

RE: COMUNICACIÓN AUTO D-14186 DEL 6 DE ABRIL DE 2021 - OFICIO REMISORIO SGC-601/21

Luis Jaime Salgar Vegalara <luis.salgar@defensajuridica.gov.co>

Lun 12/04/2021 16:16

Para: Secretaria3 Corte Constitucional <secretaria3@corteconstitucional.gov.co>

CC: Camilo Alberto Gomez Alzate <camilo.gomez@defensajuridica.gov.co>; Angie Tatiana Ramirez <angie.ramirez@defensajuridica.gov.co>

 2 archivos adjuntos (455 KB)

Expediente 14186 - Corrección de la demanda.pdf; CC Camilo Gómez Alzate.pdf;

Buenas tardes,

Por solicitud del Director de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, Dr. Camilo Gómez, me permito allegar corrección de la demanda de la referencia y copia de la cédula de ciudadanía del demandante.

Sincero agradecimiento,

Luis Jaime Salgar Vegalara

Director de Políticas y Estrategias

luis.salgar@defensajuridica.gov.co

t: +57 (1) 2 55 89 55 ext: 501

t: +57 (1) 2 55 89 33

D: Cr 7 # 75 – 66 Bogotá – Colombia

www.defensajuridica.gov.co



**Agencia Nacional de Defensa
Jurídica del Estado**



**La justicia
es de todos**

Minjusticia

Confidencial - La información contenida en este mensaje es confidencial y tiene como único destinatario la persona a quien está dirigida. Si usted ha recibido este mensaje por error, le rogamos que borre de su sistema inmediatamente el mensaje así como todas sus copias, destruya todas las copias del mismo en su disco duro y notifique al remitente.

Confidential - The content of this message is confidential, and is for the exclusive use of the person or persons to which it is addressed. If you receive this message in error, please immediately delete it and all copies of it from your system, destroy any hard copies of it and notify the sender

De: Secretaria3 Corte Constitucional <secretaria3@corteconstitucional.gov.co>

Enviado el: jueves, 8 de abril de 2021 8:50 a. m.

Para: Luis Jaime Salgar Vegalara <luis.salgar@defensajuridica.gov.co>; Camilo Alberto Gomez Alzate <camilo.gomez@defensajuridica.gov.co>; Angie Tatiana Ramirez <angie.ramirez@defensajuridica.gov.co>

Asunto: COMUNICACIÓN AUTO D-14186 DEL 6 DE ABRIL DE 2021 - OFICIO REMISORIO SGC-601/21

Reciba un cordial saludo,

A continuación, le adjuntamos para su conocimiento y fines pertinentes copia del auto de fecha 6 de abril de 2021 proferido por el Magistrado Sustanciador Jorge Enrique Ibáñez Najar dentro del proceso **D-14186**, y del oficio remitido **SGC-601/21**.

Agradecemos confirmar el recibido de esta información, citando el número de la referencia (**D-14186**)

Secretaría General Corte Constitucional

Constitucionalidad Tel. 3506200 Exts: 3202, 3206 o 3207

AVISO DE CONFIDENCIALIDAD: Este correo electrónico contiene información de la Rama Judicial de Colombia. Si no es el destinatario de este correo y lo recibió por error comuníquelo de inmediato, respondiendo al remitente y eliminando cualquier copia que pueda tener del mismo. Si no es el destinatario, no podrá usar su contenido, de hacerlo podría tener consecuencias legales como las contenidas en la Ley 1273 del 5 de enero de 2009 y todas las que le apliquen. Si es el destinatario, le corresponde mantener reserva en general sobre la información de este mensaje, sus documentos y/o archivos adjuntos, a no ser que exista una autorización explícita. Antes de imprimir este correo, considere si es realmente necesario hacerlo, recuerde que puede guardarlo como un archivo digital.



***20213000022101**

Al contestar por favor cite estos datos:

No. de Radicado: 20213000022101-DPE

Fecha de Radicado: 12-04-2021

Bogotá D.C.,

Doctor

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

Corte Constitucional

Calle 12 No. 7-65 Palacio de Justicia

Ciudad

Referencia: Corrección de la Demanda / Proceso D-14186

Respetado Señor Magistrado,

CAMILO GÓMEZ ALZATE, identificado con la cédula de ciudadanía 19.472.289 de Bogotá, me permito allegar corrección de la demanda en los términos indicados por el despacho mediante auto del 06 de abril de 2021, notificado el 08 de abril de 2021.

1. Aspectos formales

El Magistrado Sustanciador indica que la acción pública de inexequibilidad está reservada para los ciudadanos. Agrega que para el efecto es necesario acreditar la identidad del demandante.

En atención a lo anterior, me permito corregir la demanda en el sentido de señalar que presento dicha acción de inconstitucionalidad en mi calidad de ciudadano colombiano. Anexo para el efecto copia de mi cédula de ciudadanía, tal como lo señala el Despacho.

2. Examen de admisibilidad de los cargos propuestos en la demanda



El auto del 06 de abril de 2021 presenta un análisis de los tres cargos propuestos por la parte actora de cara a establecer si los mismos superan los requisitos señalados en la Constitución Política y en el Decreto 2067 de 1991.

El Despacho señala que el primero de los cargos es admisible dado que plantea una contraposición entre el artículo 88 Superior –que define en lo pertinente las características institucionales básicas de la acción de grupo– y los artículos 145 inciso segundo y 164 numeral 2° literal h (parcial) de la Ley 1437 de 2011.

En relación con el segundo de los cargos –relativo a la contradicción que la parte actora encuentra entre el artículo 209 Superior y las normas acusadas–, el Magistrado Sustanciador lo encontró falto de pertinencia por no presentar un verdadero reparo de exequibilidad. Indicó que para superar la omisión *“será necesario que el demandante explique con suficiencia cómo es que la presunción de legalidad de los actos administrativos se deriva de lo previsto en el artículo 209 de la Constitución Política, o bien que amplíe la formulación del cargo para incluir otras disposiciones constitucionales que complementen el parámetro de juzgamiento que sostiene el reproche”*.

En relación con el segundo cargo, el auto de inadmisión dispone también que carece de certeza dado que *“no parece tachar de inconstitucional un contenido normativo que se derive de las disposiciones demandadas, sino una interpretación personal del accionante”*.

Indicó que la carencia mencionada *“podría ser satisfecha si se demuestra que tal es el alcance que la jurisprudencia contenciosa administrativa ha reconocido a las normas acusadas, pues en tal evento su contradicción con el principio de coordinación de la función pública previsto en el artículo 209 de la Constitución podría generar una sospecha de inconstitucionalidad”*.

En relación con el tercer cargo –relativo a las limitaciones que las normas acusadas acarrearán para el ejercicio del derecho de defensa de la administración–, el Magistrado Ponente indica que el reparo formulado en la demanda responde a una queja por la aplicación de las normas y no a un problema de orden constitucional.

3. Corrección de la demanda

En aras de dar respuesta a los puntos señalados por el Despacho en el auto de inadmisión de la demanda se procederá primero a hacer una descripción de la línea argumentativa que se procura desarrollar. Luego se dará respuesta a los reparos expuestos.

3.1. Examen de las normas demandadas desde tres ópticas diferentes



La demanda de la referencia procura analizar la figura de la acción de grupo contra actos administrativos desde tres ópticas distintas.

La primera de estas ópticas repara sobre el diseño institucional que el artículo 88 de la Carta le asigna a esta acción judicial y muestra las tensiones de orden constitucional que surgen cuando se le utiliza para atacar actuaciones de la administración que son *prima facie* legítimas y que gozan, por tanto, de presunción de legalidad.

Este primer cargo es directo pues parte de una comparación del texto del artículo 88 superior con el texto de las normas demandadas. Así lo registra el Despacho cuando observa que *“para estructurar el primer cargo presentado por violación del artículo 88 Superior, se procedió a efectuar un análisis comparativo entre el inciso 2º del artículo 145 y la segunda parte del literal h) del numeral 2º del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011 y la norma constitucional”*.

El segundo cargo examina las implicaciones que acarrea el uso de la acción de grupo contra actos administrativos para la función administrativa y para el administrado.

El tercer cargo muestra que las normas acusadas restringen de manera irracional y desproporcionada el ejercicio del derecho de defensa de la administración pública que son contrarios al debido proceso consagrado en el artículo 29 Superior.

3.2. Reformulación del segundo cargo

El segundo cargo expuesto en la demanda procuraba examinar las normas demandadas desde dos ópticas distintas. En primer lugar, se buscaba poner de presente que las normas acusadas vulneraban la naturaleza misma de la función administrativa en la medida en que erosionaban el principio de presunción de los actos administrativos. En segundo lugar, se pretendía argumentar que dichas normas impedían el diálogo entre la administración y los administrados cuandoquiera que el acto objeto de la controversia fuere favorable para algunos de sus destinatarios y desfavorable para otros.

En el auto de inadmisión de la demanda, el Despacho señaló, en relación con el primero de los argumentos, que correspondía a la parte actora demostrar que la presunción de legalidad de los actos administrativos encontraba su sustento en el artículo 209 Superior.

En relación con el segundo de los argumentos, el Despacho indicó que correspondía al demandante demostrar con base en la jurisprudencia contenciosa que las normas acusadas generaban efectivamente las consecuencias que se les atribuía en la demanda.



Revisadas las consideraciones del Despacho, la parte actora procederá a reformular el segundo cargo en el sentido de acotarlo sólo al primero de los argumentos mencionados, es decir, al que muestra que las normas acusadas desconocen la presunción de legalidad de los actos administrativos. Este cargo está desarrollado en la sección 2.2.1 de la demanda.

A continuación, se procede a complementar el cargo en los términos señalados en el auto de inadmisión.

3.2.1. Al permitir que se inicien acciones de grupo contra actos administrativos, las normas acusadas desconocen pilares básicos de la función administrativa

El inciso primero del artículo 209 señala que “la función administrativa está al servicio de los intereses generales”.

El acto administrativo es el vehículo del que dispone la administración para lograr dicho cometido. Así lo ha señalado la jurisprudencia constitucional. Sucede así, por ejemplo, con la Sentencia C-197 de 1999 (providencia que, por lo demás, ha reconocido como precedente válido sobre el tema el Consejo de Estado¹). En esa oportunidad, la Corte analizó una demanda contra los requisitos que establecía el artículo 137 del antiguo Código Contencioso Administrativo en materia de acción de nulidad.

La Sala señaló que el cumplimiento de los fines del Estado exige que *“los actos administrativos, una vez expedidos conforme a las formalidades jurídicas y puestos en conocimiento de los administrados, se presuman legales y tengan fuerza ejecutiva y ejecutoria, es decir, sean obligatorios para sus destinatarios y pueden ser realizados materialmente aun contra la voluntad de éstos”. Agregó que tales características “que se predicen del acto administrativo tienen su fundamento constitucional en el régimen de derecho administrativo que institucionaliza nuestra Constitución, con fundamento en los arts. 1, 2, 3, 4, 6, 83, 84, 90, 91, 92, 113, 115, 121, 122, 123-2, 124, 150-2-4-5-7-8-9-19-21-22-23-25, 189, 209, 210, 211, 236, 237 y 238, entre otros”.*

La Sala reiteró que *“si la administración debe realizar sus actividades con el propósito de satisfacer en forma inmediata y oportuna los intereses públicos o sociales, ajustada a los principios de legalidad y buena fe, dentro de los límites de su competencia, observando los criterios de igualdad, moralidad, publicidad, imparcialidad, eficiencia, eficacia, economía y celeridad, y sujeta a un régimen de responsabilidad, la consecuencia necesaria es que sus actos gozan de la presunción de legalidad y son oponible y de obligatorio cumplimiento por sus destinatarios”* (subrayas fuera de texto)”.

¹ Ver, por ejemplo, la Sentencia 1997-05351/22946 de febrero 27 de 2013 de la Subsección A de la Sección Tercera. Rad.: 25000-23-26-000-1997-05351-01(22946)



La Sentencia 2010-00709/49170 de enero 27 de 2016 de la Subsección C de la Sección Tercera² muestra también que la presunción de legalidad del acto administrativo emana del artículo 209 constitucional.

En dicha oportunidad el Alto Tribunal de lo Contencioso Administrativo señaló:

“3. Presunción de legalidad de los actos administrativos

“Ya en anteriores oportunidades esta Sala había tenido la oportunidad de señalar que conforme a lo previsto en los artículos 2º, 209 y 365 del texto constitucional, la actividad del Estado debe estar encaminada, de un lado, al servicio de los asociados y a la promoción de la prevalencia de los intereses generales y, de otro, a garantizar la adecuada, continua y eficiente prestación de los servicios públicos.

“Este objeto de la actividad de la administración comprende múltiples facetas pero en todo caso, sin importar cuál de ellas se trate, su actuación supone la existencia de un acto administrativo, pues este es el instrumento mediante el cual la administración expresa su designio y cumple sus propósitos, actividad aquella que se rige no solo por los principios constitucionales que la guían sino también por los llamados supra principios del Estado de derecho como lo son el de legalidad, el de prevalencia del interés general, el de prevalencia y respeto a los derechos fundamentales y el de control a la actividad pública, entre otros”.

La jurisprudencia constitucional y administrativa referidas permiten superar el requisito señalado en el auto de inadmisión de la demanda en el sentido de explicar de manera suficiente *“cómo es que la presunción de legalidad de los actos administrativos se deriva de lo previsto en el artículo 209 de la Constitución Política”*.

De este modo, me permito concretar el argumento en los siguientes términos:

1. El artículo 209 de la Constitución señala que *“la función administrativa está al servicio de los intereses generales”*. Este deber esencial que recae sobre el Estado y que cumple a través de la función administrativa, acarrea *“la consecuencia necesaria”* de que sus actos gocen *“de la presunción de legalidad”* y sean *“oponibles y de obligatorio cumplimiento por sus destinatarios”*.
2. El artículo 88 Superior dispone que corresponde al legislador regular las acciones de grupo, es decir, *“las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas”*.

² Rad.: 25000 23 26 000 2010 00709 01 (49170)



3. Las normas acusadas permiten que se acuda a la acción de grupo para controvertir la legalidad de los actos administrativos.

La contradicción salta a la vista:

1. El artículo 209 Superior implica que los actos administrativos son *prima facie* legítimos dado que gozan de presunción de legalidad.
2. El artículo 88 Superior señala que la procedencia de las acciones de grupo queda condicionada a la existencia de un hecho dañoso previo.
3. **Constituye un imposible lógico** que un hecho (en este caso, el acto administrativo) goce de presunción de legitimidad y simultáneamente se le pueda reputar como un hecho generador de daño.

En conclusión, el diseño constitucional de la acción de grupo implica su incompatibilidad con los actos administrativos. El inciso 2° del artículo 145 y la parte acusada del literal h) del numeral 2° del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011 no acataron esta incompatibilidad. Al abstenerse de hacerlo, desconocieron el margen de configuración que la Carta reconoce al legislador para regular este medio de defensa judicial, situación que conduce a la declaratoria de inexequibilidad de las normas acusadas.

3.3. Reformulación del tercer cargo

El tercer cargo expuesto en la demanda busca demostrar que las normas acusadas –y, en especial, el literal h) del numeral 2° del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011– desconocen el derecho de defensa de las entidades estatales pues le restan efectividad a la figura de la prescripción.

Mientras que para la acción de nulidad y restablecimiento del derecho el término empieza a correr a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo al individuo concernido, para 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*.

El Despacho señala que dicho cargo *“carece de pertinencia, pues no guarda relación con un reproche de naturaleza constitucional, como quiera que se enfoca en advertir un supuesto problema en la aplicación de las normas que no necesariamente supone su inconstitucionalidad”*. Agrega que el propio demandante reconoce que el problema que se denuncia no consta de manera expresa en la norma.



En aras de atender el señalamiento expuesto, es preciso señalar que el problema bajo examen fue ya materia de estudio por la Corte Constitucional en la Sentencia C-241 de 2009, aunque en un contexto diferente.

En esa oportunidad, la Corte declaró la inexequibilidad parcial del artículo 55 de la Ley 472 de 1998 el cual permitía a quien sufrió el daño pero no integró el grupo que impulsó la respectiva acción judicial acogerse posteriormente al fallo “siempre y cuando su acción no haya prescrito y/o caducado de conformidad con las disposiciones vigentes” (en subrayas la expresión declarada inexecutable).

En esa ocasión, la Corte argumentó que *“el segmento normativo atacado crea un obstáculo capaz de frustrar de manera definitiva el derecho a la indemnización de todas aquellas personas que habiéndose visto afectadas por el hecho dañoso común, no hubieren ejercido de manera personal acción judicial alguna, no obstante que otro(s) miembros del conjunto de perjudicados sí hayan promovido oportunamente la acción de grupo”*.

El tercer cargo busca demostrar que la consideración expuesta por la Corte Constitucional en la Sentencia C-241 de 2009 bajo estudio no aplica en esta oportunidad.

En esa ocasión, la Sala reconoció que la intención de la norma declarada inexecutable *“no es otra que procurar el pronto y oportuno logro de la seguridad jurídica, estimulando al titular del derecho a actuar de manera diligente, so pena de que en vista de su desinterés, aquél pueda considerarse extinguido”*, aunque aclaró que *“en el presente caso una disposición de este tipo supone la directa negación de los objetivos que persiguen las acciones de grupo establecidas en el artículo 88 superior, uno de los cuales es la posibilidad de que todos los integrantes del grupo se beneficien del impulso de la actuación dado por parte de cualquiera de ellos. Por ello, dentro de este contexto constituye un contrasentido deducir efectos desfavorables de la transitoria inacción de alguno(s) de los interesados. Así las cosas, la aplicación de esta regla dentro del proceso de las acciones de grupo marcha en contravía del propósito que la norma superior asignó a tales acciones, por lo que desde la perspectiva constitucional, ella resulta inadmisibles”*.

La diferencia que hay entre la expresión del artículo 55 de la Ley 472 de 1998 declarada inexecutable y el literal h) del numeral 2° del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011 obedece a 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.

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 claro además que los hechos dañosos no se encuentran sujetos a la garantía constitucional de su debida notificación. Los actos administrativos sí.

Por ello mismo, resulta irracional y desproporcionado que la notificación de los actos administrativos de carácter particular con un número plural de destinatarios cuente con una dimensión precaria y pueda desconocerse por la situación particular y posterior de terceras personas.

Casos de esta naturaleza dejan a la administración en una marcada situación de indefensión frente a los administrados a quienes se les ha hecho notificación del acto que luego pretenden controvertir. Esta situación permite que se controvierta en sede de acción de grupo actos administrativos que ya no podrían ser materia de control en sede de acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

El artículo 88 Superior no faculta al legislador a modificar la naturaleza misma de las acciones judiciales que los interesados pueden interponer contra la administración. Tampoco lo autoriza a desconocer o erosionar las garantías procesales básicas y el derecho de defensa de las entidades del Estado.

Las consideraciones expuestas muestran que el reparo que se formula contra el literal h) del numeral 2° del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011 no se limita a un mero reparo acerca de su aplicación, sino que abarca un problema de orden constitucional relativo a las tensiones que dicha norma genera de cara a las entidades estatales y a su derecho fundamental al debido proceso.

Del Señor Magistrado Ponente,

CAMILO GÓMEZ ALZATE
Director General

Anexo: Lo anunciado