposición normativa como tal. Ciertamente, el actor equipara la regla contenida en la disposición que reprocha con lo interpretado en la Sentencia de Unificación por el Consejo de Estado, de manera que para el actor tanto el texto legal como la interpretación realizada por parte de esa Corporación son lo mismo, y por esta razón pretende que ambas sean declaradas inexecutable. No obstante, como se señaló previamente, esta modalidad de control no se hace sobre una disposición contenida en una norma legal, pues no se pretende que se le expulse del ordenamiento jurídico, en la medida que se parte del supuesto de que ella es constitucional, sino lo que se acusa de inconstitucional es la interpretación realizada de la misma.

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ *Cfr.*, Corte Constitucional, Sentencia C-136 de 2017.

47. Ahora bien, aunque el actor, tanto en la demanda como en su corrección, en algunos apartes pareciera que le endilga la inconstitucionalidad únicamente a la interpretación del Consejo de Estado por cuanto le impide a los jueces de la acción popular la adopción de medidas temporales o definitivas respecto de los actos o de los contratos, lo cierto es que en muchos otros apartes de ambos escritos formula el mismo reproche respecto de la expresión normativa. Por ejemplo, se señala en la demanda lo siguiente: “[l]a combinación de la prohibición legal y las restricciones jurisprudenciales impide a los jueces constitucionales evaluar la legalidad de las acciones de autoridades y particulares, y tomar medidas provisionales o definitivas para mitigar, detener o reducir el agravio, incluyendo la imposición de medidas cautelares”.³⁹ Y en la corrección se incluye una afirmación como la siguiente: “[l]a norma y la jurisprudencia impiden al jue[z] tomar ciertas medidas como la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos, lo que en muchos casos compromete la efectividad en la protección de derechos colectivos”.⁴⁰

48. En este sentido, el demandante en realidad no cuestionó la interpretación del Consejo de Estado bajo el argumento de que dicha interpretación hubiese derivado en una norma contraria a la Constitución, al impedir que el juez de la acción popular decrete la suspensión provisional o la nulidad de un contrato o de acto administrativo. Así, en última instancia, el reproche del demandante se dirigió directamente a la disposición normativa acusada y no a la interpretación del Consejo de Estado.

49. Como se indicó previamente, esta modalidad de control constitucional no busca eliminar la disposición legal del ordenamiento jurídico, ya que se parte del supuesto de que dicha disposición es constitucional. Sin embargo, en este caso, el demandante pretende que tanto la expresión normativa como la interpretación realizada por el Consejo de Estado sean excluidas del ordenamiento jurídico. Esto contradice la finalidad del control abstracto de constitucionalidad sobre interpretaciones judiciales, que tiene como objetivo suprimir aquellas interpretaciones contrarias a la Constitución sin eliminar el texto legal.

50. Ahora bien, el despacho sustanciador en el auto inadmisorio señaló que para establecer el cargo de inconstitucionalidad contra la interpretación realizada por el Consejo de Estado, era necesario precisar cuál había sido la interpretación que realizó esa Corporación del artículo 144 que restringía excesivamente al juez popular, en pro del juez del contrato, y que hoy le impedía al primero suspender un acto o contrato o adoptar cualquiera otra medida que proteja el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia. Además, indicar si en casos anteriores a la Sentencia de Unificación se habían decretado medidas en el marco de acciones populares encaminadas a suspender provisionalmente contratos o actos en procura de derechos colectivos afectados. El demandante al corregir la demanda guardó absoluto silencio frente a este punto.

³⁹ Demanda de inconstitucionalidad. En expediente digital. Documento: “D0016182-Presentación Demanda-(2024-09-09 11-06-56)”, p. 18.

⁴⁰ Corrección de la demanda. En expediente digital. Documento: “D0016182-Corrección a la Demanda-(2024-10-14 11-19-55).pdf”, p. 11.

51. Sin perjuicio de lo anterior, la falta de certeza del concepto de violación formulado frente a la interpretación realizada por el Consejo de Estado también se acredita por el hecho de que el actor nada dijo respecto de los cuestionamientos que realizó el despacho sustanciador, al inadmitir la demanda, en torno a que algunas de las reglas jurisprudenciales que dijo se derivaban de la Sentencia de Unificación en realidad no podían inferirse de esta última. En efecto, se le indicó al actor que no se lograba extraer de los fundamentos jurídicos 58, 60, 133 y 139 de la Sentencia ni de su literal M referido a “[l]as medidas cautelares decretadas por el tribunal en la acción popular en relación con el Contrato”, que los jueces de las acciones populares no pudieran adoptar las medidas cautelares previstas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, contenido en la Ley 1437 de 2011. Mientras que sí se lograba inferir como regla que el juez de la acción popular previo a decretar medidas de este tipo debía consultar si las mismas ya habían sido o iban a ser adoptadas en el marco de la acción contractual, sin que implicaran desde luego declarar la nulidad del contrato. No obstante, el demandante no se refirió al respecto cuando corrigió la demanda.

52. Adicionalmente, el despacho sustanciador señaló que de los fundamentos jurídicos 61 y 123 de la Sentencia de Unificación, así como de los demás fundamentos del literal P de la Sentencia, no se infería como regla que las acciones populares encaminadas a proteger el patrimonio público de una entidad pública solamente podrían iniciarse cuando el representante legal de aquella no hubiese iniciado las acciones respectivas con los mismos fines, o cuando habiéndolo hecho, fuera defectuosa. Inclusive, se le indicó al actor que de los fundamentos jurídicos 113⁴¹ y 122,⁴² así como de otros fundamentos de la Sentencia de Unificación, se infería que los actos de corrupción desde luego autorizaban la presentación de acciones populares para proteger el patrimonio público, pero que aquello no podía conducir al juez de la acción popular a confundir sus competencias con las del juez del contrato. Frente a este cuestionamiento el actor guardó silencio al corregir la demanda.

53. Igualmente, en el auto inadmisorio se indicó que de los fundamentos jurídicos de la Sentencia de Unificación del Consejo de Estado no se derivaba que al juez de la acción popular le estuviera prohibido pronunciarse sobre la violación de los derechos colectivos a la moralidad administrativa, el patrimonio público y la libre competencia económica y, que por el contrario, de la lectura del literal R de la mencionada Sentencia

⁴¹ “113.- Para la Sala no hay duda de que los actos de corrupción evidenciados en la celebración del Contrato y sus modificaciones desconocieron la moralidad administrativa y afectaron el patrimonio público y de que su vulneración debe ser declarada en relación con los particulares que intervinieron en tales actos. Esta constatación justificaba la intervención del juez de la acción popular teniendo en cuenta las competencias que pueden ejercerse dentro de ella y las que deben ejercerse por el juez del contrato; la invocación de la violación del derecho a la libre competencia y el derecho a la prestación de los servicios públicos solo sirvió para hacer pronunciamientos relativos a la causales de nulidad del Contrato y a los perjuicios derivados de la no ejecución del proyecto, que no eran de la competencia del juez de la acción popular”. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 27 de julio de 2023. Radicado 25000234100020170008302.

⁴² “122.- La Sala considera que la constatación de la vulneración del patrimonio público, que efectivamente se presentó en este caso, no legitimaba al juez de la acción popular para realizar consideraciones y adoptar decisiones que eran del resorte del juez del Contrato; que resultaban consecuenciales a su anulación; y que se referían a los derechos patrimoniales de la ANI como parte en el mismo”. Ibidem.

se infería la siguiente regla principal: “[p]ara determinar el alcance de los derechos colectivos y, particularmente, el de la moralidad administrativa, hay que pasar por el derecho y sus normas: dicha determinación no puede hacerse a partir de posturas enteramente subjetivas; a partir de la percepción de la situación fáctica, sin considerar las complejidades de la regulación de intereses diversos. A la moral que le interesa al derecho no se llega con base en la razón o la iluminación, sino a partir de las disposiciones de derecho positivo.”⁴³ El accionante tampoco se pronunció sobre este punto al corregir la demanda.

54. Así las cosas, conforme con la jurisprudencia constitucional desarrollada al respecto, el despacho sustanciador concluye que el demandante no subsanó los yerros que en el auto inadmisorio se señalaron en relación con la falta de certeza de la demanda formulada contra la interpretación realizada por el Consejo de Estado en la Sentencia de Unificación, más aún cuando solicita de forma simultánea la inexequibilidad de esta última y de la disposición normativa acusada.

55. Por último, se recuerda que esta Corporación ha aclarado que la aplicación del principio *pro actione* no puede llegar a tal extremo de suplantar a los accionantes, para intentar descifrar el escrito y subsanar sus deficiencias.⁴⁴ A la Corte no le corresponde superar los yerros de las demandas o efectuar reconstrucciones interpretativas de lo que allí es consignado, para satisfacer los requisitos mínimos que la parte actora debe cumplir.

56. En consecuencia, con base en las consideraciones antes expuestas, la acción pública de inconstitucionalidad presentada por el ciudadano Andrés Caro Borrero será admitida en lo que se refiere a la expresión “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” contenida en el inciso 2 del artículo 144 de la Ley 1437 de 2011, por la presunta violación de los artículos 2, 4, 6, 40 numeral 6°, 88 inciso 1 y 95 numerales 2, 5, 7 y 8 de la Constitución Política. A su vez, la demanda formulada por el actor contra los fundamentos jurídicos 56.1, 56.3, 58, 59, 60, 61, 63, 123, 133 y 139 de la Sentencia de Unificación del Consejo de Estado, será rechazada porque el escrito de corrección no logró superar las deficiencias identificadas en el Auto del 4 de octubre de 2024, respecto de ese tipo censura contra interpretaciones judiciales.

57. En atención a esta última consideración y en aras de proteger el derecho al debido proceso, el despacho sustanciador advierte que el demandante podrá presentar recurso de súplica en contra de esta decisión de rechazo ante la Sala Plena de esta Corporación, en los términos del inciso 2° del artículo 6° del Decreto 2067 de 1991 y del artículo 50 del Reglamento Interno de la Corte.⁴⁵ En caso de que el actor no ejerza el recurso de

⁴³ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 27 de julio de 2023. Radicado 25000234100020170008302.

⁴⁴ Sentencia C-012 del 20 de enero de 2010, M. P. Juan Carlos Henao Pérez, entre otras.

⁴⁵ Acuerdo 02 del 22 de julio de 2015, “Por medio del cual se unifica y actualiza el Reglamento de la Corte Constitucional”.

súplica dentro del término consagrado para el efecto, esta providencia quedará ejecutoriada y podrán cumplirse las demás órdenes que se incluyen en este auto.

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE

Primero. RECHAZAR la demanda formulada contra la interpretación judicial contenida en los fundamentos jurídicos 56.1, 56.3, 58, 59, 60, 61, 63, 123, 133 y 139 de la Sentencia de Unificación proferida el 27 de julio de 2023 por la Sala Plena de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado (Radicado No. 25000-23-41-000-2017-00083-02), presentada por el ciudadano Andrés Caro Borrero.

Segundo. Por medio de la Secretaría General de esta Corporación, **INFÓRMESE** al demandante que contra esta decisión procede el recurso de súplica, ante la Sala Plena de la Corte Constitucional, conforme a lo previsto en el artículo 6° del Decreto 2067 de 1991 y en el artículo 50 del Acuerdo 02 de 2015 (Reglamento de la Corte Constitucional). Si el demandante no presenta el recurso de súplica, este auto cobrará ejecutoria y deberán cumplirse las órdenes contenidas en el numeral tercero y siguientes de esta providencia.

Tercero. ADMITIR la demanda en el cargo formulado contra la expresión “*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*” contenida en el inciso 2 del artículo 144 de la Ley 1437 de 2011, presentada por el ciudadano Andrés Caro Borrero.

Cuarto. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 11 del Decreto 2067 de 1991, **ORDENAR** que, por Secretaría General, se comuniquen el inicio de este proceso a la Presidencia de la República, al Ministerio del Interior y al Ministerio de Justicia y del Derecho, para que, si lo consideran oportuno, presenten por escrito, dentro de los diez (10) días siguientes a la correspondiente comunicación, las razones que justifican la constitucionalidad de la norma demandada.

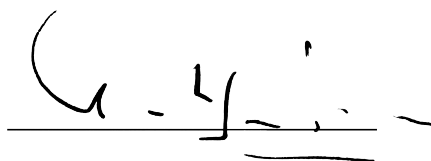
Quinto. Por intermedio de la Secretaría General de esta Corporación, **FIJAR EN LISTA** el asunto de la referencia por el término de diez (10) días, con el fin de permitir a los ciudadanos defender o impugnar la norma objeto de revisión, en la forma prevista en el artículo 7.2 del Decreto 2067 de 1991.

Sexto. ORDENAR que, a través de la Secretaría General de esta Corte, se corra traslado del presente proceso a la señora Procuradora General de la Nación, conforme al artículo 7° del Decreto 2067 de 1991.

Séptimo. De conformidad con el artículo 13 del Decreto 2067 de 1991, a través de la Secretaría General de la Corte Constitucional, **INVITAR** a las siguientes organizaciones, entidades y expertos, para que, dentro de los diez (10) días siguientes al recibo de la correspondiente comunicación, si lo estiman pertinente, presenten por escrito, que será público, su concepto sobre puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo. El invitado deberá, al presentar su concepto, manifestar si se encuentran en conflicto de intereses:

- Al Consejo de Estado; al Ministerio de Defensa Nacional, al Ministerio de Minas y Energía; al Ministerio de Transporte; al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio; al Ministerio de las Tecnologías de la Información y Comunicaciones; a la Defensoría del Pueblo; a la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente; a la Agencia Nacional de Infraestructura ANI; al Instituto Colombiano de Derecho Procesal; y, a la Academia Colombiana de Jurisprudencia.
- A las Facultades de Derecho de las Universidades Santo Tomás de Bogotá y de Bucaramanga; de Caldas; Externado de Colombia; del Rosario; de la Sabana; Nacional de Colombia; de Antioquia; del Valle; de Nariño; del Cauca; de los Andes; Javeriana; Libre de Bogotá, Pereira y Barranquilla; EAFIT; del Norte y Pontificia Bolivariana.
- A los expertos Laura Estephania Huertas Montero, Alier Eduardo Hernández Henríquez, Jaime Orlando Santofimio Gamboa, William Zambrano Cetina, Carlos Alberto Zambrano, Ruth Stella Correa, Álvaro Namén Vargas, Carlos Enrique Moreno Rubio, Rocío Araujo Oñate, Germán Bula Escobar, Mauricio Fajardo Gómez, Ramiro Saavedra Becerra, Soraya del Socorro Pérez Portillo, Iván Otero Suárez y Sergio González Rey.

Notifíquese y cúmplase,



JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR
Magistrado