



COMUNICADO 44

Noviembre 24 de 2021

Sentencia C-407-21

M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar

Expediente: D-14186

Norma acusada: LEY 1437 DE 2011 (arts. 145, parcial y 164, numeral 2, literal h, parcial)

LA CORTE DECLARÓ EXEQUIBLES 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, QUE PERMITEN QUE, EN EL MARCO DE LA ACCIÓN DE GRUPO, SE PUEDA DEMANDAR LA NULIDAD, EL RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO Y/O LA REPARACIÓN DEL DAÑO DERIVADO DE UN ACTO ADMINISTRATIVO, SIEMPRE QUE SE HAGA DENTRO DE LOS CUATRO MESES SIGUIENTES A SU NOTIFICACIÓN O COMUNICACIÓN. LA CORTE CONCLUYÓ QUE, CON LA EXPEDICIÓN DE DICHAS NORMAS, EL LEGISLADOR NO EXTRALIMITÓ SU LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN NORMATIVA Y CONSIDERÓ QUE DICHAS DISPOSICIONES SE AJUSTAN A LA NATURALEZA DE LA ACCIÓN DE GRUPO QUE ES ESENCIALMENTE DE CARÁCTER INDEMNIZATORIO DE LOS PERJUICIOS PROVENIENTES DE LA AFECTACIÓN DE DERECHOS SUBJETIVOS CAUSADOS A UN NÚMERO PLURAL DE PERSONAS POR UN DAÑO ANTIJURÍDICO QUE SE IDENTIFICA EN EL HECHO VULNERANTE QUE BIEN PUEDE PROVENIR DE UN ACTO ADMINISTRATIVO.

1. Norma objeto de control de constitucionalidad

“LEY 1437 de 2011¹

(enero 18)

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

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

¹ Diario Oficial No. 47.956 de 18 de enero de 2011.

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:

(...)

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

2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLES** 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 la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo-CPACA”, por el cargo analizado en esta providencia.

3. Síntesis de los fundamentos

Con ponencia del Magistrado Jorge Enrique Ibáñez Najar, de manera unánime, la Corte Constitucional resolvió la demanda promovida contra los artículos 145 (parcial) y 164 (parcial) de la Ley 1437 de 2011 por la presunta vulneración del artículo 88 de la Constitución. Tras valorar la aptitud de la demanda, la Sala Plena estimó que el único cargo viable para generar un pronunciamiento de mérito fue el formulado por la violación de elementos esenciales de la acción de grupo y para resolverlo planteó el siguiente problema jurídico: ¿El legislador excedió el margen de configuración que le reconoce la Constitución y desconoció el carácter esencialmente indemnizatorio de la acción de grupo, al diseñar un proceso que permite que se estudie la nulidad de un acto administrativo que causa un daño antijurídico con motivo del ejercicio de la

(...)

h) Cuando se pretenda la declaratoria de responsabilidad y el reconocimiento y pago de indemnización de los perjuicios causados a un grupo, la demanda debe 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.

Parágrafo. A efectos de dar cumplimiento a estas disposiciones se deberán involucrar los actores públicos y privados que se estimen pertinentes.

acción de grupo, siempre y cuando la acción se inicie en los 4 meses siguientes a la notificación del citado acto administrativo?

Para dar respuesta a la tensión descrita, la Corte desarrollo el siguiente esquema:

Primero. Reiteró el legislador tiene un amplio margen de configuración en la regulación de los procedimientos y procesos judiciales, tal como lo establecen los artículos 150 (numerales 1 y 2) y 228 de la Constitución. Por tanto, es el encargado de crear, modificar o suprimir procesos y procedimientos o sus elementos con el fin de salvaguardar el debido proceso y el acceso a la administración de justicia. Sin embargo, esta facultad no es absoluta, sino que se encuentra limitada por los principios de proporcionalidad y razonabilidad, y el respeto por la garantía del debido proceso, el acceso a la justicia y la primacía del derecho sustancial. En el caso de la acción de grupo, además de los límites reseñados, el legislador debe respetar la naturaleza y finalidad de la acción de grupo, velar porque los procedimientos no entorpezcan el procedimiento de esta y propender por procedimientos de fortalezcan el acceso a la administración de justicia y la eficiencia judicial entre otros.

Segundo. Recabó en los antecedentes de las normas demandadas y enfatizó sobre la modificación normativa introducida en el 2011, la cual tuvo su origen en la Comisión de Reforma del Consejo de Estado, que estableció la necesidad de crear una especie de acción de nulidad y restablecimiento grupal. Esta idea se recogió en la ponencia para primer debate en la Comisión Primera del Senado de la República, en donde se indicó que las modificaciones propuestas, entre esas, la reforma a la acción de grupo, se hacían el con fin de garantizar el acceso a la administración de justicia y el derecho sustancial, por medio de la unificación de esquemas procesales. De los antecedentes legislativos de las normas objeto de examen y de los antecedentes jurisprudenciales ya mencionados, entre ellos, la Sentencia C-302 de 2012, se concluyó que la fuente del daño antijurídico revisable en una acción de grupo puede provenir tanto de un hecho, de una abstención o de una omisión de la administración, así como de una decisión administrativa, por lo que una de las medidas de reparación que podría llegar a ser necesaria –a discreción del juez- sería la declaración de la nulidad de dicho acto.

Tercero. Abordó la definición, alcance y características propias de la acción de grupo decantadas por la jurisprudencia constitucional.²

En ese sentido, reiteró que:

² *Cfr.* Corte Constitucional, sentencias C-215 de 1999, C-732 y C-1062 de 2000, C-569 de 2004, C-898 de 2005, C-116 de 2008, C-241 de 2009, C-304 de 2010, C-242 y C-302 de 2012.

- i) Esta acción está consagrada en la Constitución como una forma de materializar el Estado Social de Derecho en desarrollo de sus principios de solidaridad, dignidad humana, acceso a la administración de justicia, economía procesal, seguridad jurídica y eficacia de toda clase de derechos;
- ii) Su finalidad constitucional es esencialmente la de obtener el reconocimiento y pago de la indemnización de los daños ocasionados a un número plural de personas, por lo que su fin indemnizatorio es una característica propia de la naturaleza de esta acción toda vez que esta agrupa pretensiones de reparación de carácter individual y se entiende como una acción de carácter principal; y,
- iii) La acción debe tramitarse con observancia de los principios constitucionales, en particular el de la prevalencia del derecho sustancial.

Al ponderarse los ejes anteriormente expuestos en la resolución del caso, la Corte concluyó que:

- Las normas demandadas fueron incorporadas al ordenamiento con el fin de proteger el derecho al acceso a la justicia y el derecho sustancial de los ciudadanos y eliminar las barreras que se presentaban al establecer que solo una acción era adecuada para reclamar la protección de los derechos. En este orden, la posibilidad de que se estudie la nulidad de un acto administrativo dentro de la acción de grupo persigue un fin que no solo no está prohibido en la Constitución, sino que, por el contrario, obedece a los mandatos que esta señala expresamente al legislador para orientar el diseño de este tipo de procedimientos. Así, la regulación demandada pretende garantizar el derecho de acceso a la administración de justicia mediante la simplificación del recurso judicial procedente para la indemnización de los perjuicios sufridos por un grupo como consecuencia de una causa común que bien puede ser un acto administrativo de carácter general o de carácter particular y concreto. Incluso, la Corte constató que la limitación en el tiempo de cuatro (4) meses para iniciar la acción es coherente con lo establecido en el ordenamiento para la caducidad de acción de nulidad y restablecimiento del derecho y, por tanto, también se trata de una medida que no es contraria a la Constitución.
- En cuanto a los elementos propios de la acción de grupo, la Corte encontró que tampoco se desconoce la naturaleza indemnizatoria de la acción de grupo al permitirse la declaratoria de nulidad de los actos administrativos que ocasionan un daño antijurídico para determinar la responsabilidad puesto que cualquier persona puede acceder a una reparación sin que sea

necesario previamente ejercitar otra acción judicial para que se declare la nulidad del acto, se ordene el restablecimiento del derecho y/o la reparación del daño. Esto de manera alguna implica que se desplace la controversia sobre el reconocimiento de la indemnización, a la validez o nulidad de los actos administrativos. Por el contrario, le da la posibilidad al juez de tomar una decisión con celeridad y que beneficie a varias personas interesadas de manera paralela.

En suma, la Corte constató que los artículos 145, inciso segundo, y 164, numeral 2 literal h (parciales) de la Ley 1437 de 2011, no trasgreden el artículo 88 de la Constitución por cuanto se ajustan a un criterio de razonabilidad y proporcionalidad y respetan la garantía de acceso a la administración de justicia y la primacía del derecho sustancial, no desconocen la naturaleza y finalidades que el texto superior asigna a la acción de grupo y ayudan a materializar los fines de la tutela judicial efectiva.