



Universidad Libre Facultad de Derecho Bogotá.

Honorables

MAGISTRADOS CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA

Magistrado Ponente: **JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR**

E.S.D.

Referencia: Expediente número **D-14186**. Demanda de inconstitucionalidad contra el inciso 2° del artículo 145 y la segunda parte del literal h) del numeral 2° del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011. “Por el cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”.

Actor: CAMILO GÓMEZ ÁLZATE.

Asunto: intervención ciudadana según Decreto 2067 de 1991 artículo 7.

JORGE KENNETH BURBANO VILLAMARIN, actuando como ciudadano y **director del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre** y **WALTER PÉREZ NIÑO**, actuando como ciudadano, **docente de la Facultad de Derecho, y miembro del Observatorio**, identificados como aparece al pie de nuestras firmas, vecinos de Bogotá, dentro del término legal, de conformidad con lo establecido en el artículo 242 numeral 1 de la C.P y el artículo 7 Decreto 2067 de 1991, presentamos la siguiente intervención ciudadana con respecto a la demanda de la referencia y en defensa de la supremacía e integridad de la Constitución de Colombia de 1991.

I. NORMAS DEMANDADAS

“LEY 1437 DE 2011

(enero 18)

Diario Oficial No. 47.956 de 19 de enero de 2011

PODER PÚBLICO – RAMA LEGISLATIVA

“Por el cual se expide el código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 145. Reparación de los perjuicios causados a un grupo. Cualquier persona perteneciente a un número plural o a un conjunto de personas que reúnan condiciones uniformes respecto de una misma causa que les originó perjuicios individuales, puede solicitar en nombre del conjunto la declaratoria de responsabilidad patrimonial del Estado y el reconocimiento y pago de indemnización de los perjuicios causados al grupo, en los términos preceptuados por la norma especial que regula la materia.

Cuando un acto administrativo de carácter particular afecte a veinte (20) o más personas individualmente determinadas, podrá solicitarse su nulidad si es necesaria para determinar la responsabilidad, siempre que algún integrante del grupo hubiere agotado el recurso administrativo obligatorio.

Artículo 164 Oportunidad para presentar la demanda. La demanda deberá ser presentada:

(...)

2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad:

(...)

h) Cuando se pretenda la declaratoria de responsabilidad y el reconocimiento y pago de indemnización de los perjuicios causados a un grupo, la demanda deberá promoverse dentro de los dos (2) años siguientes a la fecha en que se causó el daño. Sin embargo, si el daño causado al grupo proviene de un acto administrativo y se pretende la nulidad del mismo, la demanda con tal solicitud deberá presentarse dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo.”

II. CARGO DE CONSTITUCIONALIDAD.

El demandante solicita que se declare la inexecutable del inciso 2° del artículo 145 y la segunda parte del literal h) del numeral 2° del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011. “Por el cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”. Como fundamento de sus pretensiones expone tres cargos:

- El primero está relacionado con la vulneración del artículo 88 de la Constitución. Señala, en primer lugar, que según la norma constitucional un requisito para la viabilidad de la acción de grupo es la generación de un daño. Pero al momento de la presentación de la demanda el acto no ha generado daño alguno, ya que por el contrario los actos administrativos gozan de presunción de legalidad. Así, las normas acusadas son inexecutable porque permiten que se inicien acciones de grupo que no están antecedidas de un hecho dañoso que las motive. En segundo lugar, indica que un acto administrativo puede cobijar a las personas en distintas posiciones procesales, por lo que no se reúne el requisito de uniformidad indicado en el artículo 88 de la Carta. En tercer lugar, señala que las normas no garantizan el ejercicio de los medios alternativos de defensa, toda vez que impiden que opere la alternatividad, en cuanto a la disposición de dos o más mecanismos procesales para la satisfacción de un mismo propósito. En cuarto lugar, aduce que las normas desbordan la naturaleza meramente indemnizatoria que la constitución le atribuye a la acción de grupo.
- Como segundo cargo, sostiene que las normas acusadas desconocen la presunción de legalidad de los actos administrativos. Concreta el cargo afirmando que según el artículo 209 de la Constitución, la función administrativa está al servicio de los intereses generales que se cumplen por el Estado a través de la función administrativa. Arguye que, aunque el artículo 88 preceptúa que le corresponde al legislador regular las acciones de grupo, se presenta una contradicción en tanto el artículo 209 trae consigo la legalidad prima facie de los actos administrativos. Además, el artículo 88 Superior establece la procedencia de las acciones de grupo bajo la condición de la existencia de un hecho dañoso previo. Finalmente, manifiesta que constituye un imposible lógico que un hecho, en este caso el acto administrativo, goce de presunción de legalidad y simultáneamente se le pueda reputar como un hecho generador del daño. Así concluye señalando que el diseño constitucional de la acción de grupo genera una incompatibilidad con los actos administrativos.
- Sobre el tercer cargo, el actor señala que las normas acusadas desconocen el derecho de defensa de las entidades nacionales toda vez que restan efectividad a la figura de la prescripción, teniendo en cuenta que en la acción de nulidad y restablecimiento de derecho el término empieza a correr a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo al individuo, y en la acción de grupo el término se cuenta a partir de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo a cualquiera de sus destinatarios.

III. CONSIDERACIONES DEL OBSERVATORIO DE INTERVENCIÓN CIUDADANA CONSTITUCIONAL DE LA UNIVERSIDAD LIBRE

Estima el Observatorio que se debe declarar la exequibilidad de las normas demandadas. Esto es del inciso 2° del artículo 145 y la segunda parte del literal h) del numeral 2° del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011. “Por el cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”. Las consideraciones que sustenta la petición del Observatorio se desarrollarán de la siguiente manera: i) acción de grupo: alcance, definición normativa y objeto; ii) legitimación por activa y uniformidad para interponer la acción de grupo; iii) término para la interposición de la acción en tratándose de acciones de grupo y vacíos jurídicos que derivarían de la inexecutable de la norma; iv) la acción se encuentra diseñada para el pago de indemnizaciones, más no de pagos resarcitorios como acreencias laborales, sin limitar el origen del daño; v) presunción de legalidad frente a peticiones de reparar daños con ocasión a actos administrativos; vi) acción de grupo como acción alternativa; vii) caducidad y la aplicación de la sentencia C-241 de 2009 en caso de actos administrativos; viii) conclusiones para el caso en concreto.

3.1. Acción de grupo: alcance: definición normativa y objeto

La acción de grupo fue creada mediante el artículo 88 de la Carta Constitucional en el que indica que, a la par de las acciones populares, la ley “También regulará las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares”. Es así como la Ley 472 de 1998 desarrolló el precepto constitucional, definiéndolas en el artículo tercero. Puntualmente señala que:

“Son aquellas acciones interpuestas por un número plural o un conjunto de personas que reúnen condiciones uniformes respecto de una misma causa que originó perjuicios individuales para dichas personas. Las condiciones uniformes deben tener también lugar respecto de todos los elementos que configuran la responsabilidad”.

Esto se complementa con lo indicado en la Ley 1437 de 2011, en el artículo 145 cuando estatuye que:

“Cualquier persona perteneciente a un número plural o a un conjunto de personas que reúnan condiciones uniformes respecto de una misma causa que les originó perjuicios individuales, puede solicitar en nombre del conjunto la declaratoria de responsabilidad patrimonial del Estado y el reconocimiento y pago de indemnización de los perjuicios causados al grupo, en los términos preceptuados por la norma especial que regula la materia

Cuando un acto administrativo de carácter particular afecte a veinte (20) o más personas individualmente determinadas, podrá solicitarse su nulidad si es necesaria para determinar la responsabilidad, siempre que algún integrante del grupo hubiere agotado el recurso administrativo obligatorio.”.

Por otra parte, la Corte Constitucional ha señalado que el objetivo de la acción se encamina a:

“[L]a reparación de los **perjuicios** ocasionados a un número plural de personas con ocasión de una misma causa. Como ha precisado la jurisprudencia constitucional y del Consejo de Estado, la normativa no exige que el grupo preexista, no limita el tipo de derechos vulnerados cuya reparación puede perseguirse por medio de las acciones de grupo, **ni tampoco restringe el tipo de medidas de reparación que puede adoptar el juez**. En otras palabras, el juez de la acción de grupo puede **disponer la reparación de cualquier daño**

originado en la lesión de cualquier tipo de derecho, y debe adoptar todas las medidas necesarias para la reparación. En este orden de ideas, debe afirmarse que la acción de grupo **es principalmente de naturaleza resarcitoria**¹. (resaltado fuera de texto)

Hay que hacer énfasis precisamente en que, en este pronunciamiento (como en la sentencia C-241 de 2009), se señala la imposibilidad de distinguir la causa que origina el daño en este tipo de acciones. En el mencionado pronunciamiento la Corte ha sostenido que

“(...) la interpretación que la Sala viene sosteniendo es acorde con la finalidad de la acción de grupo de permitir la reparación de daños ocasionados a un número plural de personas, **sin distinción de la naturaleza de la causa, siempre y cuando sea la misma**”². (resaltado fuera de texto)

Esta posición también se encuentra en la sentencia C-302 de 2012³, en la que se señala que:

“Ciertamente, ni el artículo 88 de la Carta, ni los artículos 3 y 46 de la ley 472 diferencian o limitan las medidas de reparación que puede ordenar el juez de la acción de grupo, **ni excluyen la reparación de daños derivados de alguna causa en particular –como algún tipo de acto administrativo; solamente exigen que la causa del daño sea la misma.**

En concordancia, el primer inciso del artículo 145 de la ley 1437 **no limita el tipo de causa que puede dar origen al daño que el Estado debe reparar en sede de la acción de grupo**. En materia de medidas de reparación, si bien se refiere a la responsabilidad patrimonial del Estado y a la obligación de indemnizar, no prohíbe la adopción de otras medidas de reparación”.

Posteriormente reitera que:

“A juicio de la Sala, **nada obsta para que eventualmente la causa de un daño sufrido por un número plural de personas sea un acto administrativo**, tanto de contenido particular como de carácter general, y que una de las medidas de reparación que pueda llegar a ser necesaria –a discreción del juez- sea la declaración de nulidad. En este entendido, la interpretación que la Sala viene sosteniendo es acorde con la finalidad de la acción de grupo de permitir la reparación de daños ocasionados a un número plural de personas, sin distinción de la naturaleza de la causa, siempre y cuando sea la misma.”⁴

En relación con los hechos que la originan, también el Consejo de Estado ha manifestado que:

“La ley 472 de 1998 **no establece restricciones en relación con la naturaleza de los derechos cuya vulneración ha generado los perjuicios cuya indemnización se pretende a través de la acción de grupo**”, lo que permite concluir que bien puede estar referida a distintas clases de derechos; de ahí que siempre que se pretenda una indemnización de perjuicios y se cumplan los requisitos descritos, la acción será procedente, sin que sea relevante, para el efecto, la clase de derecho cuya vulneración origina el perjuicio”⁵. (resaltado fuera de texto)

¹ Sentencia T-869 de 2014. MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

² Sentencia C-241 de 2009. MP Nilson Pinilla Pinilla.

³ M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

⁴ C-302 de 2012. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

⁵ Sentencia Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil. M.P. Carlos Ignacio Jaramillo Jaramillo. Sentencia del 11 de mayo de 2001. Expediente 110012203000201-0183-01.

Sumado a lo anterior, el Tribunal Constitucional ha dejado ver las bondades de la acción de grupo señalando que:

“La acción de grupo fue prevista en la Carta Política y desarrollada en la Ley 472 de 1998 con la finalidad de **facilitar el acceso a la administración de justicia** a personas que sufren **un daño derivado de una misma causa o unos mismos hechos**, así como para promover la celeridad en la decisión de estos casos, la economía procesal –en la medida que los miembros del grupo pueden compartir los costos del proceso y el juez aprovecha la misma actividad procesal para resolver todos los casos en una sola sentencia-, la descongestión de la administración de justicia –pues al acumularse los casos en una sola causa, se evita que cada actor acuda de forma separada a la jurisdicción- y el desestimulo de conductas lesivas que generan pequeños daños y que precisamente por su leve magnitud, pocas veces son litigados ante las instancias judiciales⁶. (resaltado fuera de texto)⁷

Del marco anterior se puede concluir que:

- La acción no restringe el tipo de medidas de reparación que debe tomar el juez. Está establecida para cualquier tipo de daño, incluyendo los actos administrativos, como claramente lo señala la jurisprudencia constitucional.
- Las normas que regulan la acción no exigen que el daño o perjuicio sea previamente declarado por el juez. En ese sentido se debe diferenciar la realización del daño, del reconocimiento de este y de sus responsables.
- La acción promueve los principios de celeridad, economía, eficacia y eficiencia. Además de asegurar el derecho al acceso de la administración de justicia.

3.2. Legitimación por activa y uniformidad para interponer la acción de grupo.

Al tenor del artículo 46 de la Ley 472 de 1998, las acciones de grupo pueden ser interpuestas por un número plural de personas o un conjunto de personas que reúnen condiciones uniformes respecto de una misma causa que originó perjuicios individuales para dichas personas. Además, indica que el grupo deberá estar integrado por veinte personas. Vale decir que la misma Corte Constitucional en Sentencia C-569 de 2004⁸ indicó que no es necesaria la conformación del grupo para acceder a la jurisdicción, ni probar elementos comunes de responsabilidad, solamente, como se dijo, una misma causa determinante del daño.

El criterio jurisprudencial de la Corte Constitucional también ha sido enfático en señalar que la titularidad de la acción recae en cualquiera de las personas que hubiesen sufrido un perjuicio individual, pudiendo impetrarla alguna de ellas en representación de las demás que hayan sido afectadas individualmente por los hechos vulneradores, sin necesidad de que se ejerza por separado la propia acción.

En esos casos como lo ha señalado el parágrafo del artículo 48:

El actor o quien actúe como demandante, **representa a las demás personas** que hayan sido afectadas individualmente por los hechos vulnerantes, sin necesidad de que cada uno de los interesados ejerza por separado su propia acción, ni haya otorgado poder.

En ese sentido, no debe perderse de vista que incluso la normatividad da pie para que el defensor del pueblo o los personeros municipales puedan presentar este tipo de acciones cuando el grupo se encuentre en estado de desamparo o indefensión.

⁶ Sentencia T-869 de 2014. MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

⁷ Sentencia de 2ª instancia (AG-16101) del 16 de abril de 2010, con ponencia de la Dra. Bárbara Liliana Talero Ortiz.

⁸ MP. Rodrigo Uprimny Yepes

Es claro entonces que, frente a las personas que no presentan la acción, se ejerce la figura de la representación, la cual es acogida por los accionantes al integrar el contradictorio. Incluso la norma procesal permite que, de no estar de acuerdo, cualquier integrante puede pedir la exclusión del grupo.

Dicho lo anterior, se puede establecer que:

- La norma señala que tiene que haber unanimidad en la causa que originó el daño, sin exigir requisitos adicionales sobre la naturaleza de este, para excluir por ejemplo a los actos administrativos.
- Quien ejerza la acción también hace las veces de representante de las personas que se adhieren a la misma. Es decir, si la persona no se encuentra de acuerdo con la acción o incluso con los efectos de la sentencia no se somete a ellos. No se cercena de ninguna manera su voluntad de utilizar las medidas adecuadas.

3.3. Término para la interposición de la acción en tratándose de acciones de grupo y vacíos jurídicos que derivarían de la inexecutable de la norma.

En un principio con el artículo 47 de la Ley 472 de 1998, las acciones de grupo tuvieron un término de caducidad de dos años siguientes a la fecha en la que se causó el daño. Sin embargo, esta norma debe interpretarse al tenor de lo también establecido en el artículo 164, numeral 2, literal h) cuando indica que el término de caducidad en tratándose de “un daño proveniente de un acto administrativo” que derive en la petición de la nulidad, será de 4 meses.

De esta manera, la norma acusada reconoce que existe una pluralidad de daños que pueden ser ocasionados, algunos de ellos por intermedio de actos administrativos (cuya legalidad se revisará en el asunto) pero que por la especialidad del caso y en aras de que no se utilizado como herramienta que sea contradictoria de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, debe acogerse al mismo término de caducidad.

Ahora bien, es necesario recalcar nuevamente que la Carta y la jurisprudencia constitucional son claras al indicar que la acción de grupo se puede impetrar por cualquier tipo de daños, incluidos los derivados en actos administrativos. No son las normas demandadas de ninguna manera las que permiten esta posibilidad. Solamente la regulan. De esta manera la inconstitucionalidad de la norma puede generar dos situaciones problemáticas: i) Reconocer que la acción de grupo no procede contra actos administrativos, estableciendo límites que la misma norma constitucional no ha indicado o ii) Establecer que la acción si procede contra actos administrativos pero al ser inexecutable la norma no estaría vigente el tiempo de caducidad de cuatro meses, lo que traería problemas al tener que acogerse a la regla general de 2 años, para este tipo de casos, lo cual sería desproporcionado.

De lo dicho se puede concluir que:

- El espíritu de la norma demandada es establecer un tiempo racional para la interposición de acciones de grupo, teniendo en cuenta el criterio de las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho.
- La inconstitucionalidad de la norma traería como resultado la restricción para invocar la acción de grupo cuando la fuente del daño sea un acto administrativo, contrariando al artículo 88 de la Constitución o permitir que las acciones que involucren actos administrativos se puedan impetrar en 2 años conforme al régimen general, cuestión absolutamente desproporcionada.
- Si se impide que perjuicios que involucren actos administrativos sean reclamados bajo la cuerda de la acción de grupo, se estaría cercenando una cualidad esencial de la acción que es la alternatividad.

3.4. La acción se encuentra diseñada para el pago de indemnizaciones más no de pagos resarcitorios como acreencias laborales, sin limitar el origen del daño.

A pesar de que la acción de grupo tenga como fundamento principal la indemnización de daños, cualquiera sea su fuente, la jurisprudencia ya ha establecido que su fin es la indemnización más no el pago de otros conceptos como acreencias laborales.

La Corte Constitucional ha sostenido que

[A] constituir los derechos laborales una retribución o compensación por los servicios prestados por el trabajador, su reconocimiento y pago no tienen naturaleza resarcitoria, sino retributiva, por lo que no pueden ser pretendidos a través de la acción de grupo. Por otra parte, cuando lo que se persigue con dicha acción es una indemnización de perjuicios por los eventuales daños sufridos debido al no pago o al pago tardío de las prestaciones, la reclamación es procedente a través de la acción de grupo⁹.

De esta manera surge como conclusión que la jurisprudencia, (sin entrar a limitar si el origen del hecho dañino es un acto administrativo), ya restringe la acción cuando por ejemplo se demandan actos administrativos para buscar no indemnizaciones sino otro tipo de cuestiones como acreencias laborales.

3.5. Sobre la presunción de legalidad frente a peticiones de reparar daños con ocasión a actos administrativos.

En cuanto a los actos administrativos, estos son manifestaciones de la administración que requieren el cumplimiento de requisitos establecidos en la ley. Asimismo, el artículo 88 del CPACA establece que estos tipos de actos se presumen ajustados a la Ley. Indica la jurisprudencia constitucional que:

Una de las reglas establecidas por el ordenamiento jurídico es que dichos actos se presumen legales **hasta tanto no sean declarados de forma contraria por las autoridades competentes** para ello, función que le fue otorgada por el legislador a los jueces de la jurisdicción contenciosa administrativa¹⁰ (resaltado fuera de texto)

No obstante, también advierte la Corte:

Lo anterior no significa que una vez en firme los actos de la administración **no puedan posteriormente ser revocados o anulados**, pues el ordenamiento jurídico consagra un trámite específico para tal propósito. En este sentido, dependiendo de las pretensiones y de quién sea el solicitante, se podrá hablar por un lado de la revocatoria directa y por otro del ejercicio de los medios de control.

Así, la presunción de legalidad de los actos administrativos de ninguna manera significa que no sean incontrovertibles- Ahora bien, es la Jurisdicción Contencioso-Administrativa la encargada de revisar la legalidad de estos, bajo los diferentes medios de control establecidos para el efecto. Tal y como sucede con las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho. En esos casos cuando el acto administrativo produce efectos adversos se puede pretender la declaratoria de la nulidad del acto y a su vez las condenas propias para el resarcimiento de los daños que se le hayan ocasionado al administrado. Por lo tanto, queda claro que la presunción de legalidad no es una talanquera para que, a la par de declararse la nulidad del acto se pida las reparaciones a que hubiese lugar.

⁹ Sentencia T-849A de 2013. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

¹⁰ Sentencia T-136 de 2019. M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

No hay que confundir la realización del daño, con el reconocimiento de responsabilidad. La norma constitucional es diáfana y no pide que haya un reconocimiento de responsabilidad o de nulidad del acto para luego pedir la indemnización de este. Es posible que los actos administrativos generen daño mientras la presunción está latente porque precisamente la presunción no implica que el acto no sea objetable. En esa línea, la presunción de legalidad haría inaplicable todos los actos administrativos que busquen una reparación.

De lo anterior se puede colegir que:

- Es necesario que el juez declare la nulidad del acto administrativo para descartar su presunción de legalidad.
- Es viable, como en la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, solicitar la nulidad del acto administrativo además de solicitar las distintas condenas a manera de restablecimiento como forma de compensarlas.
- Si se esperara que los daños fueran declarados para solicitar el resarcimiento, las acciones como la nulidad y restablecimiento del derecho y la acción de grupo no podrían proceder, porque se tendría que dar un proceso previo de nulidad para luego pedir las compensaciones pertinentes.

3.6. Sobre la acción de grupo como acción alternativa

Las acciones de grupo se crearon de una forma alternativa, para que fueran utilizadas en daños que se presenten a un conjunto, de tal forma que pueda prevenir las acciones individuales. La misma Corte en la sentencia C-241 de 2009¹¹ indicó que:

“[L]a Constitución en su artículo 88 ordenó al legislador regular ‘las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares’. De la lectura de este texto superior se desprende entonces que la existencia y procedibilidad de la acción de grupo supone, para cada una de las personas afectadas por el hecho dañoso, **el ofrecimiento de una vía procesal alternativa, especialmente clara y expedita, a través de la cual pueden buscar el reconocimiento y efectividad de la responsabilidad que la ley establece en cabeza del autor de dicho hecho jurídico generador del daño, en circunstancias presumiblemente más ventajosas que aquellas que rodearían el ejercicio de la acción individual.** Sin embargo es claro, puesto que así lo quiso el mismo Constituyente, que la sola existencia de la acción de grupo y su procedencia frente al caso concreto, están llamadas a facilitar el acceso a la administración de justicia en comparación a las posibilidades existentes en ausencia de esta acción, y en ningún caso a entrabarlos o dificultarlos” (Negrilla fuera de texto)

Frente a actos administrativos de carácter particular que afecten a más de 20 personas determinadas, la persona legitimada debe tener la posibilidad de, por ejemplo, utilizar individualmente la acción de nulidad y restablecimiento del derecho o la acción de grupo. Dicha alternatividad se rompería si, como lo pretende la parte, se restringe el derecho a cuestionar las manifestaciones de la administración por intermedio de la acción de grupo.

De este apartado se puede concluir que limitar la acción de grupo respecto de la procedencia de actos administrativos es inconstitucional, además porque menoscabaría un atributo principal de esta que es la alternatividad.

3.7. De la caducidad y la aplicación de la sentencia C-241 de 2009 en caso de actos administrativos

¹¹ M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

EL artículo 55 de la Ley 472 de 1998 establecía la regla según la cual las personas podían acceder a la acción de grupo siempre que la acción no hubiese prescrito. Lo cual fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional en la sentencia C-241 de 2009¹². La norma establecía:

Artículo 55. Integración al grupo. Cuando la demanda se haya originado en daños ocasionados a un número plural de personas por una misma acción u omisión, o por varias acciones u omisiones, derivadas de la vulneración de derechos o intereses colectivos, quienes hubieren sufrido un perjuicio podrán hacerse parte dentro del proceso, antes de la apertura a pruebas, mediante la presentación de un escrito en el cual se indique su nombre, el daño sufrido, el origen del mismo y el deseo de acogerse al fallo y de pertenecer al conjunto de individuos que interpuso la demanda como un mismo grupo. Quien no concurra al proceso, ~~y siempre y cuando su acción no haya prescrito y/o caducado de conformidad con las disposiciones vigentes~~, podrá acogerse posteriormente, dentro de los veinte (20) días siguientes a la publicación de la sentencia, suministrando la información anterior, pero no podrá invocar daños extraordinarios o excepcionales para obtener una indemnización mayor y tampoco se beneficiará de la condena en costas. (tachado declarado inexecutable)

Para determinar la inexecutable de la norma la Corte en la señalada sentencia C-241 de 2009, entre otras cosas sostuvo que:

[En] la medida en que la norma aquí estudiada implica restricciones en el acceso a la justicia, esa situación puede entenderse también como contraria al debido proceso, ya que en las indicadas circunstancias, sería cuando menos controvertible considerar que los perjudicados por el hecho dañoso común cuentan en realidad con un recurso efectivo para alcanzar justicia en relación con los hechos de que han sido víctimas, aspecto que como es sabido, hace parte integrante de la noción de debido proceso

El actor indica que dicha jurisprudencia no es aplicable toda vez que no es igual el artículo demandado con lo sucedido con el literal h) del numeral 2 del artículo 164 del CPACA ya que “la primera de estas normas fue analizada en un contexto en el cual se presupone la existencia de un hecho que, de manera objetiva, tiene la calidad de hecho dañoso”. Agregando que: “No sucede lo mismo con la segunda norma. Los actos administrativos de carácter particular con un número plural de destinatarios no necesariamente cumplen tal característica. Ello sucede sólo de manera excepcional y siempre que así lo declare la autoridad judicial competente”. Es importante traer a colación lo afirmado por el actor ya que su sustentación recae premisas que pueden ser descartadas teniendo en cuenta la jurisprudencia citada. Es decir, es claro que los actos administrativos pueden tener como consecuencia daños, a pesar de su presunción de legalidad.

Ahora bien, la inconstitucionalidad de la norma demandada sería perjudicial en relación con el derecho a la igualdad toda vez que, en primer lugar, para todo tipo de daños establece que no procede la regla según la cual la caducidad de la acción es un impedimento para poder integrarse al grupo y acogerse a los efectos del fallo. Es decir, frente a todo tipo de daños no se aplicaría la regla de prescripción declarada inexecutable a excepción de cuando tiene origen en actos administrativos, sin que exista una causal constitucional para realizar la diferenciación. Asimismo, habría vulneración al derecho a la igualdad en relación con las personas que conforman el grupo ya que como lo explica la sentencia C-241 de 2009:

[P]resentándose originalmente identidad de circunstancias entre todas las personas afectadas por un mismo hecho dañoso, y existiendo también en cabeza de todos ellos el derecho a beneficiarse del ejercicio de la acción de grupo

¹² M.P. Nilson Pinilla.

iniciado por uno cualquiera de ellos, algunos de ellos podrán ver cercenado su derecho a la correspondiente indemnización como resultado del no ejercicio de las acciones individuales procedentes, requisito que dentro del ya explicado contexto de la acción de grupo, no estarían obligados a agotar.

Lo anterior también, estaría acompañado de la ruptura del derecho fundamental a la administración de justicia, ya que la inexecutableidad de la norma en los términos propuestos en la demanda estaría impidiendo el acceso a la acción de grupo, limitando sus fines constitucionales.

Corolario de lo expuesto en este acápite se puede determinar que:

- La sentencia C-241 de 2009 es aplicable al caso ya que regula el acceso a la acción de grupo para todo tipo de daños, incluyendo aquellos provocados por actos administrativos.
- No aplicar la sentencia en cita vulneraría el derecho a la igualdad de las personas, en relación con otras fuentes de daño a quienes no se les aplicaría la regla de la caducidad, y en relación con las demás personas que en igual situación pudieron acceder a la acción y obtener resarcimiento de los daños.
- De igual manera, no aplicar la sentencia en el asunto vulneraría el derecho fundamental del acceso a la administración de justicia, al impedir sin razón justificada, que las personas integren el grupo y se acojan a la sentencia.

3.8. Caso en concreto.

En el asunto el demandante pide la inconstitucionalidad del inciso 2° del artículo 145 y la segunda parte del literal h) del numeral 2° del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011. “Por el cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”.

Ahora bien, del marco jurisprudencial expuesto se puede llegar a las siguientes conclusiones:

- La demanda interpuesta pareciera buscar que se impida la posibilidad de que por vía de acción de grupo se pretenda la nulidad de los actos administrativos. Sin embargo, las normas que demanda solamente regulan los procedimientos para que se pueda realizar esto.
- Es la misma norma constitucional la que permite este tipo de acciones cuando el origen del daño sea un acto administrativo. De tal suerte que la inexecutableidad de las normas no impiden su posibilidad, pero si genera vacíos jurídicos al revocar su procedimiento especial. Si las normas son declaradas inconstitucionales, las demandas con estas características entrarían en el régimen de caducidad general de 2 años.
- La acción de grupo se estableció como un mecanismo para resarcir cualquier tipo de daño, incluidos aquellos derivados de un acto administrativo. Toda vez que la norma constitucional no hace una diferenciación de los perjuicios que dan origen a esta para negar los que se sean originados en una manifestación de la administración.
- La norma constitucional establece como requisito un daño previo, no una declaratoria de responsabilidad de este. El hecho de que al momento de la presentación de la demanda no se haya declarado la responsabilidad del daño, no quiere decir que el mismo no se ha producido. En ese sentido, dentro del mundo jurídico, como en las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho. Es posible declarar la nulidad y a su vez condenar pecuniariamente en favor de los accionantes.
- La naturaleza resarcitoria de la acción no es óbice para que el juez dentro de la acción de grupo pueda declarar la nulidad de un acto administrativo.
- La acción de grupo, por sus cualidades de evitar medios de control individuales, como el de nulidad y restablecimiento del derecho, promueve los principios

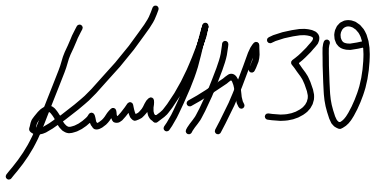
constitucionales de celeridad, economía, eficacia y eficiencia de la administración de justicia.

- La acción de grupo fue diseñada como una vía procesal alternativa, de tal suerte que, si se le restringe para cuestionar actos administrativos, se estaría alterando su esencia.
- La jurisprudencia restringe la acción de grupo cuando su fin no sea indemnizatorio, por ejemplo, cuando se busque el pago de acreencias laborales.
- No aplicar la sentencia C-241 de 2009, vulneraría el derecho a la igualdad de las personas, en relación con otras fuentes de daño a quienes no se les aplicaría la regla de la caducidad, y en relación con las demás personas que en igual situación pudieron acceder a la acción y obtener resarcimiento de los daños. Además, vulneraría el derecho fundamental del acceso a la administración de justicia

IV. PETICIÓN

Que se declare la EXEQUIBILIDAD de la parte demandada del inciso 2° del artículo 145 y la segunda parte del literal h) del numeral 2° del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011. “Por el cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”.

Atentamente,



JORGE KENNETH BURBANO VILLAMARIN
Director Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional
Facultad de Derecho Universidad Libre, Bogotá.
Calle 8, 5-80, Segundo Piso. Cel. 3153465150.
Correo: jkbv@hotmail.com



WALTER PÉREZ NIÑO
Docente y Miembro del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional
Facultad de Derecho Universidad Libre, Bogotá.
Correo: walter.perez@unilibre.edu.co