

## Demanda de Constitucionalidad arts. 145 y 167 Ley 1437

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

Miércoles 03/03/2021 18:49

**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>

 1 archivos adjuntos (514 KB)

OFICIO DEMANDA ARTS 145 Y 163 LEY 1437.pdf;

Bogotá, 3 de marzo de 2021

Señores

**CORTE CONSTITUCIONAL**

Ciudad

Apreciados señores:

Por instrucciones del Director de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, Dr. Camilo Gómez, me permito allegar la presente acción pública de inconstitucionalidad contra los artículos 145 y 164 (parciales) de la Ley 1437 de 2011 (CPACA).

De manera respetuosa les solicito acusar recibo.

Cordial saludo,

**Luis Jaime Salgar Vegalara**

Director de Políticas y Estrategias

[luis.salgar@defensajuridica.gov.co](mailto: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](http://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





**\*202130000162**

**11\***

**Al contestar por favor cite estos datos:**

No. de Radicado: 20213000016211-DPE

Fecha de Radicado: 03-03-2021

Bogotá D.C.,

Señores Magistrados

**CORTE CONSTITUCIONAL**

Calle 12 No. 7-65 Palacio de Justicia

Ciudad

**Referencia:** Acción pública 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.

Respetados Magistrados,

**CAMILO GÓMEZ ALZATE**, identificado con la cédula de ciudadanía 19.472.289 de Bogotá, actuando en calidad de Director General de la **AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO**, de conformidad con el Decreto de nombramiento N° 1863 del 3 de octubre de 2018 y el acta de posesión N° 013 del 8 de octubre del mismo año del Ministerio de Justicia y del Derecho, documentos que se adjuntan, portador de la Tarjeta Profesional de abogado N° 71328 del Consejo Superior de la Judicatura, de manera respetuosa me permito formular acción pública de inconstitucionalidad contra las normas señaladas en el asunto de la referencia.

Presento esta demanda en ejercicio de la función prevista en el numeral 3-i del artículo 6 del Decreto 4085 de 2011 según el cual corresponde a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado “asumir, en calidad de demandante, interviniente, apoderado o agente y en cualquier otra condición que prevea la ley, la defensa jurídica de las entidades y

organismos de la Administración Pública, y actuar como interviniente en aquellos procesos judiciales de cualquier tipo en los cuales estén involucrados los intereses de la Nación”.

La inexequibilidad de las normas acusadas se sustenta en las siguientes razones:

- i) De conformidad con el artículo 88 Superior, (i) la existencia de un daño previo, (ii) la existencia de condiciones uniformes, (iii) la alternatividad y (iv) la naturaleza indemnizatoria son características esenciales de la acción de grupo. Las normas acusadas desconocen esta configuración porque permiten su utilización sin cumplimiento de ninguna de ellas (sección 2.1).
- ii) El desconocimiento de la configuración constitucional de la acción de grupo erosiona principios básicos de la función administrativa y viola los derechos fundamentales a la personalidad jurídica, libre desarrollo de la personalidad, debido proceso y acceso a la justicia (sección 2.2).
- iii) Las normas acusadas vulneran también el derecho fundamental al debido proceso de las entidades estatales pues las someten a una situación de incertidumbre que no es compatible con las garantías procesales básicas que les reconoce el ordenamiento constitucional (sección 2.3).

## I. ASPECTOS GENERALES

### A. Normas acusadas

1. El texto de las normas acusadas es el siguiente:

*Ley 1437 de 2011*

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

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

*Artículo 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 (aparte subrayado acusado de inconstitucionalidad).

*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 (aparte subrayado acusado de inconstitucionalidad).

## **B. Artículos constitucionales violados**

2. 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 vulneran los artículos 2, 14, 16, 29, 38, 88, 209 y 229 de la Constitución Política.

## **C. Competencia de la Corte**

3. De conformidad con lo señalado en el artículo 241-4, la Corte Constitucional es competente de conocer de la presente acción pública de inconstitucionalidad contra las normas de rango legal acusadas.



#### **D. Ausencia de cosa juzgada**

4. En Sentencia C-302 de 2012, la Corte Constitucional conoció ya de una demanda contra el inciso 2º del artículo 145 de la Ley 1437 de 2011.

5. No obstante, en esa oportunidad la Sala resolvió inhibirse de proferir un fallo de fondo, así que no ha operado el fenómeno de la cosa juzgada.

#### **E. Demanda previa de la ANDJE contra las normas acusadas en esta oportunidad**

6. La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE) presentó el 6 de octubre de 2020 una acción pública de inconstitucionalidad contra las normas que se acusan de nuevo en esta oportunidad, la cual fue radicada con el número D-14003.

7. Esta demanda fue inadmitida por medio de Auto del 27 de octubre de ese mismo año. El Magistrado Sustanciador encontró que el texto no cumplía con los requisitos de pertinencia, certeza y suficiencia y confirió al demandante tres días hábiles para enmendar las falencias.

8. En relación con el primer cargo, indicó que el demandante había procedido a su comparación con otras normas de rango legal (en concreto, el artículo 46 de la Ley 472 de 1998 y el artículo 88 de la Ley 1437 de 2011) pero no con una norma de rango constitucional.

9. Agregó que “tampoco acredita *certeza* toda vez que el demandante considera que el texto acusado desconoce el carácter indemnizatorio de la acción de grupo, pero el despacho encuentra que sus planteamientos no responden a una lectura objetiva de la norma en tanto la solicitud de nulidad del acto administrativo se prevé, precisamente, con fines indemnizatorios aun cuando para que ello ocurra es indispensable, en primer lugar, acreditar la ilegalidad del acto administrativo y el daño causado con ella lo que sólo puede surtir en sede judicial”.

10. En relación con el segundo cargo, el Magistrado Sustanciador señaló que el demandante no había formulado las razones por las cuales las normas acusadas desconocían la presunción de legalidad de los actos administrativos ni había explicado por qué consideraba que los apartes normativos demandados llevaban a que los individuos pudieran perder la posibilidad de ejercer ante la administración los medios de defensa de los que disponen. Por ello, “le corresponde al demandante, demostrar cómo el texto acusado, desconoce ese carácter facultativo y le atribuye a la norma el alcance que el asigna, de modo que se elimine la posibilidad de acudir a las acciones individuales”.



11. El Auto indica que corresponde al demandante brindar elementos de juicio suficientes encaminados a demostrar que “la norma vulnera la Constitución por desconocer la dimensión individual de dichos recursos, como si se tratara de acciones particulares, a pesar de tratarse de una acción de naturaleza colectiva”.

12. También debe proporcionar “elementos de juicio suficientes que demuestren por qué es necesario que todos los miembros del grupo demandante agoten los recursos y cómo esa situación no eliminaría a ese mecanismo de los elementos característicos perseguidos, que procuran, entre otras, por adoptar una decisión pronta frente a la vulneración de derechos de un grupo considerable de personas”.

13. En relación con la violación de los artículos 2, 14 y 16 Superiores, el despacho encontró que el demandante no acreditó “la presentación de proposiciones jurídicas completas que demuestren cómo, de manera puntual, la norma acusada vulnera esos artículos o genera los efectos referidos. En ese sentido, no se evidencia cómo un mecanismo que permite solicitar la nulidad del acto administrativo que afecta unos derechos, al cual pueden acudir los ciudadanos de manera facultativa y excluirse en los términos legales, supone negarle al ciudadano la posibilidad de participar en decisiones que lo afecten, el desconocimiento de la personalidad jurídica y del libre desarrollo de la personalidad”.

14. Finalmente, “con relación al tercer cargo, el demandante adujo que la norma vulnera el debido proceso de las entidades públicas por cuanto lleva a que cada comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo surta efectos precarios dado que con cada una de estas situaciones se reinicia el término de caducidad para todos los integrantes del grupo. Sin embargo, encuentra el despacho que dicho argumento adolece de *pertinencia* pues no guarda relación con que el reproche formulado sea de naturaleza constitucional como quiera que se enfoca en advertir un problema en la aplicación de la norma que no necesariamente supone su inconstitucionalidad, sino la necesidad de que la jurisdicción contenciosa unifique criterios frente a su aplicación”.

15. En atención a las consideraciones expuestas, la ANDJE informó al Magistrado Sustanciador por medio de comunicado del 3 de noviembre de 2020 que procedería a hacer una revisión integral de la demanda antes de proceder a presentarla de nuevo ante la Corte Constitucional.

16. El presente documento recoge así los lineamientos impartidos por la Corte Constitucional en mencionado el auto de inadmisión del 27 del pasado octubre.



## II. CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

### Planeamiento del problema y formulación de los problemas jurídicos que surgen de las normas acusadas

17. La acción de grupo es un mecanismo judicial que permite a un número plural de personas afectadas por una misma causa generadora de daño solicitar de manera conjunta la consecuente indemnización.

18. Con su inclusión en el ordenamiento constitucional, el Constituyente de 1991 quiso que los asociados contaran con una herramienta colaborativa de defensa de sus derechos individuales. Esta concepción inicial ponía especial énfasis en pequeñas causas que, en razón de su cuantía, podrían resultar inviables desde una óptica meramente personal. No obstante, el Constituyente no estableció límites de materia ni cuantía, sino que sólo señaló unos parámetros generales a partir de los cuales el legislador tendría la función de regularlas.

19. El desarrollo práctico que ha tenido, indica que la acción de grupo se convirtió en un mecanismo judicial con una marcada tendencia contencioso-administrativa.

20. Con corte a 31 de diciembre de 2020, la Nación enfrentaba 683 acciones de grupo. Esta cifra equivale al 0,2% del total de procesos en los que participa. No obstante, sus pretensiones ascendían a 163,5 billones y representaban el 40,8% de las pretensiones totales<sup>1</sup>. Guardadas las proporciones, el panorama es similar para las entidades territoriales<sup>2</sup>. No existe registro de una litigiosidad de tal dimensión en relación con las acciones de grupo contra particulares.

21. Muchas acciones de grupo, bien contra el Estado o contra los particulares, responden a motivos legítimos, pero también hay otras que son utilizadas para propósitos que no fueron previstos constitucionalmente. La acción de grupo ha incentivado mejores prácticas y ha promovido comportamientos más responsables. **El problema sobreviene cuando se utilizan para fines que riñen con su diseño institucional y desbordan el propósito definido en la Constitución.**

22. 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 presentan esta particularidad: permiten la formulación de acciones de grupo para controvertir la legalidad de actos administrativos de carácter

<sup>1</sup> Información tomada del eKOGUI.

<sup>2</sup> Cfr. El litigio contra las ciudades capitales de Colombia. Asociación Colombiana de Capitales, 2019.



particular con un número plural de destinatarios, pese a que la Carta Política les asigna un alcance meramente indemnizatorio y condiciona su uso a la preexistencia de un hecho dañoso que las motive.

23. Esta situación genera desajustes institucionales significativos, erosiona el funcionamiento del sistema jurídico y lleva al desconocimiento de las garantías procesales básicas de los particulares y de la propia administración.

24. Para orientar el debate expuesto, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado se permite de manera respetuosa proponer los siguientes problemas jurídicos:

1. ¿Puede el legislador permitir que se acuda a la acción de grupo para controvertir la legalidad de actos administrativos de carácter particular con un número plural de destinatarios pese a que tales actuaciones no son *per se* hechos generadores de daño o, por el contrario, al hacerlo, desconoce el diseño institucional que el artículo 88 Superior le asigna a esta modalidad de acción judicial? (Sección 2.1.1).
2. ¿Es legítimo que el ordenamiento jurídico permita la formulación de acciones de grupo contra actos administrativos pese a que éstos no necesariamente constituyen hechos uniformes generadores de daño? (Sección 2.1.2).
3. ¿Garantiza la figura de la acción de grupo contra actos administrativos de carácter particular con un número plural de destinatarios el derecho de los interesados de excluirse del grupo? En caso negativo, ¿implica ello una vulneración del principio de alternatividad de la acción de grupo consagrado en el artículo 88 Superior? (Sección 2.1.3.).
4. ¿Conservan las acciones de grupo su naturaleza meramente indemnizatoria cuando se utilizan para controvertir actos administrativos de carácter particular con un número plural de destinatarios? En caso negativo, ¿implica ello una vulneración del diseño institucional que el artículo 88 Superior le asigna a la acción de grupo? (Sección 2.1.4).
5. ¿Puede el legislador equiparar el acto administrativo con un hecho generador de daño o, por el contrario, al hacerlo viola los principios generales de la función administrativa definidos en el artículo 209 de la Constitución? (Sección 2.2.1).
6. ¿Puede el legislador introducir una figura que amenaza el ejercicio individual de los recursos administrativos individuales y que eventualmente se los asigna *de iure* a terceras personas a las que el titular no les ha otorgado autorización ni mandato o,

por el contrario, ello viola los derechos fundamentales a la personalidad jurídica y al debido proceso? (Sección 2.2.2).

7. ¿Puede el legislador extender de manera indeterminada el término de caducidad de las acciones judiciales contra las entidades de la administración pública o, por el contrario, al hacerlo les viola su derecho fundamental al debido proceso? (Sección 2.3).

25. La primera sección de esta demanda analiza las principales particularidades de la acción de grupo al amparo de las características que le atribuye el artículo 88 Superior. La segunda sección aborda los problemas jurídicos propuestos.

### **1. La acción de grupo presenta cuatro características centrales que definen su diseño constitucional**

26. El inciso segundo del artículo 88 de la Constitución dispone que la ley “regulará las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares”.

27. La acción de grupo presenta así cuatro características que definen su diseño institucional. Primera, es una acción judicial que se encuentra condicionada y se supedita a la existencia de un hecho dañoso previo. Segunda, este hecho generador de daño debe ser común al número plural de personas a las que afecta. Tercera, es un medio de defensa que opera de manera alternativa, es decir, que admite siempre la posibilidad de que su titular acuda a las “acciones particulares” establecidas en el ordenamiento jurídico para adelantar la respectiva reclamación. Cuarta, se trata de un medio de defensa exclusivamente indemnizatorio.

28. Las tres primeras características están mencionadas de manera expresa en el artículo 88 de la Carta. La cuarta se deduce de lo señalado por la norma, aunque encuentra sus antecedentes en los debates de la Constituyente y ha sido materia de amplio desarrollo jurisprudencial.

29. La sección 1.1 explora dichos antecedentes. La sección 1.2 hace referencia al carácter indemnizatorio de las acciones de grupo y su alternatividad en la Ley 472 de 1998. La sección 1.3 analiza la jurisprudencia constitucional sobre la materia. La sección 1.4 muestra que la existencia de un daño previo, la naturaleza indemnizatoria y su alternatividad son características esenciales de la acción de grupo.



### **1.1. La conceptualización inicial de la acción de grupo por la Asamblea Nacional Constituyente**

30. El informe para primer debate rendido por los delegatarios Jaime Arias López y Juan Carlos Esguerra Portocarrero a la Plenaria de la Asamblea Nacional Constituyente indica que desde ese entonces hubo el especial propósito de establecer las características propias de la acción judicial materia de examen.

31. El informe resalta que las acciones de grupo “están orientadas a la reclamación conjunta de una serie de derechos individuales que surgen como consecuencia de un daño o perjuicio colectivo imputable a una persona natural o jurídica. Quien interpone la acción lo hace en nombre y representación de una clase determinada, la de todos aquellos que se encuentran en sus mismas circunstancias de hecho, para obtener una determinada prestación o reparación de carácter económico, que posteriormente habrá de liquidarse y distribuirse entre todos los integrantes de la clase. A diferencia de las acciones cívicas o populares, aquí no estamos frente a una actividad desinteresada en beneficio colectivo; por el contrario, quien ejerce la acción de clase tiene una pretensión privada que lo legitima en la causa, y son razones de economía y efectividad procesal de los derechos las que permiten acumular de manera indefinida las pretensiones”<sup>3</sup>.

32. El informe agrega que las acciones de grupo constituyen “un novedoso instituto procesal, interesante sí, pero que ha generado no pocas dificultades al momento de determinar la integración de la clase, la notificación de los integrantes de la misma, la liquidación de las indemnizaciones que se decretan, etc.”<sup>4</sup>.

33. Los constituyentes responsables del tema finalmente proponen que “para las acciones de clase se deje simplemente abierta la posibilidad para que el legislador las desarrolle de manera progresiva”<sup>5</sup>.

### **1.2. El carácter indemnizatorio de las acciones de grupo y su alternatividad en la Ley 472 de 1998**

34. Los antecedentes de la Ley 472 de 1998 muestran la evolución conceptual que hay en relación con el carácter indemnizatorio de las acciones de grupo.

35. En el trámite legislativo de esta norma se sostuvo que “mediante las acciones de grupo un conjunto de personas que se han visto afectadas por una vulneración semejante y

<sup>3</sup> Gaceta Constitucional No. 77 del 20 de mayo de 1991. Pág. 8.

<sup>4</sup> Gaceta Constitucional No. 77 del 20 de mayo de 1991. Pág. 8.

<sup>5</sup> Gaceta Constitucional No. 77 del 20 de mayo de 1991. Pág. 8.



proveniente de la violación de un derecho colectivo, podría solicitar el pago de una indemnización por los perjuicios individuales que ésta les haya ocasionado. Su finalidad es siempre una compensación monetaria”<sup>6</sup>.

36. De conformidad con esta concepción, la mesa de trabajo conformada para definir el contenido del artículo 3° del proyecto convino “adecuar la acción de clase o grupo a su estricta naturaleza indemnizatoria de un grupo de personas afectadas en condiciones uniformes por un mismo evento dañino”<sup>7</sup>.

37. Dado este propósito específico, el legislador resaltó la necesidad de “hacer énfasis, una vez más, en la naturaleza indemnizatoria de la acción de grupo, pues persigue ella el reconocimiento y pago de la indemnización de los perjuicios a un número plural de personas por las mismas acciones y omisiones”<sup>8</sup>.

38. En relación con la alternatividad, en los debates legislativos se señaló que la acción de grupo no busca “sumar acciones individuales distintas ni proferir sentencias individuales dentro de una acción de grupo, [sino que] los accionantes deben, entonces, demostrarle al juez que la forma más expedita y eficaz de obtener reparación del daño es por la vía de una acción de clase y no de acciones individuales. Obviamente, sin perjuicio del ejercicio de éstas por quien quiera hacerlo”<sup>9</sup>.

39. Varias disposiciones de la Ley 472 de 1998 recogen estos lineamientos. El artículo 3° indica en su inciso final que “la acción de grupo se ejercerá exclusivamente para obtener el reconocimiento y pago de indemnización de los perjuicios”. El artículo 46 reproduce este contenido.

40. Por su parte, el carácter alternativo se observa en las previsiones acerca de la integración de las acciones individuales en la acción de grupo (art. 55, inc. 3°) y el derecho de exclusión (art. 56). En relación con los efectos de la sentencia, el artículo 66 prevé: “La sentencia tendrá efectos de cosa juzgada en relación con quienes fueron parte del proceso y de las personas que, perteneciendo al grupo interesado no manifestaron oportuna y expresamente su decisión de excluirse del grupo y de las resultas del proceso”.

<sup>6</sup> Gaceta del Congreso No. 207 de 1995, 498 de 1996, 113 y 167 de 1997.

<sup>7</sup> Gaceta del Congreso No. 207 de 1995, 498 de 1996, 113 y 167 de 1997.

<sup>8</sup> Gaceta del Congreso número 207 de 1995.

<sup>9</sup> Gaceta del Congreso No. 207 de 1995, 498 de 1996, 113 y 167 de 1997.



### **1.3. La jurisprudencia constitucional ha reiterado que la acción de grupo exige que medie un hecho uniforme generador de daño, así como su carácter indemnizatorio y alternativo**

41. Las características básicas de la acción de grupo han sido reconocidas en diversas decisiones de la Corte Constitucional.

42. La Sentencia C-569 de 2004 resaltó que la acción de grupo era un mecanismo colectivo de defensa de derechos individuales. En palabras de la Sala, “la acción de grupo pretende reparar el daño ocasionado a unas personas que hacen parte de un grupo, en la medida en que todas esas personas fueron afectadas por un daño originado en circunstancias comunes, que ameritan un tratamiento procesal unitario. La determinación de la responsabilidad es entonces tramitada colectivamente, pero las reparaciones concretas son en principio individualizadas, puesto que se ampara el daño subjetivo de cada miembro del grupo”.

43. La alternatividad también ha sido materia de mención expresa. Por ejemplo, en Sentencia C-241 de 2009, la Corte adujo que “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 entorpecerlo o dificultarlo”.

44. La Sala ha señalado que uno de los fines de la acción de grupo consiste en promover la economía procesal. En efecto, “la justificación de las acciones de grupo se traduce en materializar el principio de economía procesal, al resolver en un mismo proceso las pretensiones de un número plural de personas que fueron afectadas por una misma causa. En efecto, la acción de grupo busca que se simplifique la administración de justicia y se unan esfuerzos para solicitar la reparación de los daños causados por un evento lesivo. Es por ello, que su propósito es permitir que un grupo de individuos afectados por un masivo acontecimiento, por encontrarse en circunstancias iguales, puedan interponer una sola acción, con lo que se logra una mayor eficiencia en términos de números de procesos, pruebas y representación jurídica, y se evitan sentencias contradictorias derivadas de



diversas interpretaciones normativas y de distintas valoraciones de los hechos por parte de los jueces”<sup>10</sup>.

**1.4. La existencia de un daño previo que reúna condiciones de uniformidad, la naturaleza indemnizatoria y su alternatividad son características esenciales de la acción de grupo**

45. Las consideraciones del constituyente, el legislador y el juez constitucional muestran **que la existencia de un daño previo que reúna condiciones de uniformidad, la naturaleza indemnizatoria y su alternatividad son características esenciales** de la acción de grupo que se encuentran entrelazadas en función de los particulares objetivos que persigue este medio de defensa.

46. La acción de grupo permite que un número plural de personas reclamen de manera conjunta la indemnización que les corresponde por el daño común que han sufrido. El hecho dañoso es, por tanto, el elemento que legitima la acción y le da identidad al grupo. Este hecho debe constituir la causa común del daño experimentado por un número plural de personas. Tan es así que el artículo 46 de la Ley 472 de 1998 señala que las acciones de grupo “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”.

47. El artículo 88 constitucional no establece límites en relación con la causa que la motiva. Tampoco lo hizo la Ley 472 de 1998. La acción de grupo procede así en relación con causas diversas tales como la responsabilidad contractual y responsabilidad extracontractual. Lo importante es que haya un hecho dañoso previo.

48. La naturaleza indemnizatoria es consecuencia de tal condición. La posibilidad de obtener una indemnización en sede judicial constituye así una consecuencia lógica que opera a favor de quien ha sufrido un daño. De este modo lo ha señalado la Corte Constitucional al resaltar que la acción de grupo es “una acción indemnizatoria, por cuanto tiene por objeto la reparación de daños ocasionados por la vulneración de derechos de carácter subjetivo susceptibles de valoración patrimonial”<sup>11</sup>.

49. La dimensión meramente indemnizatoria de la acción de grupo responde a sus fines específicos. Este medio de defensa permite que un número plural de personas respecto de las cuales existe un factor de identidad –la afectación por una misma causa generadora de

<sup>10</sup> Sentencia C-304 de 2010.

<sup>11</sup> Sentencia C-304 de 2010.



daño— sean resarcidas bajo un mismo parámetro objetivo: la valoración patrimonial del perjuicio sufrido por cada uno de ellos.

50. La alternatividad obedece a la dimensión meramente individual de los derechos que pueden ser reclamados mediante la acción de grupo. Es, por tanto, un rasgo que protege la personalidad jurídica (art. 14 de la C.P.) y el libre desarrollo de la personalidad (art. 16 de la C.P.), entre otras garantías constitucionales básicas.

51. El artículo 88 Superior permite que las personas afectadas por un mismo hecho dañoso adelanten una acción conjunta para reclamar sus respectivas indemnizaciones individuales, pero no obliga a seguir esta vía. La pertenencia al “grupo” tiene siempre una dimensión voluntaria, aunque hay distintas formas de manifestarla. Algunas legislaciones exigen que medie la voluntad del interesado para integrar el grupo. Otras prevén que la voluntad debe ser expresada por quien desea que se le excluya. La alternatividad propia de la acción de grupo responde al deseo que tuvo el constituyente de fomentar herramientas colaborativas, pero sin que ello menoscabe el carácter individual de tales derechos y la posibilidad de cada quien de acudir al camino procesal de su preferencia.

52. Como puede verse, la acción de grupo desarrolla distintos derechos constitucionales y promueve también varios objetivos complementarios entre sí.

## **2. Formulación de los cargos**

53. La presente sección desarrolla los cargos contra el inciso segundo del artículo 145 y la expresión acusada del artículo 164, ambos del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA).

54. Los cargos han sido agrupados en tres subsecciones. La subsección 2.1 muestra que las normas acusadas desconocen las tres características que el artículo 88 Superior le asigna a la figura de la acción de grupo y que definen su diseño constitucional.

55. La subsección 2.2 examina las implicaciones que tiene dicha violación de cara a los principios generales de la función administrativa y al ejercicio de los derechos de los administrados frente a la administración.

56. La subsección 2.3 explica por qué las normas acusadas violan el derecho fundamental al debido proceso de la administración pública.



## **2.1. Las normas acusadas desconocen la configuración constitucional de la acción de grupo**

57. Las normas acusadas desconocen la configuración constitucional de la acción de grupo porque permiten que se acuda a las acciones de grupo sin que exista un hecho dañoso previo que la justifique (subsección 2.1.1), permiten su formulación contra “hechos” que no necesariamente presentan condiciones uniformes (subsección 2.1.2), no garantizan el uso de los mecanismos alternativos de defensa (subsección 2.1.3) y exceden su finalidad meramente indemnizatoria (subsección 2.1.4).

### ***2.1.1. Las normas acusadas permiten la formulación de acciones de grupo sin que necesariamente medie un hecho dañoso previo que las justifique***

58. La sección anterior muestra que el daño es un requisito necesario para que opere la acción de grupo. Esa es una característica básica de su diseño constitucional. No obstante, al autorizar que se inicien acciones de grupo contra 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 permiten la formulación de acciones de grupo sin que previamente haya acontecido un hecho dañoso que las justifique.

59. En el momento de presentación de la demanda en su contra, el acto administrativo no ha generado daño alguno. Por el contrario, los actos administrativos gozan de presunción de legalidad. Así lo señala el artículo 88 del CPACA cuando prevé que “los actos administrativos se presumen legales mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo”. Es preciso agregar, como se muestra en § 83, que la presunción de legalidad de los actos administrativos no es una figura de mero rango legal, sino que encuentra fundamento en el principio de legalidad consagrado en el artículo 29 de la Constitución.

60. La jurisprudencia administrativa respalda la tesis según la cual no es posible atribuir *prima facie* la calidad de hechos dañosos a los actos administrativos. La Sección Tercera del Consejo de Estado ha señalado que las acciones de grupo en las que se solicita la declaratoria de nulidad del acto administrativo particular no están antecedidas de un daño previo. Sin embargo, ha tenido posiciones diferentes respecto de las consecuencias jurídicas que acarrea tal circunstancia.

61. La primera posición indicó que la inexistencia de daño generaba la improcedencia de la acción de grupo. En palabras de la Sala, “la acción de grupo resulta improcedente dado que el daño por el cual se demanda la indemnización proviene de un acto administrativo, del cual se alegó su ilegalidad y, por lo tanto, no puede ser fuente de un daño antijurídico,



mientras no se declare su nulidad a través de las acciones previstas en la ley para tal efecto, declaración que es ajena a las acciones de grupo”<sup>12</sup>.

62. Luego, esa Corporación manifestó que la acción de grupo era procedente en estos casos, aunque subrayó que la declaratoria de ilegalidad del acto administrativo tenía una connotación instrumental dado que la finalidad última de los demandantes era el reconocimiento de una indemnización. En efecto, “si el juez de la acción de grupo se encuentra frente un daño alegado por un número plural de personas, imputable a un acto administrativo ilegal, debe determinar si esto en efecto es así o no, y sólo en caso de lo primero, le resultará posible identificar y tasar los perjuicios alegados por los actores”<sup>13</sup>.

63. La providencia citada muestra que, en sede acción de grupo contra un acto administrativo con un número plural de destinatarios, el daño –si llegare a existir– está antecedido de una etapa previa consistente el pronunciamiento sobre la eventual ilegalidad del acto. En palabras de la Sala, “la declaratoria de nulidad de actos administrativos constituye entonces un presupuesto para aquellas acciones de grupo en que se alegan daños imputables a la ilegalidad de este tipo de manifestaciones unilaterales”<sup>14</sup>.

64. Finalmente, en un pronunciamiento del 2017, la Sección Tercera del Consejo de Estado decidió que, como no existe un daño, el conocimiento de las acciones de grupo en las que se solicita la nulidad de un acto administrativo corresponde a la Sección Segunda. Esa Corporación consideró que las demandas de grupo que cuestionan la legalidad de un acto administrativo corresponden materialmente a una demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, “toda vez que la decisión administrativa constituye la fuente presunta del daño causado a un grupo cuya reparación se reclama, por lo cual solamente es posible llegar a este escenario si prosperan, en sede judicial, los cargos de nulidad formulados en contra del acto y que desvirtúan la presunción de legalidad que lo ampara”<sup>15</sup>.

65. Esta decisión es de gran trascendencia pues el máximo órgano de la jurisdicción contencioso administrativa consideró que, al tratarse de demandas cuyo eje es el estudio de una nulidad, el conocimiento no podía estar en cabeza de aquellos jueces que analizan la responsabilidad extracontractual en la cual se parte de la existencia del daño.

<sup>12</sup> C.E., Sec. Tercera. Auto 25000-23-41-000-2013-02635-01, ago 13/2014. CP Hernán Andrade Rincón. Esta idea se encuentra también en las siguientes decisiones de la Sección Tercera del Consejo de Estado Auto AG-078, marz. 13/2003; Auto 2004-01319-01, ene. 30/2008; Sent. 2004-0066, marz.5 /2008; Sent. 2003-02373, may. 21/2008; Sent. 2004-00145, jun.4/2008.

<sup>13</sup> C.E., Sec. Tercera. Sent. N° 23001-23-31-000-2003-00650-02(AG), mar.7/2011. C.P. Enrique Gil Botero. Posición que también se había señalado Sent. 2000-0013, may. 17/2001.

<sup>14</sup> C.E., Sec. Tercera. Sent. N° 23001-23-31-000-2003-00650-02(AG), mar.7/2011. C.P. Enrique Gil Botero. Posición que también se había señalado Sent. 2000-0013, may. 17/2001.

<sup>15</sup> C.E., Sec. Tercera. Auto 66001-23-33-000-2015-00431-01(AG), oct 11/2017. C.P. Ramiro Pazos Guerrero.



66. Igual consideración fue manifestada por la Comisión para la Reforma de la Jurisdicción Contencioso Administrativa al señalar que el artículo 145 del CPACA “corresponde a una pretensión de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter grupal, mediante la cual se puede debatir la legalidad de un acto administrativo de contenido particular para poder obtener la indemnización de los perjuicios causados”<sup>16</sup>.

67. Entre el acto administrativo y el hecho dañoso existe además una diferencia respecto de su dimensión temporal. Los hechos dañosos son acontecimientos del pasado que no se pueden revertir. Los actos administrativos sí. Un acto puede cambiar a lo largo del tiempo mediante su modificación o revocatoria. Así pues, incluso si el acto llegare a incurrir en una causal de nulidad, es posible que se le modifique o revoque *antes* de que cause daño.

68. Así pues, de conformidad con lo señalado en el Auto de Inadmisión del 27 de octubre de 2020, me permito precisar el cargo en los siguientes términos: las normas acusadas son inexequibles porque permiten que se inicien acciones de grupo que no están antecedidas por un hecho dañoso previo que las motive. La existencia de un hecho dañoso previo es un requisito de orden constitucional previsto de manera expresa en el artículo 88 Superior. En efecto, dicha norma prevé que la ley “regulará las acciones originadas en **los daños ocasionados** a un número plural de personas” (subrayas fuera de texto). **Los actos administrativos no lo son**. Por el contrario, los actos administrativos son una manifestación legítima de la autoridad del Estado que gozan de sustento constitucional y son siempre susceptibles de revisión por la propia administración de conformidad con el procedimiento establecido en las normas aplicables. Su nulidad procede sólo de manera excepcional y en desarrollo de procesos judiciales que el legislador ha diseñado de manera específica para tal propósito. El legislador desborda el ámbito de configuración del que dispone en materia de acciones de grupo cuando permite que se les utilice para controvertir la legalidad de actuaciones que no constituyen *per se* hechos dañosos, tal como lo prevé la Constitución Política, sino que constituyen una manifestación legítima del poder de la administración pública.

---

<sup>16</sup> Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, Ministerio de Justicia y del Derecho. Memorias de la Ley 1437 de 2011: Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Volumen III. La Ley y los debates de la Comisión de Reforma. Parte B: artículos 143 a 309. Imprenta Nacional de Colombia. Bogotá, p. 33.

### ***2.1.2. Las normas acusadas permiten la formulación de acciones de grupo contra “hechos” que no necesariamente presentan condiciones uniformes***

69. La sección anterior muestra que, al permitir que se les utilice para controvertir la legalidad de los actos administrativos, las normas acusadas facultan su iniciación frente a actuaciones que no necesariamente tienen la calidad de “hechos generadores de daño”.

70. El problema descrito tiene una dimensión adicional que no se había explorado en la versión de la demanda radicada ante la Corte Constitucional en octubre de 2020. Las normas acusadas autorizan la iniciación de acciones de grupo frente a “hechos” que no constituyen causa común generadora de daño.

71. La existencia de condiciones uniformes es una exigencia de orden constitucional. En efecto, el artículo 88 superior prevé que corresponde al legislador “regular las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas”.

72. El artículo 46 de la Ley 472 de 1998 desarrolla este lineamiento constitucional al señalar que “las acciones de grupo 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”. En el mismo sentido, el inciso primero del artículo 145 de la Ley 1437 de 2011 autoriza el uso de estas acciones por “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”.

73. Estas dos normas legales tienen una dimensión constitucional dado que son desarrollo de un lineamiento expreso que el artículo 88 superior le imparte al legislador.

74. En la subsección anterior se señaló que el legislador no puede asimilar los actos administrativos con hechos generadores de daño. Pero, además, los actos administrativos –incluso aquellos cuya legalidad o legitimidad pueda ser materia de cuestionamientos– no necesariamente constituyen “condiciones uniformes respecto de una misma causa que les originó perjuicios individuales”.

75. Un ejemplo ayuda a demostrar la tesis expuesta. El caso es imaginario y su finalidad es meramente ilustrativa. Supóngase que, con motivo del advenimiento de la COVID-19, el Ministerio de Salud decide crear un nuevo equipo de trabajo ad hoc y de duración limitada que se hará cargo de investigar la forma como reacciona la población a la enfermedad y a los distintos tratamientos de emergencia que se usan para contenerla. Las personas que harán parte del grupo no tendrán beneficio alguno, pero la experiencia que adquieran les



dará una importante proyección profesional. Para la conformación del grupo, el Ministerio designa únicamente a quienes tienen especialización en epidemiología, aunque establece algunas causales para que las personas designadas puedan abstenerse de integrarlo.

76. Independientemente del debate sobre su legalidad, lo cierto es que el acto administrativo, el cual constituye el “hecho jurídico relevante”, beneficia a algunos de sus destinatarios, los epidemiólogos, pero afecta a toda la comunidad médica dado que crea una oportunidad que cubija sólo a estos profesionales.

77. En el ejemplo propuesto, el hecho jurídico relevante es el mismo: el acto administrativo. No obstante, el acto será una eventual causa de daño sólo para los destinatarios que consideran que también deberían tener la oportunidad de participar en el grupo, pero no para los otros. Las distintas personas cubiertas por el acto quedarán así en posiciones procesales contrapuestas: quienes no cumplen con los requisitos para integrar el grupo podrán controvertir su legalidad en sede judicial y eventualmente podrán exigir que se les indemnice por haberlos excluido mientras que quienes sí los cumplen posiblemente se inclinarán por la defensa del acto.

78. En el Auto de Inadmisión del 27 de octubre, el Despacho señaló que correspondía a la parte demandante formular argumentos pertinentes, es decir, que tuvieran su origen en la lectura de la norma y no en interpretaciones subjetivas.

79. El cargo que se formula en esta sección de la demanda plantea la dificultad de que la contradicción entre la norma superior y las disposiciones acusadas no es evidente ni sucede en todos los casos. Es una contradicción eventual, aunque posible dado el contenido de la disposición acusada. El ejemplo propuesto ayuda en estas circunstancias a develar las razones por las cuales la acción de grupo es incompatible como medio de control encaminado a controvertir la legalidad de los actos administrativos.

80. Es cierto que sólo en algunas oportunidades habrá actos administrativos que afectan de manera diferente a sus destinatarios. Esta particularidad no erosiona el argumento que se busca proponer. La Constitución Política asigna a la acción de grupo unas características generales que debe cumplir en todos los casos. Ese es su diseño constitucional. Una de ellas radica en que se trata de un mecanismo de defensa judicial que exige que sus beneficiarios hayan sido afectados por una misma causa generadora de daño.

81. Las acciones de grupo tienen su origen “en los daños ocasionados a un número plural de personas”, para citar la disposición constitucional vulnerada. El acto administrativo descrito en el ejemplo no es un “daño ocasionado a un número plural de personas” en los



términos en los que lo señala la Carta Política. No es un hecho que reúna condiciones de uniformidad en relación con las personas que cubre.

82. La diferencia con hechos que constituyen “verdaderos hechos dañosos” es manifiesta. El acto administrativo propuesto arriba para fines didácticos beneficia a algunos de sus destinatarios, pero perjudica a otros. Sería totalmente irracional atribuir efectos jurídicos beneficiosos a quienes se han visto envueltos en un accidente aéreo o han adquirido productos que tienen características inferiores a las informadas. En estos casos, la dualidad jurídica es imposible. No sucede lo mismo con los actos administrativos, tal como lo demuestra el ejemplo mencionado en § 75.

83. En conclusión, la mera posibilidad de que pueda haber casos que llevan a que las personas cobijadas por un mismo acto administrativo terminen por tener posiciones procesales contrapuestas necesariamente implica que tales actos no reúnen las condiciones uniformes que indica el artículo 88 superior, que desarrollan los artículos 46 de la Ley 472 de 1998 y 145 de la Ley 1437 de 2011 en su inciso primero y que han sido reconocidas de manera reiterada por la jurisprudencia constitucional.

### ***2.1.3. Las normas acusadas no garantizan el ejercicio de los medios alternativos de defensa***

84. El argumento expuesto en la sección anterior acarrea una consecuencia adicional que confirma la incompatibilidad que hay entre la acción de grupo y los actos administrativos. Dicha consecuencia consiste en que las normas acusadas no siempre permiten que opere la alternatividad.

85. La alternatividad es una de las características que la Constitución atribuye de manera expresa a las acciones de grupo. En efecto, el artículo 88 superior dispone que corresponde al legislador regular estas acciones “sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares”. Es, por tanto, uno de sus pilares básicos. Una disposición normativa que impide la alternatividad, así ello ocurra sólo de manera eventual, no es compatible con el diseño constitucional de la acción de grupo.

86. La alternatividad supone que la persona que se ha visto cubierta por un hecho dañoso dispone de dos o más mecanismos procesales para la satisfacción de un mismo propósito. Quien sufre un accidente aéreo o quien adquiere un producto que recurrentemente tiene características inferiores a las indicadas, puede proceder a la reclamación de la respectiva indemnización bien en conjunto con otras personas que se encuentran en la misma situación —en cuyo caso la acción procedente será la acción de grupo—, o podrá también acudir a las acciones individuales de las que dispone. Entre una y otra alternativa lo que

cambia es la modalidad de acción, no los objetivos –al menos, los objetivos básicos– que esa persona persigue.

87. El acto administrativo propuesto en la sección anterior produce una situación totalmente contraria. El acto materia de la controversia tiene la particularidad de ser beneficioso sólo para un grupo de personas –los epidemiólogos– pero no para las demás.

88. ¿Qué sucede en el evento de que la norma sea demandada mediante una acción de grupo? Es de suyo que este proceso habrá de afectar a todas las personas interesadas en hacer parte del grupo ad hoc, tanto a los que reúnen los requisitos que la norma contempla como a quienes no lo hacen. Sin embargo, los epidemiólogos no tienen ninguna razón jurídica para controvertirla. Por el contrario, su incentivo racional será el de propender por que se reconozca su legalidad.

89. Nótese que, en este escenario, los epidemiólogos quedan cubiertos por una acción judicial que se formula en su nombre dado que son destinatarios del “hecho” que la origina, pero que realmente perjudica sus intereses legítimos. ¿Cuál es entonces la acción judicial alternativa de la que dispone quien no tiene nada que controvertir?

90. En conclusión, las normas acusadas transgreden el diseño institucional que el artículo 88 superior les atribuye a las acciones de grupo por que genera permite que haya situaciones en las cuales sea totalmente imposible garantizar el principio de alternatividad judicial.

#### ***2.1.4. Las normas acusadas desbordan la naturaleza meramente indemnizatoria que la Constitución le atribuye a la acción de grupo***

91. En la sección primera su puso de manifiesto que las acciones de grupo tienen una naturaleza meramente indemnizatoria. Para comenzar, el artículo 88 Superior habla de acciones judiciales “originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas”. En desarrollo del trámite legislativo de la Ley 472 de 1998, el legislador dispuso indicó que “su finalidad es siempre una compensación monetaria” (cfr. § 36).

92. La Corte Constitucional, por su parte, también ha subrayado la naturaleza meramente indemnizatoria de las acciones de grupo. Por ejemplo, en Sentencia C-241 de 2009 esa Corporación reiteró que “el principal objetivo que animó al Constituyente de 1991 a establecer dentro de nuestro ordenamiento jurídico las acciones de grupo fue el de facilitar el acceso a la administración de justicia y el más eficiente funcionamiento de esta frente a situaciones en las que a partir de la ocurrencia de un único hecho dañoso, un número considerable de personas tienen derecho a reclamar de un mismo sujeto sendas



indemnizaciones”. En Sentencia C-304 de 2010, la Sala insistió en que la acción de grupo es “**una acción indemnizatoria**, por cuanto tiene por objeto la reparación de daños ocasionados por la vulneración de derechos de carácter subjetivo susceptibles de valoración patrimonial” (subrayas fuera de texto).

93. Queda así demostrado (i) que la acción de grupo tiene una naturaleza meramente indemnizatoria; y (ii) que dicha naturaleza meramente indemnizatoria es una característica de orden constitucional.

94. En § 49 se indicó que la naturaleza meramente indemnizatoria de la acción de grupo obedece a la necesidad de fijar un parámetro uniforme para resarcir al número plural de personas afectadas por una misma causa generadora de daño. Este parámetro permite proceder a la valoración patrimonial del perjuicio experimentado por cada integrante del grupo.

95. Los artículos 145 y 164 del CPACA riñen con la finalidad propia de la acción de grupo dado que desplazan el foco de los respectivos procesos y alteran el problema jurídico que debe resolver el juzgador.

96. Las normas bajo examen hacen que la acción no se ciña a controversias relativas a evaluaciones orientadas a una finalidad de “estricta naturaleza indemnizatoria”, sino que permite su utilización para un propósito no previsto en la Constitución: el debate en torno a la validez o nulidad de los actos administrativos.

97. En el Auto de Inadmisión del 27 de octubre de 2020, el Magistrado Sustanciador ordenó a la parte demandante que incorporara en la demanda argumentos objetivos encaminados a demostrar que las normas acusadas desbordan el carácter indemnizatorio que el artículo 88 Superior les confiere a las acciones de grupo. Señaló que la solicitud de nulidad del acto tiene una finalidad indemnizatoria “aun cuando para que ello ocurra es indispensable, en primer lugar, acreditar la ilegalidad del acto administrativo y el daño causado con ella lo que sólo puede surtir en sede judicial” (cfr. § 9).

98. Así pues, para dar respuesta a la instrucción impartida por el Despacho, se procurará demostrar que el debate en torno a la nulidad del acto administrativo tiene una naturaleza jurídica manifiestamente diferente a la naturaleza jurídica que tiene el debate relativo al derecho a la indemnización que asiste a quien sufre un daño.

99. Dicha distinción es relevante en la medida en que ayuda a identificar el alcance de la acción de grupo según sus parámetros constitucionales básicos y a establecer tipos de





configuración que exceden el ámbito de configuración que la Carta otorga al legislador en la materia.

100. En los procesos de nulidad corresponde al juez establecer si el acto vulnera de alguna manera el ordenamiento jurídico. Este debate se surte principalmente en la **esfera de los textos normativos**. La prueba de ello radica en que la nulidad procede siempre que se demuestra que el acto cuestionado es incompatible con las normas de mayor rango que debe obedecer. Ta es así que puede haber procesos en los que sólo se busca que se declare la nulidad del acto administrativo de carácter particular sin que medie una pretensión indemnizatoria o sin que haya lugar a la misma

101. Por su parte, el debate en torno al daño su surte principalmente en la **esfera fáctica**. El interesado busca siempre una indemnización y su carga radica, primero, en demostrar que sufrió un daño y, segundo, en demostrar el valor que supone tal perjuicio.

102. Los procesos de nulidad son, por tanto, ajenos a la configuración constitucional de la acción de grupo dado que su primera etapa no radica en evaluar un daño sino en hacer confrontar el acto administrativo a la luz del resto del ordenamiento.

103. Este tipo de procesos no satisfacen la premisa básica propia de la acción de grupo. Del artículo 88 Superior se desprende un silogismo según el cual del daño se deduce la indemnización. En sentido inverso, el silogismo señala que si hay derecho a la indemnización es porque hubo daño. Es decir, hay una causalidad necesaria entre el hecho relevante y su respectiva consecuencia jurídica. Tal como lo dijo el legislador de 1998 y como lo ha ratificado la jurisprudencia constitucional, la finalidad de las acciones de grupo “es siempre una compensación monetaria”.

104. Las disposiciones acusadas incorporan una premisa distinta según la cual la nulidad del acto implica el deber a cargo del Estado de proceder a la indemnización. No obstante, este resultado no necesariamente es cierto. Para parafrasear la expresión citada, la nulidad no siempre da lugar a una compensación monetaria.

105. Los artículos 145 y 164 del CPACA incurren así en un error conceptual. Nótese que “daño antijurídico” y “derecho a la indemnización” son nociones que necesariamente están encadenadas entre sí. No sucede lo mismo con las nociones de “nulidad del acto administrativo” y “derecho a la indemnización”. La nulidad surge como resultado de la contradicción que hay entre el acto y las normas de rango superior que debe obedecer. La indemnización es el medio para resarcir al perjudicado por el daño que se le ha infligido. La “nulidad del acto administrativo” y la “indemnización” tienen referentes conceptuales distintos.



106. El análisis expuesto permite atender la exigencia expuesta en el Auto de inadmisión del pasado 27 de octubre en la medida en que muestra que, a diferencia de lo que sucede con el daño, la nulidad no configura *per se* la indemnización. Esta reflexión no se limita a un análisis meramente teórico, sino que tiene consecuencias prácticas específicas. La confusión de estos dos conceptos por las normas acusadas conduce a que haya acciones de grupo que sean resueltas a favor de los demandantes –en la medida en que se declara la nulidad del acto– pero en los que no se ordene indemnización alguna –por no haberse configurado daño. Se trata de aquellos casos en los que habiendo nulidad no hay daño y, por tanto, tampoco indemnización. Un resultado de este tipo frustraría las expectativas legítimas de los integrantes del grupo, quienes tendrían que soportar una decisión que les es formalmente favorable pero que no produce el efecto final deseado.

107. En conclusión, al permitir que se les utilice para controvertir la legalidad de los actos administrativos, las acciones de grupo pierden su naturaleza meramente indemnizatoria. La erosión de la naturaleza meramente indemnizatoria de las acciones de grupo viola la Constitución debido a que excede el ámbito de configuración que expresamente le reconoce el artículo 88 Superior al legislador y que desconoce una característica básica de la acción de grupo.

## **2.2. Las normas acusadas violan los principios generales de la función administrativa e impiden el ejercicio de los derechos de los administrados frente a la administración**

108. La posibilidad que contemplan los artículos 145 y 164 del CPACA de iniciar acciones de grupo por hechos que no son *per se* hechos dañosos que reúnen condiciones uniformes y que no garantizan el ejercicio de mecanismos alternativos de defensa, no sólo desconoce la configuración constitucional de este mecanismo de defensa judicial (sección 2.2.1), sino que también viola los principios generales de la función administrativa e impide el ejercicio de los derechos de los administrados frente a la administración (sección 2.2.2).

### **2.2.1. Al haber asimilado los actos administrativos con hechos generadores de daño, el legislador violó los principios básicos de la función administrativa**

109. La sección 2.1.1 enseña que los artículos 145 y 164 del CPACA transgreden la configuración constitucional de la acción de grupo porque permiten que se haga uso de este mecanismo de defensa judicial contra actos administrativos pese a que es de suyo que estas actuaciones no son *per se* hechos dañosos, sino que sólo lo son luego de que así lo declaren los jueces administrativos luego de un proceso judicial diseñado específicamente para tal finalidad.



110. Esta particularidad no solo configura una violación del artículo 88 de la Carta, sino que también ofende los principios básicos de la función administrativa previstos en el artículo 209 Superior.

111. El artículo 88 prevé que corresponde al legislador regular “las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas”. Así pues, la acción debe estar antecedida del hecho dañoso. Por su parte, las normas acusadas regulan los pasos que se deben seguir “cuando un acto administrativo de carácter particular afecte a veinte o más personas individualmente determinadas”. En estas condiciones, el acto administrativo se convierte en el “*hecho dañoso*” que antecede a la acción de grupo y que sustenta la pretensión de que se reconozca la respectiva indemnización.

112. El momento de presentación de la demanda, el acto administrativo no ha generado daño alguno, sino que se presume legal. Así lo prevé el ya mencionado artículo 88 del CPACA. La anulación no ha sucedido, sino que ese es precisamente uno de los objetivos que se persiguen a través de la acción de grupo. El otro consiste en procurar la indemnización.

113. Hay así una contradicción manifiesta entre el artículo 88 del CPACA y los artículos 145 y 164 del mismo código. La primera de estas normas establece la presunción de legalidad del acto administrativo mientras que las otras dos lo equiparan con un hecho generador de daño.

114. En el acto de inadmisión del 27 de octubre, el Despacho indicó que la demanda incurría en el error de confrontar las normas acusadas con otras normas de rango legal - específicamente, el mencionado artículo 88 del CPACA- y no con normas de orden constitucional (cfr. § 8).

115. En aras de atender la instrucción del Despacho, me permito señalar que la contradicción descrita no lo es sólo entre normas de rango legal, sino que tiene una dimensión constitucional.

116. La presunción de legalidad consagrada en el artículo 88 del CPACA constituye un desarrollo del artículo 209 de la Constitución según el cual “la función administrativa está al servicio de los intereses generales”. El artículo 209 agrega que “las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado”.

117. La función administrativa está conformada así por un conjunto de competencias que ejerce el Estado con el propósito de garantizar la efectividad de los derechos de los miembros de una sociedad y de satisfacer sus necesidades.



118. La presunción de legalidad cobra una importancia central dado que es un presupuesto que asegura el adecuado funcionamiento de las instituciones públicas. El cumplimiento de los fines del Estado exige que sus actuaciones estén amparadas por un halo de legitimidad. La administración pública es una entidad superior que debe gozar del reconocimiento colectivo. Las actividades que acomete no pueden quedar bajo sospecha ni estar sujetas a constante validación.

119. De este modo lo ha reconocido la jurisprudencia constitucional. Por ejemplo, en Sentencia C-1436 de 2000, la Corte resaltó que el acto administrativo es una manifestación de la voluntad de la administración que produce efectos jurídicos mediante la creación, modificación o extensión de los derechos de los particulares. Agregó que, “como expresión del poder estatal y como garantía para los administrados, en el marco del Estado de Derecho, se exige que el acto administrativo esté conforme no sólo a las normas de carácter constitucional sino con aquellas jerárquicamente inferiores a ésta. Este es el principio de legalidad, fundamento de las actuaciones administrativas, a través del cual se les garantiza a los administrados que, en ejercicio de sus potestades, la administración actúa dentro de los parámetros fijados por el Constituyente y por el legislador, razón que hace obligatorio el acto desde su expedición, pues se presume su legalidad”.

120. La cita transcrita muestra que la presunción de legalidad propio de los actos administrativos encuentra fundamento en el principio de legalidad y es además una figura necesaria para el adecuado ejercicio de la función administrativa prevista en el artículo 209 superior. El desconocimiento del principio de legalidad de los actos administrativos impide que la función administrativa esté al servicio de los intereses generales.

121. En conclusión, las normas acusadas contemplan un diseño normativo de las acciones de grupo que lleva a que el acto administrativo se vea despojado de la presunción de legalidad que le reconoce el ordenamiento constitucional. El artículo 88 de la Constitución dispone que la ley “regulará las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas”. De este modo, las normas acusadas llevan a que el acto administrativo acusado en sede de acción de nulidad haga las veces de hecho dañoso, lo cual punga con la presunción de legalidad que lo ampara en desarrollo de lo previsto en el artículo 209 superior. No obstante, es claro que el legislador no puede asignarle la calidad de hecho dañoso a una función estatal. Al haberlo hecho, el legislador excedió la responsabilidad que le asigna la Carta Política de regular este mecanismo de defensa judicial.

**2.2.2. El artículo 145 del CPACA impide que el individuo ejerza los mecanismos de defensa de los que dispone frente a la administración pública. Violación de los derechos a la personalidad jurídica y al debido proceso**

122. La sección 2.1.4. muestra que los artículos 145 y 164 del CPACA transgreden la configuración constitucional de la acción de grupo porque permiten que haya situaciones en las cuales resulta fácticamente imposible ejercer las acciones individuales que establece el ordenamiento jurídico para la defensa de los intereses que se busca proteger mediante las acciones de grupo.

123. Las restricciones no se limitan al ejercicio de las acciones judiciales alternativas, sino que **abarcán también los recursos contra los actos administrativos**. Esta particularidad configura una segunda forma de violación al artículo 209, adicional a la analizada en la subsección 2.2.1. Se trata de una violación que se predica también del derecho de todos a participar en las decisiones que los afectan (art. 2 de la C.P.), del derecho que tiene toda persona al reconocimiento de su personalidad jurídica (art. 14 de la C.P.), al libre desarrollo de su personalidad (art. 16 de la C.P.) y del derecho al debido proceso administrativo (art. 29 de la C.P.).

124. Los recursos contra los actos administrativos de carácter particular (reglamentados en los artículos 74 y siguientes del CPACA) tienen una importancia mayúscula pues facilitan el diálogo entre la administración y los particulares y favorecen procesos decisorios más amplios y efectivos.

125. Así lo ha puesto de manifiesto la jurisprudencia constitucional. Por ejemplo, en Sentencia C-060 de 1996, varias veces reiterada, la Sala señaló que con la institución de los recursos de la vía administrativa “se le da la oportunidad a la administración de ejercer una especie de justicia interna, al otorgársele competencia para decidir, previamente a la intervención del juez, sobre la pretensión del particular y lograr de este modo la composición del conflicto planteado. Por su parte, para el particular se deriva una ventaja o beneficio, consistente en que puede obtener a través de la referida vía, en forma rápida y oportuna, el reconocimiento de sus derechos, sin necesidad de acudir a un largo, costoso y engorroso proceso judicial”. La Sentencia C-319 de 2002 agregó que estos propósitos eran consecuencia de lo señalado en los artículos 2 y 209 Superiores.

126. Como puede verse, los recursos contra los actos administrativos favorecen tanto al administrado como a la administración. A los primeros porque les otorga un mecanismo idóneo para expresar su inconformidad y velar por que sus derechos gocen de adecuada protección. A la segunda porque le permite corregir sus errores o evaluar puntos de vista que no había tomado en consideración.



127. El diálogo entre el administrado y la administración a través de los recursos administrativos resulta aún más significativo en la esfera de los actos de carácter particular con un número plural de destinatarios. Ello obedece a las dificultades que tienen las entidades para determinar en concreto cómo inciden tales actuaciones en relación con los distintos sujetos a los que cobija<sup>17</sup>.

128. La importancia de los recursos administrativos se evidencia también en que constituyen un requisito de procedibilidad de las acciones contenciosas, tal como lo prevén los artículos 76 y 161 del CPACA. En la misma línea de lo dicho en la jurisprudencia constitucional, el Consejo de Estado ha puesto de manifiesto que “la razón de la exigencia legal del señalado agotamiento [de los recursos administrativos] deviene del principio llamado de la decisión previa que le permite a la administración antes de acudir al medio judicial, que revise sus propios actos y otorga a los administrados una garantía sobre sus derechos al presentar motivos de inconformidad para que sea enmendada la actuación si es del caso, antes de que conozca de ella quien tiene la competencia para juzgarla”<sup>18</sup>.

129. Finalmente, es preciso señalar que los recursos contra los actos administrativos tienen una dimensión meramente individual. El ordenamiento permite —e incluso incentiva— que los administrados se relacionan de manera directa con la administración sin que deba hacerlo a través de un vehículo colectivo. Tan es así que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha determinado que los términos para presentar los recursos contra el acto administrativo particular que afecta a varias personas se contabilizan de manera por separado para cada persona concernida<sup>19</sup>.

130. A manera de ejemplo, el Consejo de Estado determinó que contra una resolución mediante la cual se establece el deber de pagar una contribución a un grupo de entidades, la notificación debe ser personal. En estos casos, el tiempo para presentar los recursos se

---

<sup>17</sup> Ante el Consejo de Estado se han presentado dos tipos de casos. El primero cuando existen varios actos administrativos particulares que liquidan las tarifas de servicio público o prestaciones sociales bajo parámetros similares (C.E. Sec. Tercera. Auto AG-078, marz. 13/2003; Sent. 2004-00145, jun.4/2008, Sent. 2000-0013, may. 17/2001, Sent. 2003-00650, marz. 7/2011). Y el segundo caso es cuando un acto administrativo particular involucra a varias personas en un acto administrativo, por ejemplo, cuando se ordena la toma de posesión y liquidación de una asociación, se modifica una licencia de construcción y se establece un estrato socio económico (C.E. Sec. Tercera. Auto 2004-01319-01, ene. 30/2008; Sent. 2004-0006, marz.5 /2008; Sent. 2003-02373, may. 21/2008).

<sup>18</sup> C.E. Sec. Cuarta. Sent. 25000-23-27-000-2007-00191-01, feb. 10/2011 C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia.

<sup>19</sup> C.E. Sec. Cuarta. Expediente No. 2590, nov. 23/1990, C.P. Jaime Abella Zarate. Posición reiterada, entre otras, en providencia de C.E. Sec. Primera. Auto 25000-23-41-000-2017-01434-01, may 30/2019. C.P. Oswaldo Giraldo López



contabiliza de manera individual<sup>20</sup>. Igual consideración ha hecho respecto del término de caducidad. En palabras de la Sala, “el término de caducidad cuando se trata de varios propietarios de un inmueble objeto de expropiación administrativa debe contabilizarse de forma independiente, a partir del momento en que la decisión quedó ejecutoriada respecto de cada uno de ellos”<sup>21</sup>. La aplicación de esta regla no se limita a la expropiación administrativa, sino que cobija de manera general a todas las actuaciones con un número plural de destinatarios.

131. Las consideraciones expuestas permiten proceder a la construcción del cargo. En el auto de inadmisión del 27 de octubre de 2020, el Magistrado Sustanciador le indicó a la parte demandante que para tal efecto debía explicar “por qué es necesario que todos los miembros del grupo demandante agoten los recursos” lo cual incluye el deber de demostrar que “la norma vulnera la Constitución por desconocer la dimensión individual de dichos recursos, como si se tratara de acciones particulares, a pesar de tratarse de una acción de naturaleza colectiva” (cfr. § 12).

132. En relación con la violación de los artículos 2, 14 y 16 superiores, el despacho encontró que el demandante no acreditó “la presentación de proposiciones jurídicas completas que demuestren cómo, de manera puntual, la norma acusada vulnera esos artículos o genera los efectos referidos. En ese sentido, no se evidencia cómo un mecanismo que permite solicitar la nulidad del acto administrativo que afecta unos derechos, al cual pueden acudir los ciudadanos de manera facultativa y excluirse en los términos legales, supone negarle al ciudadano la posibilidad de participar en decisiones que lo afecten, el desconocimiento de la personalidad jurídica y del libre desarrollo de la personalidad” (cfr. § 13).

133. En relación con el primero de los reparos señalados por el Magistrado Sustanciador, es preciso diferenciar el **ámbito judicial** del **ámbito administrativo**.

134. La sección 2.1.3 hace referencia al **ámbito judicial**. Allí se muestra la posibilidad de formular acciones de grupo contra actos administrativos eventualmente conduce a la imposibilidad de ejercer acciones judiciales alternativas.

135. La presente sección muestra la inexequibilidad de las normas acusadas en relación con el **ámbito administrativo**. Como se ha señalado ya, en dicha esfera rige el artículo 209 superior. Esta norma señala que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en diversos principios dos de los cuales son el de igualdad y el de imparcialidad.

<sup>20</sup> C.E. Sec. Cuarta. Expediente No. 2590, nov. 23/1990, C.P. Jaime Abella Zarate.

<sup>21</sup> C.E. Sec. Primera. Auto 25000-23-41-000-2017-01434-01, may 30/2019. C.P. Oswaldo Giraldo López.



136. ¿Existe un derecho fundamental de acceso a la administración pública y a los recursos administrativos? Aunque no está contemplado de manera expresa en la Carta de Derechos, el acceso a la administración pública es una consecuencia inmediata del derecho a la personalidad jurídica previsto en el artículo 14 superior: el acceso a la administración pública y el ejercicio de los recursos administrativos son un medio de defensa inherente a la persona.

137. La jurisprudencia constitucional respalda lo afirmado. Por ejemplo, en la Sentencia C-060 de 1996, la Sala señaló: “La vía gubernativa [o “recursos administrativos”, según la nomenclatura que utiliza el CPACA] se constituye en un mecanismo, que muchas veces es sustituto del judicial, en la medida en que contribuye a satisfacer plenamente la pretensión del interesado y, además, es **una institución que garantiza su derecho de defensa** en cuanto le permite impugnar la decisión administrativa, a través de los recursos de ley” (negritas fuera de texto).

138. Así pues, queda demostrado que la posibilidad real y efectiva de acceder a los recursos de la vía administrativa constituye un derecho individual. Este derecho es autónomo y *prima facie* nada tiene que ver con las acciones de grupo. Por ello mismo, es claro que, al reglamentar estas acciones judiciales, el legislador no puede limitar la efectividad de dicha figura administrativa.

139. ¿Por qué, entonces, la acción de grupo puede atentar contra el ejercicio de los recursos de la vía administrativa, con lo cual se vulneran los artículos 2, 14 y 16 superiores en concordancia con el 209?

140. El inciso segundo del artículo 145 del CPACA autoriza que se acuda a la acción de grupo “siempre que algún integrante del grupo hubiere agotado el recurso administrativo obligatorio”.

141. La norma transcrita implica que, una vez agotado un solo recurso administrativo obligatorio, cualquiera de las personas cobijadas por el acto administrativo de carácter particular con un número plural de destinatarios queda legitimado para iniciar una acción de grupo contra el acto, situación que necesariamente afecta la situación de los demás.

142. Una vez que ello sucede, la controversia pasa del ámbito administrativo al judicial sin que se haya garantizado el derecho de todos los interesados de formular por sí mismos los recursos que consagra el ordenamiento jurídico para la defensa directa de sus intereses.

143. La expresión normativa bajo examen hace que los individuos puedan perder la posibilidad de ejercer ante la administración los medios de defensa de los que disponen,





escoger el momento procesal para hacer uso de la vía judicial con el fin de velar por la protección judicial de sus intereses individuales e incluso excluirse de la acción de grupo. En la práctica, el artículo 145 del CPACA abre la posibilidad de que los intereses particulares de los individuos cubiertos por el acto sean representados por un sujeto incierto que termina por adelantar *de iure* tales actuaciones ante los órganos de la administración.

144. Este riesgo se materializa en el momento en que se inicia una acción de grupo contra un acto administrativo de carácter particular sin que sus destinatarios hayan tenido la oportunidad de formular sus propios recursos. También sucede cuando dichos destinatarios o algunos de ellos se ven inmersos en una acción de grupo contra un acto administrativo que se adecúa a sus legítimas expectativas.

145. La norma restringe así –en contra de lo previsto en el artículo 2 Superior– la participación del individuo en una decisión que lo afecta y le cercena su personalidad jurídica, reconocida en el artículo 14 de la Carta, pues lo aparta de los mecanismos que establece el ordenamiento para la protección autónoma de sus derechos ante los órganos de la administración pública.

146. Desconoce también el debido proceso que debe aplicarse “a toda clase de actuaciones administrativas”, tal como lo artículo 29 Superior, pues impide el ejercicio del derecho que toda persona tiene a tomar parte “en cualquier actuación administrativa en la cual tenga interés” (art. 5-8 del CPACA).

147. El ejemplo propuesto en § 75 permite ilustrar el cargo. Supóngase que, una vez expedido el acto administrativo, los médicos intensivistas deciden analizar si ellos deberían también estar llamados a integrar el nuevo equipo de trabajo. Consideran que, al igual que los médicos epidemiólogos, los intensivistas conocen de primera mano la forma como reacciona la población a la enfermedad y a los distintos tratamientos de emergencia que se usan para contenerla. ¿Cuál sería alternativa óptima? Presentar un recurso administrativo encaminado a que se reconozca la necesidad de que los profesionales de su especialidad también sean llamados para acometer esta actividad especial. Por su parte, algunos epidemiólogos creen que debería haber algunas causales adicionales de exclusión de manera que seguramente se verían inclinados por tomar este mismo camino.

148. No obstante, una sola persona decide presentar un recurso administrativo en el cual solicita la derogatoria de la medida pues considera que la COVID-19 no es una epidemia real, sino una mera ficción. El Ministerio confirma la medida, de manera que la persona queda facultada para iniciar una acción de grupo en contra de la medida y en representación de todos los demás interesados.



149. En ese momento, el asunto pasa del escenario administrativo al judicial. Incluso si los demás interesados deciden ejercer los recursos de la vía administrativa, sus consideraciones se verán siempre desplazadas por el debate judicial, dado que, una vez iniciado, es aquel en el que la polémica se resolverá de forma definitiva. Esta situación desconoce su derecho a la personalidad jurídica. Es indudable que todas las personas que, de una manera u otra, se vean afectadas por el acto administrativo tienen derecho a controvertirlo en sede administrativa o judicial. Lo que resulta inadmisibles es que las normas acusadas permitan la iniciación de acciones judiciales en representación de un presunto grupo que no existe y en representación de unos intereses que pueden ser totalmente divergentes entre las distintas personas involucradas. Una situación de este tipo punge con dimensiones básicas de la condición individual. Estas dimensiones gozan de protección en los términos de los artículos 2, 14 y 16 de la Carta.

150. En conclusión, el artículo 145 del CPACA impide el ejercicio de la personalidad jurídica y desconoce el debido proceso porque abre la posibilidad de que el individuo pierda la posibilidad de ejercer sus derechos ante los órganos de la administración pública. En adición, la norma bajo examen permite que terceras personas que no necesariamente tienen propósitos coincidentes y que no cuentan con mandato o autorización del interesado, adelanten actuaciones que lo afectan.

### **2.3. Las normas acusadas violan el derecho fundamental al debido proceso de las entidades de la administración pública**

151. Las consideraciones presentadas hasta el momento muestran de manera suficiente que las expresiones acusadas de los artículos 145 y 164 del CPACA vulneran varias normas constitucionales e impiden el libre ejercicio de los derechos fundamentales a la personalidad jurídica y al debido proceso. Las reflexiones expuestas bastan para solicitar que se declare la inexequibilidad de las normas acusadas.

152. Existe, sin embargo, un argumento adicional que me he permitido reservar para el final de la demanda dada la importancia que tiene para la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. Se trata de un argumento dirigido a velar por la salvaguarda del derecho de defensa de los órganos de la administración pública.

153. En la Sentencia C-360 de 1996, la Corte Constitucional señaló que "las personas jurídicas de Derecho Público pueden ser titulares de aquellos derechos fundamentales cuya naturaleza así lo admita y, por lo tanto, están constitucionalmente habilitadas para ejercitarlos y defenderlos a través de los recursos que, para tales efectos, ofrece el ordenamiento jurídico". Al amparo de esta regla, la Sentencia T-637 de 2006 agregó que "si las personas jurídicas de Derecho Público son partes o terceros afectados [en los trámites

judiciales y administrativos], tienen derecho fundamental a la plenitud de las garantías constitucionales”.

154. A través del presente proceso y, en especial, de este último argumento, la Agencia acude a la acción pública de inexequibilidad para **promover condiciones normativas que aseguren la protección del derecho fundamental al debido proceso de las entidades estatales que actúan en calidad de demandadas** en desarrollo de acciones de grupo contra actos administrativos de carácter particular con un número plural de destinatarios.

155. Como se ha señalado ya, el artículo 145 permite que se acuda a tales acciones para demandar actos administrativos de carácter particular con un número plural de destinatarios “siempre que algún integrante del grupo hubiere agotado el recurso administrativo obligatorio”. La segunda parte del literal h) del numeral 2° del artículo 164, por su parte, reproduce para la acción de grupo la regla prevista en el literal d) del mismo numeral, relativa a la caducidad de las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho: cuatro meses “contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo”.

156. El problema obedece a que, 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 termino se cuenta a partir de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo *a cualquiera de sus destinatarios*.

157. En relación con este cargo, el Magistrado Sustanciador señaló en el Auto de Inadmisión sostuvo que el actor “se enfoca en advertir un problema en la aplicación de la norma que no necesariamente supone su inconstitucionalidad, sino la necesidad de que la jurisdicción contenciosa unifique criterios frente a su aplicación”. En estas condiciones, el cargo resultaría impertinente “como quiera que se enfoca en advertir un problema en la aplicación de la norma que no necesariamente supone su inconstitucionalidad” (cfr. § 14).

158. Es verdad que el problema que se denuncia no consta de manera expresa en la norma, sino que surge como consecuencia de su aplicación. En § 92 y 93 se indicó que la notificación del acto administrativo de carácter particular que afecte a un número plural de personas debe realizarse a cada una de ellas. Esta regla jurisprudencial es necesaria como medio para garantizar la publicidad y demás garantías básicas de los destinatarios.

159. El problema obedece a que su aplicación en sede de acción de grupo deja a las entidades estatales en una situación de incertidumbre que erosiona sus derechos procesales. Dichas entidades quedan sujetas a que medie comunicación, notificación,



ejecución o publicación del acto *a todas y cada una de las personas a las que cubija*. La acción de grupo prevista en las normas acusadas lleva a que cada comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo a un individuo en particular surta efectos precarios dado que con cada una de estas actuaciones se reinicia el término de caducidad para todos ellos. Basta con que una sola de las personas cubiertas por la norma se encuentre dentro del término para que la acción prevista en el inciso segundo del artículo 88 Superior pueda ser formulada y se conforme el grupo.

160. El “grupo” siempre tiene la posibilidad de acogerse a la fecha de comunicación, notificación, ejecución o publicación del último destinatario al que se le ha dado a conocer el acto. Puede incluso verse favorecido por la imposibilidad de comunicar, notificar, ejecutar o publicar el acto a alguno o algunos de sus destinatarios, sin que medie razón alguna que así lo sustente.

161. Las normas acusadas llevan a las entidades estatales a una situación de incertidumbre y de inestabilidad jurídica que no es compatible con el régimen constitucional colombiano. Una situación de este tipo no es compatible con los principios superiores, tal como señalado de manera expresa la jurisprudencia constitucional. Por ejemplo, en Sentencia C-115 de 1998, la Corte tuvo oportunidad de analizar una demanda contra la norma del antiguo Código de lo Contencioso Administrativo que le señalaba un término de caducidad de la acción de reparación directa.

162. La Sala dijo en ese entonces que “el fenómeno de la caducidad comporta intereses relacionados con la recta administración de justicia”. Agregó que “la posibilidad de ejercer la acción de reparación directa en cualquier tiempo, como lo pretende el actor, no sólo vulneraría los derechos al debido proceso y a la pronta administración de justicia, sino la seguridad y certeza jurídicas en que se fundamenta el Estado de derecho”.

163. Las normas bajo examen generan, en la práctica, una situación comparable con la que se describe en la Sentencia C-115 de 1998 y que la propia Corte estima incompatible con el ordenamiento constitucional. Los artículos 145 y 164 convierten en provisionales unos términos que deberían ser perentorios pues permiten que, bajo la modalidad de acciones de grupo, se tramiten pretensiones de nulidad y restablecimiento del derecho que ya han caducado.

164. En conclusión, las normas acusadas exceden el ámbito de configuración del que dispone el legislador en materia de acciones judiciales. El Congreso no puede incorporar acciones judiciales de interés particular que no se encuentren sujetas a precisos términos de caducidad. Al haberlo hecho, el Congreso violó el derecho fundamental a la seguridad y certeza jurídicas en que se fundamenta el Estado de derecho.



### 3. Solicitud

De conformidad con los argumentos expuestos, de manera respetuosa me permito solicitar que se declare la INEXEQUIBILIDAD del inciso 2° del artículo 145 y la parte acusada del literal h) del numeral 2° del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011.

De los Honorables Magistrados de la Corte Constitucional,

**CAMILO GÓMEZ ALZATE**  
Director General

Elaboró: Luis Jaime Salgar