

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL

SENTENCIA C-407 DE 2021

Expediente: D-14186

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 145 (parcial) y 164 (parcial) de la Ley 1437 de 2011 *“Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”*

Magistrado ponente: Jorge Enrique Ibáñez Najjar

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de noviembre de dos mil veintiuno (2021)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241 de la Constitución Política y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto Ley 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad prevista en el artículo 241, numeral 4 de la Constitución Política el 3 de marzo de 2021, el ciudadano Camilo Gómez Álzate presentó demanda de inconstitucionalidad contra el inciso 2 del artículo 145 y la segunda parte del literal h) del numeral 2 del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, *“Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”*. Inicialmente, en el escrito de demanda se argumentó que dichos textos normativos son incompatibles con lo dispuesto en los artículos 2, 14, 16, 29, 38, 88, 209 y 229 de la Constitución Política.

2. Mediante Auto del 6 de abril de 2021, se resolvió inadmitir la demanda y conceder al actor el término de tres días para que procediera a corregirla. Se identificaron dos tipos de deficiencias: una de carácter formal, por no haberse acreditado la condición de ciudadano del señor Camilo Gómez Alzate y otra, de carácter sustancial, por considerar que el segundo cargo carecía de pertinencia y certeza y el tercer cargo no contaba con argumentos constitucionales pertinentes para el estudio de constitucionalidad.

3. Dentro del término otorgado para subsanar la demanda, que transcurrió entre los días 9, 12 y 13 de abril de 2021, el demandante presentó escrito de corrección¹.

4. Mediante Auto de 28 de abril de 2021, la Corte aceptó que, *prima facie*, la demanda subsanada cumplía con las exigencias previstas en el Decreto Ley 2067 de 1991 para realizar un pronunciamiento de fondo, razón por la cual resolvió admitir el primer y tercer cargo formulado y admitir parcialmente el segundo cargo en lo relacionado con el artículo 209 de la Constitución y desestimar los argumentos presentados por el actor que no fueron corregidos dentro de la subsanación de la demanda.

5. En la misma providencia ordenó correr traslado a la señora Procuradora General de la Nación, comunicar el inicio del proceso a la Presidencia de la República, a la Presidencia del Senado de la República, a la Presidencia de la Cámara de Representantes, al Ministerio del Interior y al Ministerio de Justicia y del Derecho. Asimismo, dispuso la fijación en lista e invitó a las siguientes personas e instituciones, para que se pronunciaran sobre la demanda de inconstitucionalidad o suministraran insumos de análisis para la resolución de la controversia judicial: (i) al Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera; (ii) al Instituto Colombiano de Derecho Procesal; (iii) a los Departamentos de Derecho Procesal de las Facultades de Derecho de las Universidades Externado de Colombia, Javeriana, Nacional, Libre de Bogotá, Rosario, Antioquia, Pontificia Universidad Bolivariana y Norte de Barranquilla; (iv) a Aida Patricia Hernández Silva, (v) a Ruth Stella Correa Palacio, (vi) a Alier Eduardo Hernández Enríquez y (vii) a Mauricio Fajardo Gómez.

6. El 2 de agosto de 2021 se presentó escrito de recusación en contra de la Sala Plena de la Corte Constitucional y la Procuradora General de la Nación con fundamento en la causal prevista en el artículo 25 del Decreto Ley 2067 de 1991 referente a “*tener interés en la decisión*”. En Auto del 5 de agosto de 2021, la Sala Plena decidió rechazar la solicitud de recusación por falta de legitimación y, por ende, de pertinencia.

¹ El escrito de corrección fue presentado el 12 de abril de 2021.

Una vez cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución y en el Decreto Ley 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

A. Norma demandada

7. A continuación, se transcriben los apartes de las disposiciones demandadas subrayados y en negrilla:

“LEY 1437 de 2011
(enero 18)²

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

El Congreso de Colombia,

Decreta

(...)

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

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

(...)

ARTÍCULO 164. OPORTUNIDAD PARA PRESENTAR LA DEMANDA. *La demanda deberá ser presentada:*

(...)

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

(...)

h) Cuando se pretenda la declaratoria de responsabilidad y el reconocimiento y

² Diario Oficial No. 47.956 de 18 de enero de 2011.

pago de indemnización de los perjuicios causados a un grupo, la demanda debe promoverse dentro de los dos (2) años siguientes a la fecha en que se causó el daño.

Sin embargo, si el daño causado al grupo proviene de un acto administrativo y se pretende la nulidad del mismo, la demanda con tal solicitud deberá presentarse dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo;³

B. La demanda

8. El actor considera que el inciso segundo del artículo 145 y el inciso segundo del literal h del artículo 164 de la Ley 1437 del 2011, son inconstitucionales. Al respecto planteó tres cargos.

9. **Primer cargo.** Las disposiciones acusadas desbordan las características que el artículo 88 Superior le asigna a la acción de grupo y que definen su diseño constitucional. Esto por cuanto (i) permiten que se estudie la nulidad de un acto administrativo en sede de acción de grupo y por tanto se acuda a la acción sin que haya un hecho dañoso previo que la justifique; (ii) permiten la formulación contra actos administrativos que no generan condiciones uniformes; (iii) no garantiza a los afectados la elección entre distintos mecanismos de defensa; y, (iv) desconoce la finalidad puramente indemnizatoria de la acción de grupo.

10. Indica el actor que los actos administrativos son la manifestación de la voluntad legítima del Estado, y que son susceptibles de revisión por la administración atendiendo los procedimientos establecidos para tal fin, y su nulidad sólo procede de manera excepcional en el marco de un proceso judicial correspondiente. Por lo tanto, el legislador desbordó su margen de configuración al permitir que dentro de la acción de grupo se controvierta la legalidad de las actuaciones que, en principio, no constituyen hechos dañosos, sino que son una manifestación legítima del poder de la administración pública. Citó el auto del 11 de octubre de 2017 proferido por la Sección Tercera del Consejo de Estado, que estableció 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”*.³

³ Demanda. Folio 15. Cita la Sentencia del C.E., Sec. Tercera. Auto 66001-23-33-000-2015-00431-01(AG), oct 11/2017.

11. Así, las disposiciones acusadas permiten que se inicie la acción de grupo sin que sea antecedida por un hecho dañoso, o por hechos que no son necesariamente generadores de daño. A su juicio, esto desconoce una de las características constitucionales de la acción de grupo establecidas en el artículo 88, pues la presunción de legalidad de los actos administrativos impide que estos sean considerados generadores de daño. Para que esto ocurra es necesario que se realice previamente la declaratoria de nulidad del acto administrativo en cuestión.

12. Para sustentar este cargo, en segundo lugar, el accionante indicó que la norma también desconoce la exigencia constitucional de que haya condiciones uniformes de los accionantes. Para el actor, esta exigencia, se planteó en el artículo 46 de la Ley 472 de 1998 y en el artículo 1437 de la Ley 2011, que desarrollan el segundo aparte del artículo 88 en donde se establece que le corresponde al legislador *“regular las acciones originadas en los daños ocasionadas a un número plural de personas.”* Así, al desarrollar un lineamiento expreso del artículo 88, se entienden como normas de dimensión constitucional.

13. Los actos administrativos pueden afectar de manera diferente a sus destinatarios. Para dilucidar su argumento, propone un ejemplo en el cual un acto administrativo otorga unos beneficios a un grupo de personas. Para el actor, el eventual daño se presentaría frente a los destinatarios que consideren que también deberían ser parte del grupo, pero no para los beneficiarios. Así, las diferentes personas cubiertas por un acto quedarían en posiciones procesales contrapuestas, algunos quisieran defender el acto mientras otros quisieran modificarlo. Concluyó diciendo que *“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.”*⁴

14. En tercer lugar, afirmó que las disposiciones acusadas impiden que opere la alternatividad, entendida como la opción que tiene el ciudadano de escoger entre más de una acción para defender su interés, y esta es una característica que le atribuye el artículo 88 de la Constitución a la acción de grupo al establecer que el legislador deberá regular estas acciones *“sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares”*. Indicó que cuando un acto administrativo es demandado por medio de una acción de grupo, el proceso afectará a todas las personas interesadas en hacer parte del grupo, tanto a los

⁴ Demanda Folio 19.

que reúnen los requisitos como a los que no. De manera que esto crea situaciones en las cuales no es posible garantizar el principio de alternatividad judicial.

15. Finalmente, como cuarto argumento dentro del primer cargo, para el actor las normas acusadas desconocen la naturaleza indemnizatoria de las acciones de grupo consagrada en el artículo 88 de la Constitución y reiterada en la Ley 472 de 1998 en desarrollo del artículo 88 de la Constitución. Agregó que la Corte Constitucional en las Sentencias C-241 de 2009 y C-304 de 2010 reafirmó lo anterior. Para el actor la naturaleza indemnizatoria se desconoce por las normas acusadas por cuanto, a su entender, alteran el problema jurídico que debe resolver el juez pues desplazan la controversia sobre el reconocimiento de la indemnización o no, a la validez o nulidad de los actos administrativos. Para el actor esto es problemático, pues la discusión sobre la validez de un acto discurre en la esfera de los textos normativos mientras que la discusión sobre la indemnización se atañe a la esfera fáctica. Para ese efecto, el juez debe primero estudiar si se configuró un daño y no confrontar un acto administrativo a la luz del resto del ordenamiento como ocurre con la acción de nulidad. Además, no se puede desconocer que la nulidad no siempre da lugar a una compensación monetaria. Por lo anterior, en este escenario, señala, el legislador excedió su margen de configuración al desconocer una característica básica de la acción de grupo.

16. Segundo cargo. Las disposiciones acusadas violan los principios generales de la función administrativa e impiden el ejercicio de los derechos de los particulares frente a la administración. Para sustentar su cargo, el accionante formula dos reparos: *primero*, indica que las normas demandadas violan el artículo 209 Superior, por cuanto desconocen la presunción de legalidad de los actos administrativos ya que permiten que estos se entiendan como el hecho dañoso que antecede la acción, lo cual desconoce un presupuesto esencial para el adecuado funcionamiento de instituciones públicas. *Segundo*, las normas demandadas incurren en una violación de los artículos 2, 14, 16, 29 y 209 de la Constitución Política, en tanto que el inciso segundo del artículo 145 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA impide que todos los afectados puedan agotar sus recursos y defender sus intereses en sede administrativa o puedan ejercer otras acciones en sede judicial.

17. Tercer cargo. Desconocimiento del artículo 29 Superior y vulneración del derecho de defensa de los órganos que integran la administración pública. A juicio del accionante, *“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”. Esta situación pone a las entidades públicas en una condición de inestabilidad jurídica que, según el accionante, es incompatible con el ordenamiento constitucional, que impone al legislador la obligación de prever estrictos términos de caducidad para garantizar los derechos fundamentales a la seguridad y certeza jurídicas en los que se fundamenta el Estado de Derecho.

18. Mediante Auto del 6 de abril de 2021, se resolvió inadmitir la demanda y conceder al actor el término de tres días para que procediera a corregirla. En concreto, en la citada providencia se identificaron dos tipos de deficiencias: una de carácter formal, por no haberse acreditado la condición de ciudadano del señor Camilo Gómez Alzate y otra, de carácter sustancial, por considerar que el segundo cargo carecía de pertinencia y certeza y el tercer cargo no contaba con argumentos constitucionales pertinentes para generar un estudio de constitucionalidad.

19. En el escrito de corrección de la demanda, el actor reformuló los cargos segundo y tercero.

20. En relación con el **segundo cargo**, el accionante reformuló sus argumentos y adujo que al permitir que se inicien acciones de grupo contra actos administrativos, las normas acusadas desconocen pilares básicos de la función administrativa, como es la presunción de legalidad. Sustentó que la presunción de legalidad deviene del artículo 209 de la Constitución Política, pues este establece que *“la función administrativa está al servicio de los intereses generales”*. En su opinión, esto implica que para que el Estado pueda cumplir con la función administrativa sus actos deben gozar de la presunción de legalidad, y tener fuerza ejecutiva y ejecutoria, pues son el vehículo para que la función administrativa esté al servicio de los intereses generales⁵.

21. A juicio del accionante las disposiciones acusadas generan una contradicción, porque es *“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.”*⁶ Por lo tanto, a su saber, el diseño constitucional de la acción de grupo es incompatible con las normas demandadas, con ellas el legislador desconoció su margen de configuración normativa y, por lo tanto, tanto deben ser declaradas inexecutable.

22. En lo que concierne al **tercer cargo**, formulado por la presunta vulneración del artículo 29 de la Constitución Política, el demandante reiteró que las normas acusadas, en especial el literal h) del numeral 2 del artículo 164

⁵ Al respecto el accionante citó la Sentencia C-197 de 1999.

⁶ Corrección de la demanda. Folio 6.

del CPACA, desconocen el derecho de defensa de las entidades estatales por restarle efectividad a la figura de la caducidad. En sustento de tal apreciación citó la Sentencia C-241 de 2009. En esa oportunidad la Corte estudió el aparte del artículo 55 de la Ley 472 de 1998 que determina las condiciones para la integración del grupo y establece que las personas pueden acogerse al grupo sin haber participado en el proceso. En esa oportunidad se declaró la inexequibilidad de la expresión “*y siempre y cuando su acción no haya prescrito y/o caducado de conformidad con las disposiciones vigentes*” al considerar que los requisitos de la caducidad constituían un obstáculo capaz de frustrar de manera definitiva el derecho a la indemnización de todas aquellas personas del grupo que, habiendo sido afectadas por el hecho dañoso común, no hubiesen ejercido de manera personal acción judicial alguna.

23. El demandante explicó que lo establecido por la Corte en la Sentencia C-241 de 2009 no es aplicable al presente asunto, dado que en aquella oportunidad el análisis se efectuó desde el punto de vista de la existencia de un hecho dañoso y no frente a los actos administrativos de carácter particular con un número plural de destinatarios. Pero insistió en que las consideraciones de esa providencia pueden tenerse como referente, pues “*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*”. A su modo de ver, casos como este “*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*”, pues “*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*”.

24. Mediante auto del 26 de abril de 2021 se admitió la demanda contra 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 (CPACA) por los siguientes cargos: i) un primer cargo, por la aparente violación del artículo 88 de la Constitución Política; ii) un segundo cargo, por la presunta violación del artículo 209 de la Constitución Política, en relación con la vulneración de la presunción de legalidad de los actos administrativos; y, iii) un tercer cargo, por la aparente vulneración del artículo 29 de la Constitución Política, por restringir de manera irrazonable y desproporcionada el ejercicio del derecho de defensa de las entidades públicas.

25. A manera de síntesis, lo decidido en los autos del 6 y del 26 de abril de 2021, se resume en el siguiente cuadro:

Cargo	Decisión
Primer Cargo: Vulneración del artículo 88 Superior.	Admitido, por cuanto las normas demandadas desbordarían el diseño constitucional de la acción de grupo.
Segundo Cargo: Desconocimiento del artículo 209 Superior.	Admitido por el primer argumento, consistente en la vulneración de la presunción de legalidad del acto administrativo y la contradicción al permitir la acción de grupo sobre actos administrativos. Rechazado por el segundo argumento porque no fue subsanado.
Tercer Cargo: Violación del artículo 29 Superior	Admitido, en tanto, según el accionante, las disposiciones demandadas permiten controvertir a través de la acción de grupo actos administrativos que ya no podrían ser materia de control en sede de acción de nulidad y restablecimiento del derecho por determinadas personas.

26. En la misma providencia se ordenó la fijación en lista de la demanda, y se ordenó comunicar el inicio del proceso al Presidente de la República, al Presidente del Senado, al Presidente de la Cámara de Representantes, al Ministro del Interior y al Ministro de Justicia y del Derecho. Así mismo, se invitó a participar a las siguientes instituciones: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera; al Instituto Colombiano de Derecho Procesal; a los Departamentos de Derecho Procesal de las Facultades de Derecho de las Universidades Externado de Colombia, Javeriana, Nacional, Libre de Bogotá, Rosario, Antioquia, Pontificia Universidad Bolivariana y Norte de Barranquilla; igualmente se dispuso la invitación a Aida Patricia Hernández Silva, Ruth Stella Correa Palacio, Alier Eduardo Hernández Enríquez y Mauricio Fajardo Gómez, en su condición de expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso. Por último, se ordenó el traslado a la Procuradora General de la Nación, para que rindiera el concepto a su cargo, en los términos previstos en el artículo 7 del Decreto Ley 2067 de 1991.

C. Intervenciones

27. Dentro del término de fijación en lista, intervinieron el Ministerio del Interior y los ciudadanos Charimar Arenas y José Miguel Rueda en el sentido de apoyar las pretensiones del demandante. El ciudadano Jonatán Gómez Fajardo también solicitó que se declarara la inconstitucionalidad de la norma, pero por motivos diferentes a los planteados por el accionante. A su turno, la Universidad Externado de Colombia y la Universidad Libre solicitaron la declaratoria de exequibilidad de la norma demanda. Los ciudadanos Mauricio Fajardo Gómez y Harold Eduardo Sua Montaña solicitaron a la Corte Constitucional declararse inhibida o, en subsidio, que se declare la

exequibilidad del inciso segundo del artículo 145 y de la segunda parte del literal h) del numeral 2º del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA). En particular, los escritos se clasifican de la siguiente forma.

Intervenciones que solicitan la declaratoria de inexequibilidad

Ministerio del Interior

28. El Ministerio del Interior estimó que las expresiones demandadas deben declararse **inexequibles**, y reiteró los argumentos de la demanda. En primer lugar, señaló que la acción de grupo tiene que fundarse en hechos dañosos y las disposiciones impugnadas asimilaron los actos administrativos a tales hechos, en contravía de la presunción de legalidad de dichos actos. Citó la jurisprudencia del Consejo de Estado para estimar que la indemnización por el daño, si se produce, está sometida a una etapa previa, que es la declaratoria de nulidad del acto administrativo. Asimismo, consideró que las normas acusadas desbordan la naturaleza indemnizatoria de las acciones de grupo previstas en el artículo 88 de la Constitución Política.

29. En segundo lugar, indicó que las normas acusadas violan los principios generales de la administración pública, pues al permitirse que la acción se inicie sin que haya un hecho dañoso, sin condiciones uniformes, donde no se garantiza el ejercicio de mecanismos alternativos de defensa, se impide el ejercicio de los derechos de los “administrados” frente a la administración.

30. En tercer lugar, agregó que los recursos en vía administrativa son actuaciones individuales, por lo que el inciso segundo del artículo 145 del CPACA vulnera el debido proceso al permitir que la actuación de uno solo de los afectados se extienda a los demás. Afirmó que los artículos 145 y 164 del CPACA convierten en provisionales los términos para interponer la acción, los cuales deben ser perentorios. Advirtió que en aplicación de esas normas se llegaría a permitir la viabilidad de pretensiones contra la administración pública, que ya habrían caducado para ciertos integrantes del grupo. Así, las normas acusadas crean una situación de inestabilidad jurídica para las entidades estatales.

Ciudadanos Charimar Arenas y José Miguel Rueda

31. Los intervinientes Charimar Arenas Newball y José Miguel Rueda solicitaron a la Corte que declare la **inexequibilidad** de las normas demandadas; o, en su defecto, se declare que estas son exequibles en el entendido que la acción de grupo debe utilizarse con el propósito único que le otorga la Constitución.

32. Tras establecer el marco jurídico de las acciones de grupo, consideraron que los artículos 145 y 164 del CPACA “*desconocen la existencia de un daño previo en condiciones uniformes, la alternatividad y la naturaleza indemnizatoria de la acción de grupo*” como elementos constitucionales de la referida acción. Citaron como soporte la Sentencia C-242 de 2012 que, a su juicio, señaló que la acción de grupo consagrada en el artículo 88 de la Constitución Política tiene un carácter exclusivamente indemnizatorio, que excluye el estudio de la nulidad de los actos administrativos. Agregaron que, al equiparar el acto administrativo con un hecho generador de daño, las disposiciones demandadas incurren en una violación a los principios generales de la función administrativa que la Constitución reconoce en su artículo 209.

33. Por otra parte, afirmaron que el artículo 164 del CPACA crea un término indefinido para la caducidad, lo que conlleva a una situación de inseguridad jurídica, que transgrede el derecho al debido proceso de la administración pública. Explicaron que, bajo la lógica de las normas demandadas, los pertenecientes al grupo cuentan con la posibilidad de apegarse a la fecha de comunicación, notificación, ejecución o publicación del último destinatario al que se le ha dado a conocer el acto. También, observaron que se puede presentar la imposibilidad de comunicar, notificar, ejecutar o publicar el acto a alguna de las personas a las que va destinado, lo cual incidiría en la determinación del momento en que se empieza a contar la caducidad con la consecuencia de que el término puede llegar a ser ampliado sin una razón jurídica suficiente que lo respalde.

Ciudadano Jonatan Gómez Fajardo

34. El ciudadano Jonatán Gómez Fajardo solicitó que se declare la **inexequibilidad** de las normas demandadas. Luego de presentar un recuento de la jurisprudencia sobre la acción de grupo, afirmó que las normas demandadas vulneran el artículo 88 y 229 de la Constitución Política – *este último, no invocado en demanda admitida*- porque impiden el acceso a la administración de justicia y la tutela efectiva de los derechos fundamentales, toda vez que, a su entender, en las disposiciones acusadas se acortó el término de caducidad de dos años a cuatro meses.

Intervenciones que solicitan la declaratoria de exequibilidad

Universidad Externado de Colombia

35. El Departamento de Derecho Procesal de la Universidad Externado de Colombia señaló que ninguno de los cargos está llamado a prosperar y, por tanto, solicitó que se declare la exequibilidad de las normas demandadas. Para

sustentar su solicitud, propuso las siguientes razones: i) el legislador cuenta con libertad de configuración legislativa para autorizar la nulidad de actos administrativos dentro de una acción de grupo;⁷ ii) la demanda confunde la presunción de legalidad de un acto administrativo con el hecho de que los actos administrativos pueden ser la causa de un daño a un grupo de personas;⁸ iii) las condiciones uniformes como requisito de las acciones de grupo no impiden su procedencia contra actos administrativos;⁹ iv) la naturaleza indemnizatoria de las acciones de grupo no excluye la posibilidad de presentar una pretensión de nulidad del acto administrativo;¹⁰ y, v) las acciones de grupo para la indemnización de los daños causados por un acto administrativo no limitan el acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa.¹¹

36. No obstante, señaló que el cargo referente a la vulneración del artículo 29 de la Constitución debe inadmitirse, por cuanto no ataca la constitucionalidad de las normas sino una interpretación jurisprudencial frente a la forma de computar la caducidad de un acto administrativo de carácter particular y no presenta un desconocimiento a la Constitución.

Universidad Libre

37. La Facultad de Derecho de la Universidad Libre, a través del Observatorio de Intervención Ciudadana, estimó que se debe declarar la **exequibilidad** de las normas demandadas. En primer lugar, al referirse al alcance de la acción de grupo y su definición normativa y objeto, señaló que la Corte Constitucional en la Sentencia C-241 de 2009 indicó que la finalidad de esta acción es permitir la reparación de daños ocasionados a un número plural de personas, “*sin distinción de la naturaleza de la causa, siempre y cuando sea la misma*”.¹²

⁷ Citó las Sentencias C-242 de 2012 y C- 116 de 2008

⁸ Además, agregó que: “*En efecto, si el grupo demandante solicita la nulidad del acto administrativo y, en consecuencia, la reparación de los perjuicios causados por aquel, lo que está ejerciendo es una acción de nulidad y restablecimiento del derecho en la cual, primero se rebatió la presunción de legalidad del acto administrativo y luego se procedió a restablecer el derecho*” Citó la jurisprudencia del Consejo de Estado, entre otras, la Sentencia de la Sección Tercera, Subsección A, auto del 13 de agosto de 2014, expediente 2013-02635 (AG).

⁹ Citó la Sentencia C-569 de 2004. Puntualizó que: “*Resultaría contrario a la lógica pretender que un acto administrativo sea 100% lesivo para todos sus destinatarios. Con lo cual, el ejemplo propuesto en la demanda no resulta procedente para ilustrar una presunta inconstitucionalidad de la norma*”.

¹⁰ Citó la Sentencia C-302 de 2012, indicó que sí bien esa providencia contenía una decisión inhibitoria, a través del *obiter dicta* había dejado claro que no existe una distinción de la posible causa generadora de los daños y que la naturaleza reparatoria de este tipo de acciones no se desdibuja por la presencia de una pretensión de nulidad.

¹¹ Observó que “*el razonamiento de la demanda no tiene en cuenta que, incluso en los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho, promovidos en ejercicio de un medio de control individual, la nulidad del acto administrativo tiene efectos erga omnes*”. Agregó que, frente a la supuesta vulneración a la alternatividad de la acción de grupo, “*basta decir que las normas demandadas, en ningún momento, restringen el acceso a los medios de control ordinarios. Por lo que, si un individuo del grupo considera haber sufrido perjuicios excepcionales, distintos a los que son objeto de la acción de grupo, bien puede ejercer su acción individual*”.

¹² Citó la Sentencia C-241 de 2009.

38. Destacó que, la Corte Constitucional ha advertido que “*nada obsta para que eventualmente la causa de un daño sufrido por un número plural de personas sea un acto administrativo*”¹³ y que, una de las medidas de reparación puede llegar a ser la declaración de nulidad. En este orden, reseñó la jurisprudencia de la Corte, según la cual, “*la interpretación que la Sala viene sosteniendo es acorde con la finalidad de la acción de grupo de permitir la reparación de daños ocasionados a un número plural de personas, sin distinción de la naturaleza de la causa, siempre y cuando sea la misma*”.¹⁴ Sobre el primer punto concluyó que la acción de grupo no restringe el tipo de medidas de reparación que debe tomar el juez, el daño puede provenir de actos administrativos, se debe diferenciar entre la realización del daño y el reconocimiento de éste y sus responsables, las normas demandadas contribuyen a la celeridad, economía, eficacia y eficiencia procesal y también aseguran el derecho de acceso a la administración de justicia.

39. En segundo lugar, acerca de la legitimación por activa y la uniformidad requerida para interponer la acción de grupo, destacó que, de conformidad con la Ley 472 de 1998, el presupuesto de unanimidad en la causa que originó el daño no exige requisitos adicionales sobre la naturaleza de éste que excluya a los actos administrativos. Agregó que quien ejerza la acción también funge como representante de las personas que se adhieren a la misma; no obstante, si la persona no se quiere adherir a la acción, también puede acceder a las medidas que considere adecuadas.

40. En tercer lugar, sobre el plazo para la interposición de la acción, tratándose de acciones de grupo, advirtió que en la Ley 472 de 1998, la caducidad se fijó en dos años, pero al reconocer la viabilidad de entablar la acción contra actos administrativos, el artículo 164 del CPACA, en aras de evitar la contradicción, se acogió al mismo término de caducidad de cuatro meses que se establece para la acción de nulidad y restablecimiento del derecho respecto de los actos administrativos. Declarar la inexequibilidad de la norma implicaría que la restricción existente para iniciar acciones de grupo en donde se alegue que la fuente del daño es un acto administrativo, se pueda iniciar en el término de dos años generando una contradicción en el ordenamiento.

41. En cuarto lugar, según ha advertido la jurisprudencia, la acción se encuentra diseñada para el pago de indemnizaciones, más no de pagos resarcitorios como acreencias laborales.

42. En quinto lugar, indicó que la presunción de legalidad no significa que los actos administrativos sean incontrovertibles; observó que resulta posible que los actos administrativos generen daño mientras la presunción está latente,

¹³ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C 302 de 2021.

¹⁴ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-302 de 2021.

porque precisamente la presunción no implica que el acto no sea objetable. Agregó que la presunción de legalidad se descarta cuando el juez declara la nulidad y que, esperar a que se declare la nulidad y el daño para interponer la acción de grupo, implicaría que las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho y de grupo no podrían proceder.

43. En sexto lugar, acerca del reconocimiento jurisprudencial de la acción de grupo como acción alternativa, destacó de dicha alternatividad se rompería si, como lo pretende el actor, se restringe el derecho a cuestionar las manifestaciones de la administración por intermedio de la acción de grupo.

44. Finalmente, afirmó que la lectura del accionante sobre la aplicación del término de caducidad *“recae sobre premisas que pueden ser descartadas”*. Para el interviniente, la Sentencia C-241 de 2009, contrario a lo que sostiene el demandante, sí es aplicable a este asunto pues en ésta se estudió el acceso a la acción de grupo en todo tipo de casos, incluyendo aquél cuando el daño es consecuencia de un acto administrativo. Indicó que *“[N]o aplicar la Sentencia C-241 de 2009, vulneraría el derecho a la igualdad de las personas, en relación con otras fuentes de daño a quienes no se les aplicaría la regla de la caducidad, y en relación con las demás personas que en igual situación pudieron acceder a la acción y obtener resarcimiento de los daños.”* Agregó que también se estaría ante una vulneración del derecho fundamental al derecho de acceso a la administración de justicia al impedir injustificadamente que las personas integran un grupo se acojan a la Sentencia.

Intervención con petición de inhibición y, en subsidio, declaratoria de exequibilidad

Ciudadano Mauricio Fajardo Gómez

45. En su escrito de intervención, el ciudadano Mauricio Fajardo Gómez, invitado a intervenir en calidad de experto, solicitó que la Corte se declare **inhibida** para pronunciarse sobre los cargos propuestos por el accionante por carecer de relevancia constitucional o, en su defecto, se declare la exequibilidad de las normas acusadas. El experto señaló que *“en el presente caso no se alcanza a advertir en modo alguno, de los cargos que formula la demanda, circunstancia o causal que permita entender que la cuestionada LEY hubiere violado o desconocido las normas constitucionales que se dicen vulneradas, y menos que el legislador hubiere transgredido o sobrepasado las facultades que*

la Constitución Política le atribuyó para que regule las denominadas ACCIONES DE GRUPO.”¹⁵

46. El artículo 88 de la Constitución dispone que la ley regulará las acciones populares y de grupo. De manera que, unido a las amplias reglas de competencia para expedir códigos en todos los ramos de la legislación (artículo 150-2 de la Constitución), el legislador tiene las facultades y competencias necesarias para que tenga una extensa libertad de configuración en diseño y regulación de las acciones de grupo. Al respecto citó la Sentencia C-569 de 2004 en la cual, dijo, la Corte estableció que la amplia libertad de configuración que tiene el legislador se encuentra encausada en velar por la finalidad constitucional de facilitar el acceso a la administración de justicia a favor de quienes se encuentran legitimados para acudir a la acción. Advirtió que los textos constitucionales referidos a la acción de grupo permiten establecer cuatro elementos concretos y puntuales acerca de dichas acciones y que la demanda presenta argumentos que van más allá de esos elementos o exigencias constitucionales. Los elementos que, a su saber, resultan esenciales a la acción de grupo, según la Constitución Política, son:

*“- Primero, que será **La ley** la que ‘regulará las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas ...’*

-Segundo, que tales acciones serán las que se originen ‘en los daños ocasionados a un número plural de personas’.

- Tercero, que la regulación acerca del ejercicio de esas acciones debe ‘realizarse’ sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares’. (...)

*- Cuarto, que esas acciones de grupo pueden encontrar como causa –esto es que podrán ejercerse frente a y/o con ocasión de– ‘**la acción u omisión de las autoridades públicas**’.*”¹⁶

47. El experto señaló que el carácter indemnizatorio de la acción proviene de la ley y no de la Constitución. Al respecto, citó la Sentencia C-569 de 2004. Agregó que no se puede desconocer que un acto administrativo de carácter particular que afecte a más de 20 personas puede generar un daño antijurídico y, que el Estado está llamado a responder patrimonialmente en los términos del artículo 90 de la Constitución. Ahora, además, si ese acto administrativo es contrario a la ley o a la Constitución, deberá ser declarado nulo, siempre y cuando se cumpla con el proceso correspondiente. Agregó que: *i)* no todos los actos administrativos que generan un daño son contrarios a la Constitución o a la ley; en estos casos, no es necesario que se declare su nulidad; y, *ii)* en las acciones de grupo no sólo se protegen derechos subjetivos de origen

¹⁵ Folio 11.

¹⁶ Fajardo Gómez Mauricio, escrito de intervención en la D- 14186, en calidad de experto convocado por auto de 6 de abril de 2021. Folio, 12

constitucional o legal, sino que por medio de ésta se pretende amparar todo tipo de derecho e intereses, ya sean colectivos o individuales y lo que se pretende es proteger los perjuicios provenientes de la afectación de un interés subjetivo, por lo que la naturaleza de la acción, en términos legales y no constitucionales, no es únicamente indemnizatoria.

48. Frente al reparo sobre la falta de que se configure un hecho dañoso cuando la fuente es un acto administrativo, indicó que la demanda presenta las siguientes inconsistencias: i) la verificación del hecho dañoso no debe hacerse antes de interponer la acción, sino se hace al momento de dictar la sentencia; al momento de interponer la acción se hace una acusación sobre la configuración del daño; y, ii) la demanda no considera que el daño puede tener diferentes fuentes, incluyendo un acto administrativo; al respecto citó nuevamente la Sentencia C-569 de 2004 para sustentar que la fuente de origen del daño puede ocurrir en momentos diferentes, pero debe mantener unas condiciones uniformes según la ley.

49. La objeción del demandante según la cual el legislador desbordó el ámbito de configuración legislativa en materia de acciones de grupo al presuntamente permitir que en éstas se controvierta la legalidad de actos administrativos, desconoce que es la misma Constitución la que establece que el daño puede surgir de la acción u omisión de las autoridades públicas. Agregó que la presunción de legalidad puede ser desvirtuada dentro de los procesos judiciales establecidos para tal fin. A su saber, la norma demandada en realidad refleja un adecuado y técnico cumplimiento de la función legislativa, por cuanto contempla lo establecido en la Constitución respecto de que la responsabilidad patrimonial del Estado dependerá de la antijuridicidad del daño y no de la conducta del agente del Estado o de la nulidad o validez de los administrativos. Agregó que si bien el accionante argumentó que el Consejo de Estado ha dicho que las acciones de grupo que cuestionan la legalidad de un acto administrativo corresponden materialmente a una demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, esto en nada riñe con el ordenamiento, pues pretende salvaguardar el derecho al acceso a la justicia de los interesados y propender por la celeridad, eficacia, economía, igualdad y seguridad jurídica.

50. En relación con la alegada limitación a la alternatividad de la defensa, señaló que, a diferencia de lo señalado en la demanda, la acción de grupo busca garantizar, entre otros, el acceso a la justicia y propende por una justicia más célere, menos congestionada y con mayor seguridad jurídica. Además, el inicio de una acción de grupo no impide que el individuo que no quiera ser parte del grupo pueda excluirse del proceso y promover su propia acción individual.

51. Sobre la objeción por el presunto desconocimiento de que en las acciones de grupo debe haber condiciones uniformes en un número plural de personas,

observó que en la demanda hay una confusión de conceptos y elementos, cuando del análisis de las acciones de grupo se trata. En efecto, la uniformidad de condiciones respecto de una misma causa o, la uniformidad de la fuente o de la causa, sin duda, es un presupuesto necesario para la estructuración y la procedencia de las acciones de grupo. Lo cual difiere de la uniformidad de los daños o de las afectaciones que puedan padecer los diferentes afectados. Para el interviniente la demanda se refiere a esto último para sostener que a partir de la diversidad de daños que un mismo y único acto administrativo podría generar entre sus destinatarios, impediría entonces que haya *uniformidad de objetivos* entre los integrantes del grupo. Esta última no se constituye como una exigencia para el ejercicio de la acción de grupo.

52. Así, entonces, ninguno de los puntos señalados en el primer cargo cuenta con relevancia constitucional pues se trata de reparos sobre interpretaciones legales.

53. Respecto del segundo cargo, el experto Fajardo Gómez reiteró lo dicho sobre la presunción de legalidad de los actos administrativos y añadió que el razonamiento que propone la demanda conllevaría a una clara vulneración de los principios constitucionales de igualdad, eficacia, economía y celeridad. Lo anterior, por cuanto exigiría que para que un individuo pueda solicitar la indemnización por un daño antijurídico ocasionado por un acto administrativo de carácter particular, debería iniciar dos procesos judiciales: uno para la declaratoria de nulidad y otro para la solicitud de la indemnización. De ser así, para el experto, esta misma lógica debería aplicarse para la acción de nulidad y restablecimiento del derecho. Concluyó que *“el cuestionamiento formulado no dice relación con una supuesta violación directa de la Constitución, sino que se limita a exponer lo que al parecer configura un problema lógico-puesto que se acusa a la norma de generar “un imposible lógico”-cuestión que se resuelve con facilidad al desentrañar la construcción del silogismo al cual se redujo la argumentación en mención.”*¹⁷

54. Así, el segundo cargo está formulado en razón a la interpretación que hace el accionante de la norma, pues a su juicio, el artículo 88 de la Constitución no condiciona la procedencia de la acción de grupo a la configuración y acreditación del daño. Lo que se espera es que en el transcurso de la acción el daño sea acreditado atendiendo a las condiciones procesales que el legislador establezca. Desvirtuando esta premisa, el interviniente advierte que no existe una incompatibilidad entre el diseño constitucional de la acción de grupo y la norma demandada.

¹⁷ Folio 40.

55. Respecto del tercer cargo, el experto Fajardo Gómez señaló que en la corrección de la demanda el actor, principalmente, pretendía demostrar que lo expuesto en la Sentencia C-241 de 2009 no era aplicable al caso, lo que, a su juicio, no puede ser entendido como un cargo de inconstitucionalidad. Frente a los demás argumentos presentados, el experto reiteró que la demanda no explica de qué forma la norma demandada vulnera el debido proceso de la administración, ni es clara en establecer cuáles son los elementos de este derecho que resultarían vulnerados.

56. Sin embargo, para el caso de que la Corte decida entrar en el fondo del asunto, el experto estimó que se debe declarar la exequibilidad de las expresiones demandadas, salvo la que se refiere a la “*ejecución*” del acto administrativo, consagrada en el literal h) del artículo 64 del CPACA, como uno de los puntos de partida del cómputo para establecer la caducidad. Esto por cuanto, dicha expresión implica que el término de caducidad de cuatro (4) meses comenzaría a correr inclusive sin que el acto administrativo de carácter particular y concreto hubiese sido conocido por sus destinatarios determinados en los casos en los que la administración hubiese procedido a la ejecución del mismo.

Ciudadano Harold Eduardo Sua Montaña

57. El ciudadano Harold Eduardo Sua Montaña consideró que la Corte debe declararse **inhibida** para pronunciarse de fondo sobre la totalidad de los cargos, dada la falta de aptitud sustantiva de la demanda. Detalló que la demanda no entrega los elementos esenciales para que la Corte pueda pronunciarse sobre la vulneración de los artículos 29, 88 y 209 de la Constitución, por cuanto no sustenta de manera adecuada cómo las disposiciones acusadas violan (i) el derecho de defensa de las entidades de la administración pública, (ii) los elementos esenciales de procedencia de la acción de grupo y/o (iii) el principio de legalidad de los actos administrativos.

Concepto del Ministerio Público

58. La Señora Procuradora General de la Nación solicitó que se declare la **inexequibilidad** de las expresiones acusadas de los artículos 145 y 164 del CPACA, pues éstas implican una mutación en la naturaleza indemnizatoria de la acción de grupo que se deriva del artículo 88 Superior. A su juicio, ello desborda el margen de configuración normativa del legislador, toda vez que se ampliaron los elementos de la acción, al punto de desdibujar el mecanismo.¹⁸

¹⁸ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia SU-067 de 1993.

59. Observó que la acción de grupo se concibió como la acción de reparación directa en la que primaba el criterio indemnizatorio, pero con la expedición del CPACA, al incluir la posibilidad de incluir pretensiones de nulidad de actos administrativos, se incorporó en el medio de control de indemnización de perjuicios a un grupo, la exigencia de un análisis de legalidad, para expulsar del mundo jurídico un acto administrativo, asunto que resulta incoherente con la noción constitucional. Sobre el particular afirmó:

“En punto de ello, la Vista Fiscal considera que la determinación del legislador de permitir que por medio de la acción de grupo se cuestionen actos administrativos constituye un desarrollo incoherente y asistemático de su noción constitucional. Lo anterior, porque si bien permitir que dicho mecanismo se utilice como una especie de medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho colectivo, atiende a la pluralidad que caracteriza el instrumento; lo cierto es que ello se realiza a costo de ignorar su carácter eminentemente indemnizatorio, pues se le adhiere un componente de control de legalidad que le resulta extraño.”¹⁹

60. Finalmente, advirtió que la ampliación del objeto de la acción de grupo genera una serie de inconvenientes teóricos y prácticos, los cuales, además de tener el potencial de derivar en la proliferación de controversias *sui generis* que congestionen injustificadamente el aparato jurisdiccional, pueden producir consecuencias contrarias para los interesados como:

“(i) que se declare improcedencia del mecanismo grupal y no sea posible acudir a los instrumentos individuales en razón del corto plazo caducidad (4 meses); (ii) que se adopten fallos con efectos de cosa juzgada para todos los potenciales integrantes del grupo en los que se acceda a la nulidad pero no se decreten indemnizaciones, debido a la imposibilidad de comprobar la antijuridicidad del daño con ocasión de la presunción de legalidad de los actos administrativos; o (iii) que se extienda en el tiempo la posibilidad de cuestionar jurisdiccionalmente actos administrativos de carácter particular en perjuicio de la seguridad jurídica.”

61. Cumplido lo previsto en el artículo 242 de la Constitución Política y en el Decreto Ley 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

II. CONSIDERACIONES

A. Competencia

62. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y

¹⁹ Procuraduría General de la Nación, concepto 6965 de 22 de junio de 2021.

decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, pues la expresión acusada hace parte de una ley de la República, en este caso, de la Ley 1437 de 2011.

B. Cuestión previa. Aptitud de la demanda en el caso *sub judice*. Reiteración de jurisprudencia²⁰

63. En la Sentencia C-623 de 2008,²¹ la Corte Constitucional consideró que, aunque la oportunidad procesal para definir la aptitud de la demanda es el auto admisorio, la Sala Plena al momento de fallar puede hacer un examen más profundo y, de cara al principio *pro actione*, verificar el cumplimiento los requisitos para proceder al estudio de fondo,²² a pesar de no encontrarse obligada a ejercer dicha potestad en la referida etapa del proceso.

64. La jurisprudencia constitucional ha explicado que si bien la acción pública de inconstitucionalidad es expresión del derecho de participación en una democracia para ejercer el control público²³ y constituye un instrumento de control ciudadano sobre el poder de configuración normativa que radica, de manera principal, en el Congreso de Colombia,²⁴ su ejercicio no está desprovisto de exigencias. Si bien éstas no pueden constituirse en barreras para ejercitar el derecho de acción y de acceso a la administración de justicia, están orientadas a dar cuenta (i) de la presunción de corrección de las leyes, con mayor precisión e intensidad de aquellas proferidas por el Congreso, y de la pretensión de estabilidad del ordenamiento jurídico en beneficio de la seguridad que debe brindar a sus destinatarios; y, (ii) del ejercicio ponderado de la competencia del Juez Constitucional, que, por un lado, no debe asumir por sí mismo la carga de formular acusaciones contra las normas que luego debe estudiar con imparcialidad; y, por el otro, le corresponde garantizar un escenario en el que el escrito de la demanda permita orientar la participación y el debate ciudadano.²⁵

²⁰ Cfr. Corte Constitucional, sentencias C-1095 de 2001, C-1143 de 2001, C-041 de 2002, C-405 de 2009, C-128 de 2011, C-673 de 2015, C-658 de 2016, C-148 de 2018 y C-538 de 2019.

²¹ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-623 del 25 de julio de 2008, la cual fue reiterada, entre otras, en las Sentencias C-894 de 2009, C-055 y C-281 de 2013 y C-165 de 2019.

²² Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-281 de 2013: “(...) Aun cuando en principio, es en el auto admisorio donde se define si la demanda cumple o no con los requisitos mínimos de procedibilidad, ese primer análisis responde a una valoración apenas sumaria de la acción, llevada a cabo únicamente por cuenta del Magistrado Ponente, razón por la cual, la misma no compromete ni define la competencia del Pleno de la Corte, que es en quien reside la función constitucional de decidir de fondo sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes y los decretos con fuerza de ley (C.P. art. 241-4-5)”.

²³ Concretando los mandatos previstos en los artículos 1, 2 y 3 de la Constitución Política. Ahora bien, el artículo 40.6 expresamente prevé como derecho político la interposición de acciones públicas en defensa de la Constitución.

²⁴ Artículos 114 y 150 de la Constitución Política.

²⁵ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C -483 de 2020.

65. Bajo tal premisa y, partiendo del contenido del artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, la jurisprudencia ha precisado que, para que exista demanda en forma, el ciudadano demandante, en el respectivo escrito debe: *i)* identificar de manera precisa las normas que acusa como inconstitucionales; *ii)* las disposiciones superiores que estima infringidas; y, *iii)* exponer las razones o motivos por los cuales la norma acusada, viola la Constitución, lo que se traduce, a su vez, en la formulación de por lo menos un cargo concreto de inconstitucionalidad.²⁶ El demandante, por supuesto, también, debe explicar la razón por la cual estima que la Corte Constitucional es competente para conocer del asunto (artículos 241 de la Constitución y 2 del Decreto 2067 de 1991).

66. En relación con el tercero de los anteriores requisitos, la exigencia se traduce en que la acusación presentada se apoye en razones: **(i) claras**, esto es, que la acusación formulada sea comprensible y de fácil entendimiento; **(ii) ciertas**, esto es, que la acusación recaiga directamente sobre el contenido de la disposición demandada y no sobre una proposición jurídica inferida o deducida por el actor o sobre otras normas que no son el objeto concreto de la demanda; **(iii) específicas**, esto es, que defina o demuestre en forma diáfana la manera cómo la norma vulnera la Constitución; **(iv) pertinentes**, esto es, que utilice argumentos de naturaleza estrictamente constitucional y no razones de orden legal, personal, doctrinal o de simple conveniencia; y, **(v) suficientes**, lo que significa que la acusación contenga todos los elementos fácticos y probatorios que devienen necesarios para adelantar el juicio de inconstitucionalidad, de forma que suscite por lo menos una sospecha o duda mínima sobre la constitucionalidad del precepto impugnado.²⁷

67. Cuando se satisfacen los requisitos atrás señalados, la Corte se encuentra en condiciones de adelantar el control de constitucionalidad con el objetivo de establecer si lo acusado “*se somete o no al ordenamiento supralegal que se dice desconocido*”.²⁸ De lo contrario, al juez constitucional le será imposible “*entrar en el examen material de los preceptos atacados con miras a establecer si se avienen o no a la Constitución*”.²⁹ En tales circunstancias, no habrá lugar a darle curso al proceso o habiéndolo adelantado, él debe culminar con una sentencia inhibitoria, sin que en este caso pueda oponerse una primera decisión de admisión dado que es en la Sala Plena de la Corporación, integrada por todos

²⁶ Cfr. Corte Constitucional, sentencias C-236 de 1997, C-447 de 1997, C-426 de 2002 y C-170 de 2004.

²⁷ En la Sentencia C-1052 de 2001, sistematizando los lineamientos fijados por la jurisprudencia, la Corte definió las circunstancias a partir de las cuales un cargo se entiende debidamente estructurado. De ahí que el citado fallo sea objeto de reiteración por la Corte en innumerables pronunciamientos.

²⁸ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-353 de 1998.

²⁹ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-357 de 1997.

sus magistrados, en la cual recae la competencia de proferir un fallo, determinando, previa deliberación, si la demanda es apta o no.³⁰

68. En el asunto *sub judice*, dos de los intervinientes estimaron que la Corte debe declararse inhibida para proferir una decisión de mérito, por cuanto, señalaron, ningún cargo cumple con los requisitos de claridad, pertinencia, especificidad y suficiencia exigida por la jurisprudencia al precisar el alcance y contenido del Decreto 2067 de 1991. Específicamente señalan que en la demanda: (i) no se explica claramente como las normas acusadas vulneran los artículos 29, 88 y 209 de la Constitución; (ii) los cargos presentados obedecen a interpretaciones realizadas por el demandante que no corresponden a lo mencionado por la Constitución o la ley; y, (iii) los reparos no son de relevancia constitucional. La Universidad Externado, concretamente solicitó que la Corte se declare inhibida respecto del tercer cargo, al considerar que éste se fundamenta en interpretaciones jurisprudenciales y no en una vulneración del derecho al debido proceso.

69. Respecto del primer cargo, la Corte encuentra que dos de los cuatro argumentos presentados cumplen con los requisitos exigidos por la jurisprudencia para la formulación de un reparo constitucional y plantean un problema constitucional que amerita un pronunciamiento de fondo. Los restantes no cumplen con los requisitos de certeza y pertinencia.

70. Para el accionante, las normas acusadas transgreden el artículo 88 de la Constitución porque desconocen los atributos esenciales de la acción de grupo, ya que: i) autorizan que en ésta se declare la nulidad del acto administrativo que presuntamente generó el daño, lo que implica que no se requiera un hecho dañoso previo al inicio de la acción; (ii) autorizan que se formulen cargos contra actos administrativos que no generen condiciones uniformes; (iii) no garantizan que los afectados puedan escoger entre diferentes mecanismos de defensa; y, (iv) desconocen la finalidad indemnizatoria de la acción.

71. La Corte encuentra que el primer y segundo argumento plantean controversias de índole constitucional que requieren ser atendidas. El primer argumento señala que se desconoce el artículo 88 de la Constitución en tanto que se permite que se estudie la nulidad de un acto administrativo dentro de la acción de grupo, lo cual, a juicio del actor, no está contemplado en la citada

³⁰ En la Sentencia C-894 de 2009, se afirmó que: “la propia jurisprudencia ha dejado claro, que la Corte se encuentra habilitada para adelantar un nuevo estudio de procedibilidad de la demanda en la Sentencia, cuando de la valoración de los elementos fácticos allegados al proceso, se infiere una inobservancia de los requisitos mínimos de procedibilidad en la acusación, que a su vez no permite delimitar el ámbito de competencia de la Corte para pronunciarse. Se ha explicado al respecto, que en esa instancia procesal, el análisis resulta de mayor relevancia, si se tiene en cuenta que para ese momento, “además del contenido de la demanda, la Corte cuenta con la opinión expresada por los distintos intervinientes y con el concepto del Ministerio Público, quienes de acuerdo con el régimen legal aplicable al proceso de inconstitucionalidad, [sólo] participan en el juicio con posterioridad al auto admisorio.”

norma superior y, como consecuencia de ello, permite que se inicie la acción de grupo sin que exista un daño. A su vez, la Sala considera que se debe proceder con el estudio de mérito sobre la posible inconstitucionalidad de la inclusión del estudio de nulidad en sede de la acción de grupo, toda vez, que, en principio, de la lectura del artículo 88 Superior no se evidencia dicha posibilidad, lo que plantea una inquietud clara y sustentada en términos constitucionales. Por lo tanto, se estima que este argumento del primer cargo cumple con los requisitos establecidos por la jurisprudencia para proceder a su estudio de fondo.

72. Ahora, frente al desconocimiento del carácter indemnizatorio de la acción de grupo por las normas acusadas, si bien es cierto algunos intervinientes afirman que la Constitución no prevé de forma expresa que la acción de grupo tenga un carácter indemnizatorio, otros sostienen lo contrario a partir de la lectura textual del inciso segundo del artículo 88 constitucional y de algunos pronunciamientos ya realizados por la Corte al respecto.

73. Así las cosas, la determinación de si tal atributo de la acción de grupo tiene o no origen en un mandato constitucional y el análisis en relación con su supuesta vulneración, deben ser objeto de un estudio de fondo cuya competencia corresponde de manera exclusiva a la Sala Plena. Estimar lo contrario implicaría asumir que, tal definición correspondía hacerlo en principio al magistrado sustanciador, o bien que podría ser adoptada por la Corte aun cuando ésta no emitiera un pronunciamiento de fondo. Evidentemente las dos alternativas resultan inadmisibles, pues es claro que tales disquisiciones exigen el ejercicio pleno de la competencia que la Constitución le ha confiado a esta Corte en relación con la salvaguarda de su supremacía.

74. Contrario a lo expuesto, respecto del segundo argumento relativo a la composición del grupo, la Sala encuentra que este elemento de la acción de grupo no está consagrado en la Constitución, sino en el artículo 46 de la Ley 472 de 1998, de manera que el argumento presenta un problema de *pertinencia*, pues no plantea un problema de orden constitucional, sino legal y, por lo tanto, no puede ser tenido en cuenta en el estudio de inconstitucionalidad de la norma.

75. En el mismo sentido, el tercer argumento, referente a la alternatividad o posibilidad de escoger entre diferentes mecanismos de defensa, no cumple con el requisito de *certeza*. En los apartes de las normas demandadas no hay restricción o mención alguna relacionada con la posibilidad o imposibilidad de ejercer otras acciones. Las normas acusadas establecen, por un lado, la posibilidad de que se estudie la nulidad de un acto administrativo dentro de la acción de grupo (art. 145 del CPACA) y establece que dicha acción debe ser iniciada dentro de los 4 meses siguientes a la notificación del acto administrativo (art. 165 del CPACA).

76. Por lo tanto, estos dos últimos argumentos no serán tenidos en cuenta en el estudio del cargo propuesto por el accionante.

77. De acuerdo con lo antes expuesto, el primer cargo por violación al artículo 88 de la Constitución procede contra las normas demandadas por cuanto éstas (i) permiten el estudio de la nulidad del acto administrativo en el trámite de la acción de grupo; y, (ii) podrían desconocer el carácter indemnizatorio de la acción de grupo, lo cual, presuntamente desconoce elementos esenciales del artículo 88 de la Constitución.³¹

78. No ocurre lo mismo con el segundo cargo. Para la Sala, éste no cumple con los requisitos de especificidad, pertinencia y certeza. En principio, el accionante afirmó que hay una vulneración del artículo 209 de la Constitución por cuanto se desconoce la presunción de legalidad de los actos administrativos. Señaló que la presunción de legalidad deviene del artículo 209 de la Constitución Política, pues este establece que *“la función administrativa está al servicio de los intereses generales”* y para que el Estado pueda cumplir con la función administrativa sus actos deben gozar de la presunción de legalidad.³² Bajo esta premisa, sin embargo, las normas demandadas generan una contradicción porque es *“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.”*³³

79. La Sala estima que el argumento anterior incumple el requisito de *especificidad*. El actor indica que la norma acusada vulnera el artículo 209 por cuanto desconoce la presunción de legalidad de los actos administrativos, pero no concreta o precisa el reproche porque no explica o justifica cómo es que la referida presunción se deriva del artículo 209 de la Constitución Política, ni cómo es que una decisión judicial que se adopte al revisar y resolver una acción de grupo implicaría su desconocimiento. Así, entonces, el cargo no se sustenta en un argumento concreto y específico, sino que obedece a una conjetura vaga basada en la opinión del accionante sobre el alcance normativo del artículo 209 de la Constitución y el efecto que, según su dicho, sin explicación ni soporte

³¹ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-065 de 2021. *“En sus pronunciamientos, la Corte ha enfatizado que las exigencias que rigen en esta materia no resultan contrarias al carácter público de la acción de inconstitucionalidad, sino que responden a la necesidad de establecer una carga procesal mínima que tiene como finalidad permitir que la guardiana de la Constitución pueda cumplir de manera eficaz las funciones que le han sido asignadas en esta materia por la Constitución Política. // Con todo, la Corte también ha aceptado que cuando la Constitución hace referencia a la guarda integral y supremacía de la Constitución, “la acción de inconstitucionalidad, dado su carácter público, está regida por el principio pro actione que obliga a no proceder con excesivo rigor al examinar el cumplimiento de los requisitos de la demanda, prefiriendo una decisión de fondo antes de la inhibitoria, pues esta última podría restringir el derecho de participación ciudadana y frustrar el acceso al recurso judicial efectivo ante la Corte, dando lugar a una suerte de denegación de justicia constitucional.”*

³² Al respecto el accionante citó la Sentencia C-197 de 1999.

³³ Corrección de la demanda. Folio 6.

alguno, tendría una decisión judicial que se adopte al resolver una acción de grupo.

80. Además, el cargo no cumple el requisito de *certeza* por cuanto se basa en una lectura de las disposiciones acusadas de la cual no se sigue el contenido que afirma. En efecto, el accionante concluye de las normas acusadas, sin fundamento alguno, que con motivo del ejercicio de la acción de grupo no se estudia la validez del acto administrativo ni se declara la nulidad, sino que de entrada éste se asume nulo, como presupuesto de la acción. En contraste, la Sala encuentra que, precisamente el artículo 145 del CPACA acusado, admite que se solicite la declaratoria de nulidad de un acto administrativo cuando ésta sea necesaria para determinar la responsabilidad del Estado por el daño antijurídico que dicho acto causa a los integrantes de un grupo. De manera que, contrario a lo afirmado por el accionante, la nulidad del acto no se presume, sino que se puede solicitar como una de las pretensiones declarativas y, una vez probada y declarada por el juez, consecuentemente éste podrá verificar si se cumplen las demás condiciones necesarias para a su vez declarar la responsabilidad del Estado y ordenar el reconocimiento y pago de la indemnización correspondiente por el daño antijurídico irrogado al grupo.

81. Por último, el cargo carece de *pertinencia* pues no se dirige contra un mandato constitucional cierto, sino contra una interpretación personal de lo que, a juicio del actor, significa la presunción de legalidad del acto administrativo. El accionante parte de la idea de que la presunción de legalidad no admite prueba en contrario por fuera del medio de control de nulidad simple o del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho. Empero, esto no se sigue del texto de la Constitución, ni de los precedentes fijados por esta Corte al revisar el contenido y alcance de ésta. Por el contrario, el control ciudadano de los actos de autoridad, que caracteriza al Estado de Derecho, implica necesariamente la posibilidad de cuestionar la validez de los actos administrativos y obtener su declaratoria de nulidad por un juez facultado para tal efecto. A juicio del actor, tal declaratoria debería darse exclusivamente en un proceso judicial en el cual se ejercite el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, o el medio de control de nulidad simple, pero lo cierto es que la Constitución no contiene una regla o un principio del que se siga esta obligación.

82. Así, la Sala concluye que el segundo cargo formulado por el accionante versa sobre el contenido que el accionante les adjudica a las normas cuya tensión propone, pero no plantea un debate constitucional. Se indica un argumento en donde las premisas, tanto de lo que dice que señala la norma constitucional, como las implicaciones de la norma demandada, corresponden a una lectura personal del accionante pero no a lo que se deriva de la norma

constitucional, por lo que de manera alguna ello puede entenderse como un argumento de naturaleza constitucional.

83. En tal virtud, la Sala se inhibirá de conocer del segundo cargo propuesto por el accionante que se refiere al presunto desconocimiento del artículo 209 de la Constitución.

84. En relación con el tercer cargo, la Sala encuentra que tampoco es apto para estudiarse de fondo para resolver la demanda pues no cumple con los requisitos de *especificidad, suficiencia y certeza*.

85. El cargo formulado señala que por cuenta de las normas demandadas hay una vulneración al derecho al debido proceso previsto en el artículo 29 de la Constitución. Al sustentar el concepto de la violación el actor señaló que 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 término se cuenta a partir de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo a cualquiera de sus destinatarios.”* Así, en criterio del actor, el término de caducidad de la acción se reinicia cada vez que hay una notificación de un acto administrativo particular y permite que las personas a las que les haya caducado la acción de nulidad y restablecimiento del derecho puedan unirse al grupo y solicitar la nulidad de su acto y respectiva reparación, lo cual deja a las *“entidades estatales en una situación de incertidumbre que erosiona sus derechos procesales”*, convierte en provisionales unos términos perentorios y viola la seguridad y certeza jurídica del ordenamiento.

86. Como respuesta al auto inadmisorio de la demanda en el cual se indicó que el cargo carecía de pertinencia por tratarse de un reparo que no guarda relación con un reproche de naturaleza constitucional sino con un problema de aplicación de las normas, el actor señaló que las normas acusadas *“desconoce(n) el derecho de defensa de las entidades estatales pues le restan efectividad a la figura de la prescripción.”* Señaló que un problema similar fue estudiado en la Sentencia C-241 de 2009 y que, por tanto, se trata de un tema de relevancia constitucional. Sin embargo, indicó que no se debe aplicar la misma regla establecida en esa providencia, pues en este caso el supuesto hecho dañoso proviene de un acto administrativo y no de un hecho dañoso general como el que se estudió en la citada providencia.

87. Al respecto, la Sala considera que los argumentos anteriores incumplen con el requisito de *especificidad*, por cuanto en sus escritos el actor no justifica cómo las normas acusadas desconocen el artículo 29 de la Constitución. Si bien señaló que *“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” y que “[e]sta 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”, no presentó argumentos o justificación alguna de cómo esto afecta la garantía constitucional del derecho de defensa de las entidades demandadas. Tampoco demostró cómo se desconocen los elementos esenciales de este derecho, como la posibilidad de tales entidades de participar activamente dentro del proceso, solicitar y controvertir pruebas, interponer recursos de ley o de ejercer medios de control previstos por el legislador. Por ello, la Sala observa que el cargo presenta argumentos vagos y genéricos sobre el alcance de las normas demandadas y no argumentos concretos y específicos que demuestren la violación al artículo 29 Superior.

88. Así mismo, el cargo tampoco cumple con el requisito de *suficiencia*. Los argumentos presentados tanto en la demanda como en la corrección no aportan elementos fácticos y probatorios que demuestren que existe una vulneración al derecho de defensa de las entidades que integran la organización estatal. Estos se centran en reiterar cómo las normas conducirían a que haya inseguridad jurídica en el ordenamiento, que se resta efectividad a la figura de la prescripción, y cómo se amplía la oportunidad para acudir a la indemnización. Empero, se trata de meras afirmaciones sin sustento o desarrollo sobre cómo se afecta o vulnera el artículo 29 de la Constitución.

89. Por último, el cargo no cumple el requisito de *certeza*. Para el actor las normas demandadas permiten que una persona pueda unirse al grupo para solicitar la reparación por los daños causados por un acto administrativo, sin importar que la acción de nulidad y restablecimiento del derecho le haya caducado. No obstante, el aparte demandado del artículo 145 del CPACA establece que se podrá solicitar la nulidad de un acto administrativo en la acción de grupo y el aparte demandado del artículo 164 del CPACA indica que cuando el daño provenga de un acto administrativo y se solicite la nulidad de este, la demanda deberá presentarse dentro de los 4 meses siguientes a la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo. Así, la Sala concluye que el cargo propuesto recae sobre una interpretación de las normas que sin embargo no corresponde a lo que éstas señalan, por cuanto de manera alguna se puede inferir o siquiera interpretar que las normas demandadas hagan referencia a las reglas para la conformación del grupo, o que hagan referencia a las exigencias que deben aplicarse para aquellos que deseen ser parte de éste, por lo que se concluye que el cargo carece de *certeza*.

90. Por lo anterior, la Sala se inhibirá de conocer el tercer cargo propuesto por el accionante en relación con el presunto desconocimiento del artículo 29 de la Constitución.

C. Problema jurídico y esquema de resolución

91. La Corte estudiará a continuación la demanda presentada por el ciudadano Camilo Gómez Alzate contra los artículos 145, inciso segundo, y 164, numeral 2 literal h (parcial) de la Ley 1437 de 2011, en cuanto se considera que lesiona el artículo 88 de la Constitución Política. En particular, el accionante afirma que las disposiciones acusadas desconocen el diseño institucional que la Constitución le asigna a las acciones de grupo.

92. Para el Ministerio Público, el Ministerio del Interior, y los ciudadanos Charimar Arenas, José Miguel Rueda y Jonatan Gómez Fajardo las normas demandadas deberían declararse inexecutable. Los primeros exponen argumentos análogos a los establecidos por el demandante, y el ciudadano Gómez indica que las normas demandadas deberían ser declaradas inconstitucionales por vulnerar el derecho al acceso a la justicia. Para la Universidad Externado de Colombia y la Universidad Libre las pretensiones del accionante deben ser desestimadas y, por los cargos propuestos, se debe declarar la exequibilidad de las normas acusadas. Los ciudadanos Mauricio Fajardo Gómez y Harold Eduardo Sua Montaña³⁴ allegaron escrito, con el objeto de solicitar a la Corte Constitucional la inhibición o, en subsidio, la declaratoria de exequibilidad del inciso segundo del artículo 145 y de la segunda parte del literal h) del numeral 2º del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA).

93. En el marco del inciso segundo del artículo 145 y el numeral 2 literal h (parcial) del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, que permiten que se estudie la nulidad de un acto administrativo con motivo del ejercicio de una acción de grupo, la Corte deberá resolver el siguiente problema jurídico: ¿El legislador excedió el margen de configuración que le reconoce la Constitución y desconoció el carácter esencialmente indemnizatorio de la acción de grupo, al diseñar un proceso que permite que se estudie la nulidad de un acto administrativo que causa un daño antijurídico con motivo del ejercicio de la acción de grupo, siempre y cuando la acción se inicie en los 4 meses siguientes a la notificación del citado acto administrativo?

94. Para resolver el anterior cuestionamiento, la Corte: (i) reiterará lo establecido por la jurisprudencia sobre la libertad de configuración legislativa en materia de procesos judiciales y, en especial, lo establecido por la jurisprudencia frente a la libertad de configuración normativa en relación con la acción de grupo; (ii) caracterizará los antecedentes, alcances y contenido de las disposiciones demandadas; (iii) presentará un recuento de la jurisprudencia

³⁴ Folios 203 a 215.

constitucional sobre los aspectos esenciales de la acción de grupo; y, (iv) finalmente, procederá a la solución del caso concreto.

(i) La amplia libertad de configuración del legislador para la regulación de la acción de grupo

95. Los numerales 1 y 2 del artículo 150 de la Constitución Política, así como los artículos 89³⁵ y 228³⁶ prevén que le corresponde al Congreso de la República, mediante la expedición de leyes, regular, entre otros, los procesos y acciones judiciales. La jurisprudencia constitucional ha señalado que, en cumplimiento de esta competencia, se deben fijar reglas que busquen garantizar y materializar los derechos fundamentales al debido proceso (artículo 29) y el acceso a la administración de justicia (artículo 229). Las reglas así formuladas permiten desarrollar el principio de legalidad y “*consolidan la seguridad jurídica, la racionalidad, el equilibrio y finalidad de los procesos*”.³⁷

96. El amplio margen de configuración normativa en materia de procesos judiciales implica que el legislador tiene la tarea de: i) establecer las reglas de los procesos judiciales; ii) crear, modificar o eliminar trámites procesales; iii) determinar la naturaleza de las actuaciones judiciales; iv) eliminar y crear etapas procesales; v) establecer las formalidades requeridas; vi) disponer del régimen de competencia que asiste a cada autoridad; vii) determinar el sistema de publicidad de las actuaciones; viii) establecer la forma de vinculación al proceso; ix) fijar los medios de convicción de la actividad judicial; x) determinar los recursos para ejercer la contradicción; y, xi) instituir los deberes, obligaciones y cargas procesales de las partes.³⁸ Así, la Constitución permite al legislador modificar, privilegiar o suprimir elementos o procedimientos con el fin de salvaguardar los derechos al debido proceso y al acceso a la justicia.³⁹

97. En reiterada jurisprudencia, la Corte, además de señalar en qué ámbitos el Congreso de Colombia tiene un amplio margen de configuración frente a la regulación de los procesos judiciales, ha señalado que dicha potestad no es absoluta o arbitraria, sino que debe ceñirse a los límites y parámetros que

³⁵ Constitución Política de Colombia. “**ARTICULO 89.** Además de los consagrados en los artículos anteriores, la ley establecerá los demás recursos, las acciones, y los procedimientos necesarios para que puedan propugnar por la integridad del orden jurídico, y por la protección de sus derechos individuales, de grupo o colectivos, frente a la acción u omisión de las autoridades públicas.”

³⁶ Constitución Política de Colombia “**ARTICULO 228.** La Administración de Justicia es función pública. Sus decisiones son independientes. Las actuaciones serán públicas y permanentes con las excepciones que establezca la ley y en ellas prevalecerá el derecho sustancial. Los términos procesales se observarán con diligencia y su incumplimiento será sancionado. Su funcionamiento será desconcentrado y autónomo.”

³⁷ Cfr., Corte Constitucional, Sentencia T-001 de 1993, citada en las Sentencias C-227 de 2009 y C-031 de 2019.

³⁸ Cfr., Corte Constitucional. Sentencia C-315 de 2021, C-319 de 2013 y C-031 de 2019.

³⁹ Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-1104 de 2001, C-282 de 2017, y C-025 de 2018.

impone la Constitución.⁴⁰ Con base en lo previsto en la Constitución Política, la Corte Constitucional ha formulado cuatro límites a la libertad de configuración legislativa en materia de diseño procesal:⁴¹

98. El primero, es la imposibilidad del legislador de modificar los elementos, recursos o trámites que están expresamente previstos en la Constitución. Por ejemplo, el diseño del procedimiento de tutela establecido en el artículo 86 de la Constitución, entre otros.

99. El segundo límite, dicta que las reglas que se desarrollen deben velar por la garantía de los fines del Estado como la justicia y la igualdad. Al tratarse precisamente del desarrollo de la función judicial, no se puede obviar que según lo previsto en el artículo 228 de la Constitución, los procedimientos deben buscar la materialización del derecho sustancial. Además, las formas procesales deben priorizar la independencia y autonomía judicial, la publicidad de la actuación judicial, y la garantía del acceso a la justicia.

100. En tercer lugar, la reglamentación de los procesos y procedimientos debe respetar los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

101. El cuarto límite exige que los procesos creados respeten los principios establecidos en los artículos 29, 209 y 228 de la Constitución. En otras palabras, que garanticen los derechos al debido proceso, el acceso a la administración de justicia, y la primacía del derecho sustancial.⁴²

102. Los límites referidos orientan el control que debe adelantar el juez constitucional al momento de analizar disposiciones normativas mediante las cuales el legislador ha resuelto tensiones entre principios en uso de su amplio margen de configuración. Especialmente se deberán tener en cuenta los principios de razonabilidad y proporcionalidad.⁴³ No serán válidas las disposiciones que anulan u obstaculizan el derecho de acción y, siempre se deberá velar porque se proteja el derecho sustancial en el proceso.

103. En conclusión, el legislador tiene un amplio margen de configuración normativa en la regulación de los procedimientos y procesos judiciales, tal como lo establecen los artículos 150 (numerales 1 y 2) y 228 de la Constitución, pues es el encargado de modificar, crear o suprimir procedimientos o sus elementos con el fin de salvaguardar el debido proceso y el acceso a la administración de justicia. Sin embargo, esta facultad no es absoluta, sino que

⁴⁰ Cfr., Corte Constitucional. Sentencia C-227 de 2009, C-309 de 2002, C-204 de 2001, C-315 de 2021, C-319 de 2013 y C-031 de 2019.

⁴¹ Corte Constitucional. Sentencias C-337 de 2009, C-319 de 2013 y C-031 de 2019, entre otras.

⁴² Cfr., Corte Constitucional. Sentencia C-555 de 2001.

⁴³ Cfr., Corte Constitucional. Sentencia C-870 de 2014, C-116 de 2008, entre otras.

se encuentra limitada por los principios de razonabilidad y proporcionalidad y el respeto por la garantía del debido proceso, el acceso a la administración de justicia y la primacía del derecho sustancial.

104. Ahora, en el caso de las acciones de grupo, este margen de configuración fue ratificado por la Constitución en el artículo 88 en el cual expresamente se establece que la ley regulará las acciones de grupo. Así, al legislador le compete la regulación procesal para el reconocimiento y efectividad de la acción de grupo, cuya vocación como ya se dijo, es la de facilitar el acceso a la administración de justicia y propender por la protección eficaz de todos los derechos.

105. Ahora, además de los límites a la libertad de configuración del legislador mencionados anteriormente, la Corte ha señalado otros límites de configuración para las acciones de grupo. Estas son:

- a. El legislador debe respetar la naturaleza y finalidades de la acción de grupo fijadas por el Constituyente en el artículo 88 Superior;
- b. El legislador no puede restringir indebidamente la naturaleza indemnizatoria, los derechos sobre los cuales se puede efectuar la reparación, ni tampoco puede establecer procedimientos que sean barrera para la efectiva solicitud de una indemnización plena del daño causado⁴⁴; y,
- c. El legislador debe establecer mecanismos racionales que promuevan la acción de grupo, por lo cual la regulación debe favorecer el ejercicio y efectividad de estas acciones⁴⁵ en los términos establecidos por la Constitución con el fin de fortalecer el acceso a la administración de justicia y la eficiencia judicial.⁴⁶

106. En observancia de lo anterior, la Corte ha declarado inexecutable aquellas disposiciones relacionadas con la acción de grupo que entorpecen la solicitud y reconocimiento de las personas sobre las cuales se configuró el daño. Ejemplos de esto se encuentran en las Sentencias:

- a. C-215 de 1999, en la que la Corte declaró inexecutable la regla contenida en el artículo 70 de la Ley 472 de 1998, según la cual las indemnizaciones que no hubieren sido reclamadas por sus beneficiarios dentro del año siguiente a la fecha de la Sentencia que las hubiere ordenado ingresan

⁴⁴ Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-242 de 2012.

⁴⁵ Cfr., Corte Constitucional. Sentencias C-569 de 2004 y C-241 de 2009.

⁴⁶ Cfr., Corte Constitucional. Sentencia C-242 de 2012.

definitivamente al patrimonio del Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos.

- b. C-569 de 2004, que declaró inexecutable las expresiones contenidas en los artículos 3 y 46 de la Ley 472 de 1998 que permitían que el Consejo de Estado interpretara que para la procedibilidad de la acción se requería la preexistencia del grupo afectado con antelación a la ocurrencia del daño.
- c. C-116 de 2008, que declaró executable el *“inciso tercero del artículo 46 de la Ley 472 de 1998, en el entendido de que para la legitimación activa en las acciones de grupo no se requiere conformar un número de veinte personas que instauren la demanda, pues basta que un miembro del grupo que actúe a su nombre señale en ella los criterios que permitan establecer la identificación del grupo afectado.”*

107. Así, además de los límites que tiene el legislador para la creación, modificación o eliminación de procedimientos judiciales (razonabilidad y proporcionalidad, respeto por la garantía del debido proceso, acceso a la administración de justicia y primacía del derecho sustancial), en el caso de las acciones de grupo, éste debe respetar la naturaleza y finalidad de la acción de grupo, velar porque los procedimientos no entorpezcan el procedimiento de la acción de grupo y propender por procedimientos de fortalezcan el acceso a la administración de justicia y la eficiencia judicial entre otros.

(ii) Antecedentes, alcances y contenido de las disposiciones demandadas.

108. Desde sus inicios, se consideró que la acción de grupo se asemejaba a la acción individual de reparación directa, para esa época consagrada en el Código Contencioso Administrativo,⁴⁷ dado que ambas acciones constituían medios procesales para obtener la indemnización de perjuicios, siendo la primera de ellas una acción colectiva y la segunda una acción individual.

109. Con la expedición del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo contenido en la Ley 1437 de 2011, se introdujo una variación a la pretensión de grupo que tradicionalmente se venía conociendo en

⁴⁷ El Código Contencioso Administrativo contenido en el Decreto 01 de 1984, modificado por la Ley 446 de 1998 disponía: “Artículo 86. Acción de reparación directa. La persona interesada podrá demandar directamente la reparación del daño cuando la causa sea un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquiera otra causa.”,

virtud de la Ley 472 de 1998. En el segundo inciso del artículo 145⁴⁸ -que ahora es materia de la presente demanda de inconstitucionalidad-, se dispuso:

“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.”

110. Esta disposición tuvo su origen en la Comisión de Reforma creada por el Consejo de Estado, en la cual se elaboró el texto en que se fundó el proyecto que dio origen a la Ley 1437 de 2011. La Comisión discutió el alcance de la adición introducida en el artículo 145, para esclarecer la viabilidad de la petición de nulidad de actos administrativos, y *“precisó que en efecto la misma correspondía a una pretensión de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter grupal”*⁴⁹ como instrumento para debatir la legalidad de un acto administrativo de contenido particular para poder obtener la indemnización de los perjuicios causados.⁵⁰

111. Como resultado de estas discusiones, se consignaron en el proyecto que dio origen a la Ley 1437 de 2011 los literales d y h en el numeral 2º del artículo 164,⁵¹ en los cuales se define la oportunidad para presentar la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho y la de reparación de los perjuicios causados a un grupo cuando el daño provenga de un acto administrativo particular. En esa normativa se estableció, para ambos casos, que la demanda deberá ser presentada, so pena de caducidad, dentro de los cuatro meses

⁴⁸ CPACA “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.”

⁴⁹ Cfr., Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Plena - Sección Tercera, Sentencia del 11 de octubre de 2017, radicado: 66001-23-33-000-2015-00431 01 (AG) (IJ), demandantes: Arley Naranjo Aranzazu y otros, demandados: Nación- Ministerio de Educación y otro; medio de control: pretensión de grupo - artículo 145 de la Ley 1437 de 2011.

⁵⁰ Nota original de la Sentencia del 11 de octubre de 2017, radicado: 66001-23-33-000-2015-00431 01 (AG) (IJ): “Cfr. Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado y Ministerio de Justicia y del Derecho, op. cit., p. 34”.

⁵¹ “Artículo 164. Oportunidad para presentar la demanda. La demanda deberá ser presentada: (...) 2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad: (...) d) Cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, la demanda 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, según el caso, salvo las excepciones establecidas en otras disposiciones legales; (...) 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 (...).”

siguientes a la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo. En ese sentido, la Ley 1437 de 2011 unificó el término de caducidad fijado para presentar las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho y para las acciones de grupo cuando se requiera la declaración de nulidad del acto administrativo para derivar la responsabilidad del Estado.

112. Al respecto en la ponencia para primer debate en la Comisión Primera del Senado de la República en donde se radicó el proyecto de ley “por el cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo de lo Contencioso Administrativo”, presentado el 27 de noviembre de 2009, sobre el tema se dijo:

“4. Unificación de procesos y redefinición de los medios de control judicial

“El proyecto propone cambiar el actual sistema que parte de la existencia de una pluralidad de acciones, por considerar que el derecho a accionar es uno y único, como una de las manifestaciones del Derecho Fundamental de Acceso a la Justicia, de manera que su unificación en un solo esquema procesal evita que se haga nugatorio el acceso a la justicia por equivocaciones, por parte de los usuarios, en la selección del medio de control adecuado para acceder a la Jurisdicción.

“Con este propósito, el Título III de la Parte Segunda integra, además de los medios de control que actualmente se definen en el Código como acciones de nulidad, nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa, controversias contractuales y nulidad electoral, otro tipo de pretensiones como la nulidad por inconstitucionalidad prevista en el artículo 237 numeral 2 de la Constitución Política; el control inmediato de legalidad conforme al artículo 20 de la Ley 137 de 1994; la repetición de acuerdo con el artículo 2 de la Ley 678 de 2001; la pérdida de investidura prevista en la Ley 144 de 1994; la protección de intereses y derechos colectivos y la reparación del daño causado a un grupo previstas en la Ley 472 de 1998; y el cumplimiento de normas con fuerza material de ley o de actos administrativos prevista en la Ley 393 de 1996.”⁵²

113. En el proyecto de ley presentado por el Consejo de Estado y el Ministerio del Interior se propuso el siguiente texto:⁵³

“Artículo 142. Reparación del daño causado a un grupo. Toda 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 demandar la declaratoria de responsabilidad 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 el daño provenga de un acto administrativo, podrá solicitarse su nulidad, si ella es necesaria para determinar la responsabilidad.”⁵⁴

⁵² Cfr., Gaceta del Congreso No. 1210 del 27 de noviembre de 2009.

⁵³ El recuento legislativo fue recopilado de la Sentencia de la Corte Constitucional C-302 de 2012.

⁵⁴ Cfr., Gaceta del Congreso No. 1173 del 17 de noviembre de 2009.

114. En primer debate del Senado no se solicitó adición o reforma al proyecto de ley.⁵⁵ Para el segundo debate se propusieron modificaciones al texto, por recomendación de académicos para que se hablara de reparación integral de perjuicios sufridos y no de una mera indemnización:⁵⁶

“Artículo 146. Reparación de los perjuicios causados. Toda 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 juntamente con las otras víctimas la declaratoria de la responsabilidad patrimonial del Estado y la reparación integral de los perjuicios sufridos.

*“Cuando el daño provenga de un acto administrativo, podrá solicitarse su nulidad, si ella es necesaria para declarar la responsabilidad patrimonial del Estado y garantizar la reparación integral de las víctimas”.*⁵⁷

115. En segundo debate también se incorporó el texto relativo a la caducidad de la acción de grupo en materia contencioso administrativa. El texto propuesto dice:

“Artículo 166. 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 o cesó la acción vulnerante causante del mismo. 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, según el caso, salvo las excepciones establecidas en otras disposiciones legales.”*⁵⁸

116. Los artículos fueron aprobados en plenaria.⁵⁹ Posteriormente, en el primer debate en Cámara los ponentes propusieron volver al texto original del artículo 142 del proyecto de ley, por las siguientes razones:

“Se modifica el texto de esta norma retomando la redacción original del proyecto radicado, dado que con el actual texto se estaría acabando con el medio judicial de control diseñado para la reparación del daño causado a un grupo,

⁵⁵ Cfr., Gaceta del Congreso No. 1210 del 27 de noviembre de 2009.

⁵⁶ Cfr., Gaceta del Congreso No. 264 del 27 de mayo de 2010.

⁵⁷ Cfr., Gaceta del Congreso No. 264 del 27 de mayo de 2010.

⁵⁸ Cfr., Gaceta del Congreso No. 264 del 27 de mayo de 2010.

⁵⁹ Cfr., Gaceta del Congreso No. 529 del 20 de agosto de 2010.

modificando la Ley 472 de 1998, pues es diferente que toda persona perteneciente a un grupo pueda solicitar conjuntamente con las otras víctimas la declaratoria de la responsabilidad patrimonial del Estado y la reparación integral de los perjuicios sufridos, como se dispone en el proyecto, a que toda persona perteneciente a un grupo pueda demandar la declaratoria de responsabilidad y el reconocimiento y pago de indemnización de los perjuicios causados al mismo, en los términos preceptuados por la norma especial que regula la materia (artículo 88 inc. 2 C. P en concordancia con los artículos 46 y 48 de la Ley 472 de 1998).

“En efecto, en la primera posición la que trae el texto aprobado en Senado exige que la persona demande la reparación del daño percibido con todo el grupo y, en la segunda cuyos términos se propone nuevamente introducir y que es de la esencia de ese medio de control se permite que una persona del grupo pueda demandar el resarcimiento del daño producido al número plural o conjunto de personas que lo conforman caso en el cual representa a las demás sin necesidad de que cada uno de los interesados ejerza por separado su propia acción.”⁶⁰

117. En materia de caducidad, en el primer debate se propuso eliminar la especificación sobre la caducidad de la acción cuando una de las pretensiones es la declaración de nulidad de un acto administrativo.⁶¹

118. En segundo debate en Cámara se propuso la introducción del inciso segundo del ahora artículo 145 de la ley 1437 y se propuso retornar a la regla de caducidad de 4 meses cuando se solicite la nulidad de un acto administrativo.⁶² Al respecto indicaron que

*“En el artículo 145, referido a los daños causados a un grupo se mejora la redacción del inciso primero, y se modifica el inciso segundo en el sentido de que 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**”⁶³*

119. En concordancia, los ponentes propusieron retornar a la regla de caducidad de 4 meses cuando se solicitara la nulidad de un acto administrativo en la demanda de acción de grupo. La propuesta de los ponentes fue aprobada por la plenaria de la Cámara y luego dicho texto fue acogido por la comisión de conciliación convocada y aprobado por las plenarias de las dos cámaras.

120. Finalmente, para completar el recuento de los cambios legislativos en asuntos relacionados con las normas demandadas en este proceso, es útil reseñar que Ley 1437 de 2011, i) pasó a denominar la antiguas acciones bajo el concepto de “*medios de control*” y por ello, la acción de grupo se denomina en

⁶⁰ Cfr., Gaceta del Congreso No. 683 del 23 de septiembre de 2010.

⁶¹ Cfr., Gaceta del Congreso No. 683 del 23 de septiembre de 2010.

⁶² Cfr., Gaceta del Congreso No. 951 del 23 de noviembre de 2010.

⁶³ Cfr., Gaceta del Congreso No. 951 del 23 de noviembre de 2010.

el CPACA “*medio de control de perjuicios causado a un grupo*”; ii) se estableció que cuando las pretensiones del grupo se dirijan a obtener la nulidad de un acto administrativo y la consecuente indemnización, es indispensable que por lo menos uno de los actores haya agotado el recurso administrativo obligatorio,⁶⁴ requisito idéntico al contemplado en los artículos 76 y 161 de la Ley 1437 de 2011 para las demandas de nulidad y restablecimiento del derecho y iii) por su parte, el artículo 165 estableció la posibilidad de acumular pretensiones de nulidad y restablecimiento del derecho con las de reparación directa o con las contractuales,⁶⁵ bajo los requisitos de conexidad e identidad de procedimiento.

121. Así, es claro que desde un comienzo y durante el trámite de la Ley, se acogió la propuesta de unificar procesos con el fin de garantizar el acceso a la justicia y no castigar a los ciudadanos por escoger la acción que no es. En otras palabras, acogieron la idea de modificar el procedimiento con el fin de proteger el derecho sustancial. Las normas demandadas, introducidas por la Ley 1437 de 2011⁶⁶ se refieren a: i) la viabilidad de entablar el medio de control de reparación de perjuicios causados a un grupo contra actos administrativos de carácter particular, prevista en el inciso segundo del artículo 145 del CPACA;⁶⁷ y, ii) la oportunidad para presentar la demanda de perjuicios causados a un grupo, fijada en cuatro meses, cuando sea necesaria la declaratoria de nulidad del acto administrativo, consagrada en la frase final del literal h), numeral 2, del artículo 164 del CPACA.⁶⁸

122. El artículo 145 del CPACA, de manera concreta, permitió entablar el medio de control de perjuicios causados a un grupo, contra actos

⁶⁴ CPACA “Artículo 145. *reparación de los perjuicios causados a un grupo. (...) 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*”.

⁶⁵ CPACA Artículo 165. *Acumulación de pretensiones. En la demanda se podrán acumular pretensiones de nulidad, de nulidad y de restablecimiento del derecho, relativas a contratos y de reparación directa, siempre que sean conexas y concurren los siguientes requisitos: 1. Que el juez sea competente para conocer de todas. No obstante, cuando se acumulen pretensiones de nulidad con cualesquiera otras, será competente para conocer de ellas el juez de la nulidad. Cuando en la demanda se afirme que el daño ha sido causado por la acción u omisión de un agente estatal y de un particular, podrán acumularse tales pretensiones y la Jurisdicción Contencioso Administrativa será competente para su conocimiento y resolución. // 2. Que las pretensiones no se excluyan entre sí, salvo que se propongan como principales y subsidiarias. // 3. Que no haya operado la caducidad respecto de alguna de ellas. // 4. Que todas deban tramitarse por el mismo procedimiento*”.

⁶⁶ CPACA “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.*”

⁶⁷ “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.

⁶⁸ “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 administrativo⁶⁸;

administrativos, cuando se requiere la declaratoria de nulidad, *“para declarar la responsabilidad”*, aspecto que no estaba previsto en la Ley 472 de 1998, que se refería a la acción de grupo *“exclusivamente para obtener el reconocimiento y pago de la indemnización de perjuicios”*,⁶⁹ de manera que la declaratoria de nulidad del acto administrativo estaba sometida a un proceso previo y separado, que era el de nulidad y restablecimiento del derecho.

123. A su vez, el artículo 164 del CPACA introdujo una nueva disposición especial para el medio de control de perjuicios causados a un grupo, en orden a establecer la oportunidad para presentar la acción en el término de *“cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación, del acto administrativo”*, so pena de que opere la caducidad. Se advierte que, de acuerdo con el mismo artículo, la oportunidad para presentar la demanda en el medio de control de perjuicios causados a un grupo, como regla general es de dos (2) años, siguientes a la fecha en que se causó el daño, sin embargo, el CPACA introdujo la regla especial para el caso que se pretenda la nulidad de un acto administrativo, supuesto en el cual el término para presentar la demanda se igualó con el que aplica para al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, por razón de actos administrativos, consagrado en el literal d) del numeral 2 del artículo 164 del CPACA.⁷⁰

124. Así, con fundamento en los antecedentes legislativos de las normas objeto de examen y existiendo también todos los antecedentes jurisprudenciales ya mencionados, entre ellos, la Sentencia C-302 de 2012, una postura apenas minoritaria de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado,⁷¹ encargada de conocer, en segunda instancia, de las acciones de grupo contra las autoridades públicas, también consideró que la fuente del daño en la acción de grupo podía provenir tanto de un hecho u omisión de la administración *“como de la ilegalidad de los actos administrativos, pues se estimó que el fin resarcitorio de la acción no se desdibujaba con la solicitud de nulidad del acto causante del perjuicio”*. No obstante, dicha posición no cobijó a la totalidad de miembros de la Sección

⁶⁹ Artículo 46 de la Ley 472 de 1998.

⁷⁰ Artículo 164. *Oportunidad para presentar la demanda.* La demanda deberá ser presentada: (...) 2. *En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad (...) d) Cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, la demanda 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, según el caso, salvo las excepciones establecidas en otras disposiciones legales.*

⁷¹ Cfr., Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado y 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 143ª 309*, Imprenta Nacional de Colombia. Bogotá, p. 33 y Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, auto del 13 de agosto de 2014, exp. n.º 2013-02635 (AG).

Tercera de esa Corporación, “*por cuanto prevaleció la asimilación que se hizo entre las acciones de grupo y de reparación directa*”.⁷²

(iii) La acción de grupo. Definición, alcance y características

125. El artículo 88 de la Constitución Política determina que la ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moralidad administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella. Esa misma norma constitucional determina que también la ley regulará las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares.⁷³ Tales acciones buscan superar las limitaciones de los esquemas procesales puramente individualistas para la protección de los derechos,⁷⁴ por lo que su incorporación en el ordenamiento constitucional, responde a la necesidad de ampliar algunos conceptos jurídicos tradicionales e integrar el principio de solidaridad en el ordenamiento.⁷⁵

126. Así, según lo dispone la Constitución, la acción de grupo: *a)* se origina en razón a los daños ocasionados a un número plural de personas; y, *b)* puede ser ejercitada por ese número plural, sin perjuicio de las acciones particulares correspondientes.⁷⁶

127. Atendiendo al primer supuesto expresamente previsto en el artículo 88 de la Constitución, el artículo 3 de la Ley 472 de 1998 define las acciones de grupo como aquellas “*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*”, condiciones uniformes que

⁷² Cfr., Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Plena - Sección Tercera, Auto del 11 de octubre de 2017, Radicado: 66001-23-33-000-2015-00431 01 (AG) (IJ), demandantes: Arley Naranjo Aránzazu y otros; demandados: La Nación- Ministerio de Educación y otro. Medio de control: pretensión de grupo - artículo 145 de la Ley 1437 de 2011.

⁷³ Cfr., Constitución Política “*Artículo 88. La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad pública, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella. // También regulará las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares. // Así mismo, definirá los casos de responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos.*”

⁷⁴ Cfr., Corte Constitucional. Sentencia C-569 de 2004.

⁷⁵ Cfr., Corte Constitucional. Sentencia C-569 de 2004.

⁷⁶ De conformidad con lo anterior, el artículo 46 de la Ley 476 de 1998, conforme a la revisión realizada por la Corte mediante las Sentencias C-569 de 2004 y C-116 de 2008, establece lo siguiente: “**Artículo 46. Procedencia de las acciones de grupo.** 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. // La acción de grupo se ejercerá exclusivamente para obtener el reconocimiento y pago de la indemnización de los perjuicios. // El grupo estará integrado al menos por veinte (20) personas.”

“deben tener también lugar respecto de todos los elementos que configuran la responsabilidad”. Dicha norma señala, al igual que lo hace el inciso segundo del artículo 46 de la citada Ley 472 de 1998, que *“la acción de grupo se ejercerá exclusivamente para obtener el reconocimiento y pago de la indemnización de los perjuicios”.* A partir del análisis de tales normas la Corte ha destacado que el carácter indemnizatorio de la acción de grupo es de su naturaleza.⁷⁷

128. Al declarar la exequibilidad del inciso primero del citado artículo 46 de la Ley 472 de 1998, en la Sentencia C-215 de 1999, la Corte señaló que dicho inciso *“no hace más que desarrollar el contenido del inciso segundo del artículo 88 de la Carta Fundamental, según el cual la ley ‘regulará las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas’, que es lo que la doctrina ha definido como las acciones de grupo, cuyo objeto no es otro que el especificado en el precepto demandado: obtener el reconocimiento y pago de la indemnización de perjuicios”*, al tiempo que señaló que, adicionalmente *“la diferencia sustancial entre la acción popular y la de grupo es que la primera pretende la protección de los derechos e intereses colectivos, mientras que la segunda persigue la reparación de un perjuicio por un daño común ocasionado a un número plural de personas.”*

129. Esta conclusión fue reiterada en la Sentencia C-732 de 2000, en la cual señaló que *“la Corte, haciendo referencia expresa a la naturaleza jurídica de las acciones de grupo y a su consagración constitucional (C.P. art. 88), recordó que éstas se originan como consecuencia de los daños ocasionados por las autoridades públicas o los particulares a una pluralidad o grupo de personas, quienes amparadas en una misma causa y mediante acción única, se presentan ante la justicia para reclamar el pago de la respectiva indemnización, la cual, no obstante referirse a intereses comunes, se individualiza y se reconoce a título de reparación por los perjuicios que cada uno de los miembros del grupo ha sufrido.”*

130. En igual sentido, en la Sentencia C-1062 de 2000, la Corte reiteró que *“las acciones de clase o grupo constituyen un mecanismo de defensa judicial frecuentemente utilizado por una categoría o clase de personas determinadas, que pretenden lograr una indemnización resarcitoria económicamente, del perjuicio ocasionado por un daño infringido en sus derechos e intereses”* y por ello agregó que *“dichas acciones están orientadas a resarcir un perjuicio proveniente del daño ya consumado o que se está produciendo,”⁷⁸ respecto de un número plural de personas (cuyo mínimo fue reglamentado en 20 según el artículo 46 de esa misma Ley). El propósito es el de obtener la reparación por un daño subjetivo, individualmente considerado, causado por la acción o la omisión de una autoridad pública o de los particulares. Se insiste en este punto*

⁷⁷ Cfr., Corte Constitucional. Sentencias C-215 de 1999, C-1062 de 2000, C-569 de 2004 y C-242 de 2012.

⁷⁸ Sentencia T-678 de 1997.

sobre la naturaleza indemnizatoria que evidencian las mismas, la cual configura una de sus características esenciales, así como en el contenido subjetivo o individual de carácter económico que las sustenta.” En suma, la Corte concluyó:

“Entonces, debe tenerse en cuenta que la acción de clase o de grupo se configura a partir de la preexistencia de un daño que se busca reparar pecuniariamente y en forma individualizada, por todos aquellos que se han visto afectados. Por lo tanto, su ejercicio está sometido a unos requisitos sustanciales específicos, en cuanto a la legitimación activa y pasiva de la acción, la determinación de la responsabilidad que se pretende determinar y el objeto que pretende proteger.

“Frente a lo primero, debe probarse un interés jurídico determinado por quien la instaure. En este caso es posible que un interesado, persona natural o jurídica, pueda reclamar el resarcimiento de perjuicios por la totalidad de los miembros del grupo afectado⁷⁹ (el Defensor del Pueblo y los Personeros igualmente podrán interponer dichas acciones, art. 4880 Ley 472 de 1998). En cuanto a la legitimación por pasiva, la acción puede dirigirse en contra de personas naturales y jurídicas, de naturaleza privada o pública, por el daño que ocasionen a ese número plural de personas.

“En lo relativo a la determinación de la responsabilidad en la causación del daño, para el ejercicio de esta acción es requisito indispensable que existan condiciones uniformes en el número plural de personas. Esto significa que las personas que se han visto afectadas en un interés jurídico deben compartir la misma situación respecto de la causa que originó los perjuicios individuales y frente a los demás elementos atribuibles a la responsabilidad; es decir, que el hecho generador del daño sea idéntico, que ese hecho haya sido cometido por el mismo agente, o sea referido a un mismo responsable, y que exista una relación de causalidad entre el hecho generador del daño y el perjuicio por el cual el grupo puede dirigir la acción tendiente a la reparación de los perjuicios sufridos.

“De otro lado, es, igualmente, característica fundamental de las acciones de clase o de grupo su procedencia independiente de la existencia de otra acción, es decir que presenta un carácter principal y su ejercicio no impide instaurar las correspondientes acciones particulares (C.P, art. 88, inc. 2o.) Lo que sucede es que por economía procesal y en aras de la eficacia de la administración de justicia, la identidad en la pretensión y los hechos, así como la unidad en la causa del daño y el interés cuya lesión debe ser reparada, las peticiones del número plural de personas o del grupo pueden estudiarse y resolverse bajo una misma unidad procesal.”⁸¹

Como la naturaleza de la acción de clase o de grupo es esencialmente indemnizatoria de los perjuicios provenientes de la afectación de un interés subjetivo, causados a un número plural de personas por un daño que se identifica en el hecho vulnerante y en el responsable, no es posible restringir el ejercicio

⁷⁹ Cfr., Corte Constitucional, Sentencia T-524 de 1993.

⁸⁰ Declarado exequible en la Sentencia C-215 de 1999.

⁸¹ Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-1062 de 2000.

de esa acción a una determinada categoría de derechos, por cuanto con ello se produciría una restricción consecencial de los alcances resarcitorios que se pretenden lograr, con abierto desconocimiento del propósito de la norma superior al establecer que “[t]ambién regulará las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas (...)”⁸² La Corte ha señalado al respecto que por el hecho de que las acciones de clase o de grupo se encuentren reguladas dentro de una norma constitucional que hace referencia en su mayor parte a la garantía procesal de los derechos e intereses colectivos, como ocurre en el artículo 88 de la Carta, *“no significa que aquellas sólo puedan intentarse para obtener el reconocimiento y pago de la indemnización adeudada por los perjuicios causados en derechos e intereses colectivos, pues, como se ha establecido en esta providencia, dichas acciones también podrán formularse con respecto de toda clase de derechos constitucionales fundamentales y subjetivos de origen constitucional o legal cuando han sido lesionados a un número plural de personas, con identidad de causa y responsable, con el fin de reclamar la respectiva reparación de perjuicios ante el juez, en forma pronta y efectiva.”*

131. Posteriormente, en la Sentencia C-569 de 2004, al referirse al estudio del cargo contra el artículo 46 de la Ley 472 de 1998 realizado en la Sentencia C-215 de 1999, estableció que:

“Nótese que en esa oportunidad, tanto el cargo de la demanda como la motivación de la Corte, se centraron en la finalidad de la acción de grupo, pero no analizaron su titularidad. La Sentencia C-215 de 1999 simplemente señaló que la ley puede definir como objeto de la acción de grupo el reconocimiento y pago de la indemnización de los perjuicios, por cuanto esa definición legal armoniza con el diseño constitucional de esa figura. Y es claro que si bien el Legislador, dentro de su libertad de configuración, puede atribuir objetivos más amplios a la acción de grupo, la Carta no se opone a una definición puramente indemnizatoria de esa figura. Con todo, es claro que, en desarrollo de los principios constitucionales de prevalencia de los derechos de la persona y de acceso a la justicia (CP arts. 5º y 229), esa naturaleza indemnizatoria de la acción de grupo debe ser interpretada por los operadores jurídicos de manera amplia, esto es, que ella no sólo cubre la indemnización por pago de un equivalente monetario, sino también, tal y como lo han indicado la doctrina y la práctica jurisprudencial comparada⁸³ otras formas de indemnización, como el

⁸² Cfr. *Ibidem*.

⁸³ Cfr., Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Castillo Páez. Sentencia de reparaciones del 27 de noviembre de 1998, Párr. 48. En esta jurisprudencia se han desarrollado formas de reparación por la violación masiva de derechos humanos que trascienden la pura indemnización con equivalente monetario, como la *restitutio in integrum*, la satisfacción o las garantías de no repetición. A nivel doctrinal y de derecho comparado, ver, entre otros, Antonio Gidi. “Las acciones colectivas en Estados Unidos”, Henrik Lindblom y Roberth Nordth. “La ley sueca de procedimientos colectivos”. Los dos artículos en Antonio Gidi y Eduardo Ferrer MacGregor (Coord). *Procesos Colectivos. La tutela de los derechos difusos, colectivos e individuales en una perspectiva comparada*. México, Porrúa, 2003, pp. 11, y ss., y pp. 96 ss., que muestran distintos tipos de remedios judiciales en las acciones de grupo. Para el caso colombiano, ver Juan Carlos Henao. “La defensa de los derechos colectivos y de los de grupo en la responsabilidad civil del Estado en derecho colombiano y

restablecimiento del derecho in natura o la imposición de obligaciones de hacer que no tienen estrictamente equivalente pecuniario, pero que permiten restablecer y dejar indemne el derecho que fue vulnerado.”

En esta Sentencia, la Corte señaló que las acciones de grupo obedecen a una nueva concepción de las instituciones jurídicas, que se concreta en la aparición de nuevos intereses objeto de protección y de nuevas categorías en relación con su titularidad, lo cual implica que si bien en el caso de las acciones de grupo, el interés protegido puede verse desde la óptica de los individuos, lo que distingue estos mecanismos de protección judicial es que con ellos se busca una protección colectiva y grupal de esos intereses. Por consiguiente, no es debido a la persona individualmente considerada que se diseña el mecanismo, sino pensando en la persona, pero como integrante de un grupo que se ha visto afectado por un daño. Así, entonces, 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.

132. En el mismo sentido se pronunció la Corte en las sentencias C-215 de 1999, C-732 y C-1062 de 2000, C-569 de 2004, C-898 de 2005, C-116 de 2008, C-241 de 2009, C-304 de 2010 y C-242 de 2012.

133. En esta última la Corte concluyó que *“la acción de grupo constituye (i) una acción indemnizatoria, por cuanto tiene por objeto la reparación de los daños ocasionados por la vulneración de derechos de carácter subjetivo susceptibles de valoración patrimonial; y (ii) una acción de carácter principal, que procede a pesar de la existencia de otros medios de defensa judicial para obtener la reparación del daño sufrido, pues precisamente el artículo 88 de la Constitución y la Ley 472 de 1998 señalan que la misma puede instaurarse ‘sin perjuicio de la acción individual que corresponda por la indemnización de perjuicios’.”*

134. De conformidad con lo anterior, finalmente, en la Sentencia C-302 de 2012, la Corte Constitucional señaló que *“nada obsta para que eventualmente la causa de un daño sufrido por un número plural de personas sea un acto administrativo, tanto de contenido particular como de carácter general, y que una de las medidas de reparación que pueda llegar a ser necesaria –a discreción del juez- sea la declaración de nulidad. En este entendido, la interpretación que la Sala viene sosteniendo es acorde con la finalidad de la acción de grupo de permitir la reparación de daños ocasionados a un número*

francés” en El Derecho Público a comienzos del Siglo XXI. Estudios en homenaje al profesor Allan R. Brewer-Carías, tomo II, Civitas Ed., Madrid, 2003, p. 2745-2790.

*plural de personas, sin distinción de la naturaleza de la causa, siempre y cuando sea la misma.”*⁸⁴

135. Luego de estudiar los antecedentes de los artículos 145 y 167 del CPACA, en la citada Sentencia C-302 de 2012, la Corte concluyó que *“en el debate legislativo no hubo intención de limitar el alcance de la acción de grupo frente a la nulidad de los actos administrativos. Por el contrario, el debate se caracterizó por la preocupación de permitir la reparación integral de los daños causados a un número plural de personas derivados de la misma causa, en el marco de estas acciones”*, razón por la cual, la Corte concluyó que *“no es cierto que el inciso segundo del artículo 145 de la ley 1437 limite la posibilidad de (i) declarar que la causa de un daño soportado por un número plural de personas es un acto administrativo de carácter general, y (ii) de declarar la nulidad de este tipo de actos como una medida de reparación, cuando sea necesario.”*

136. Además, se debe resaltar que la jurisprudencia constitucional ha reiterado que el propósito de esta acción es materializar el principio de economía procesal y la seguridad jurídica. Esto por cuanto permite que dentro de un mismo proceso se puedan resolver las pretensiones de un número plural de personas que fueron afectadas por una misma causa, lo que; (i) permite la descongestión del aparato judicial, pues disminuye el número de procesos, las pruebas que se deben analizar, y la representación jurídica que se debe contratar, entre otros; y, (ii) brinda una mayor seguridad jurídica, pues habrá un mismo fallo para todos en el grupo.⁸⁵

137. En síntesis, la Sala reitera que i) las acciones de grupo están consagradas en la Constitución como una forma de materializar el Estado Social de Derecho en desarrollo de sus principios de solidaridad, dignidad humana, acceso a la administración de justicia, economía procesal, seguridad jurídica y eficacia de los derechos e intereses colectivos; ii) su finalidad es la obtención del reconocimiento y pago de la indemnización de los perjuicios, por lo que dicha finalidad indemnizatoria es una característica de la naturaleza de la acción de grupo, pues esta agrupa pretensiones de reparación de carácter individual y se entiende como una acción de carácter principal; y, iii) la acción debe tramitarse

⁸⁴ Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-302 de 2021.

⁸⁵ Cfr., Corte Constitucional, sentencias C-215 de 1999, C-116 de 2008 y C-304 de 2010. Al respecto la Sentencia C-569 de 2004 la Corte Constitucional destacó *“tres justificaciones fundamentales”* que cobran relevancia constitucional para incorporar este tipo de acciones en la Constitución Política, i) en primer término, ellas buscan solucionar problemas de acceso a la justicia (CP art. 229), puesto que con la acción de grupo, los costos del litigio son en cierta medida divididos entre todas las personas afectadas; ii) en segundo término, las acciones de grupo buscan modificar el comportamiento de ciertos actores económicos, y *“en especial disuadirlos de realizar ciertos actos que pueden ocasionar perjuicios menores a grupos muy numerosos de la población”* y iii) finalmente, *“la acción de grupo se justifica por razones de economía procesal y coherencia en las decisiones judiciales, pues permite decidir en un solo proceso asuntos que, de no existir dicho mecanismo procesal, llevarían a litigios individuales repetitivos, que no sólo cuestan más al Estado sino que además provocan riesgos de decisiones contradictorias.”*

con observancia de los principios constitucionales, en particular el de la prevalencia del derecho sustancial.

(iv) Los preceptos demandados no desconocen el artículo 88 de la Constitución

138. El actor aduce que el legislador se extralimitó en su libertad de configuración y desconoció el carácter indemnizatorio de la acción de grupo consagrado en el artículo 88 de la Constitución, al permitir que en el marco de la acción de grupo proceda el trámite de nulidad y restablecimiento del derecho y siempre y cuando se ejercite dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la notificación del acto administrativo entendido como el hecho dañoso.

139. Como se indicó anteriormente, en el caso de las acciones de grupo el legislador tiene un amplio margen de configuración normativa, el cual no es absoluto pues encuentra sus límites en: (i) los principios de razonabilidad y proporcionalidad, (ii) el respeto por la garantía del debido proceso, el acceso a la justicia y la primacía del derecho sustancial; (iii) el respeto por la naturaleza y finalidad de la acción de grupo; (iv) la garantía de que los procedimientos que no entorpezcan el procedimiento de la acción de grupo; y, (v) en propender por procedimientos que fortalezcan el acceso a la administración de justicia y la eficiencia judicial entre otros.

140. La Sala encuentra que al incorporar en el régimen procesal de la acción de grupo la posibilidad de que se declare la nulidad de actos administrativos cuando sea necesario para determinar la responsabilidad, las normas demandadas efectivamente respetan todos estos límites puesto que como ya lo había indicado la Corte en la Sentencia C-302 de 2012, nada obsta para que eventualmente la causa de un daño sufrido por un número plural de personas sea un acto administrativo, tanto de contenido particular como de carácter general, y que una de las medidas de reparación que pueda llegar a ser necesaria –a discreción del juez- sea la declaración de nulidad de dicho acto.

141. En ese sentido, para la Corte el legislador no transgredió los límites de su amplio margen de configuración, ni desconoció los elementos esenciales de la acción de grupo. En especial, por las siguientes razones.

142. En primer lugar, para determinar si las normas respetan la razonabilidad y proporcionalidad de la medida, la Corte ha empleado como herramienta metodológica el juicio de razonabilidad y proporcionalidad, el cual permite identificar los “límites a las limitaciones constitucionales.”⁸⁶ El mencionado

⁸⁶ Barak, Aharon (2013) *Proportionality. Constitutional Rights and Their Limitations*. New York, Cambridge University Press, pp. 167. En Corte Constitucional. Sentencia C-029 de 2021.

test se compone de tres pasos: (i) el análisis del fin buscado por la norma; (ii) el medio adoptado para alcanzar el objetivo propuesto; y (iii) la relación entre el medio y el fin.⁸⁷ El escrutinio a realizarse también depende de la relevancia de los valores constitucionales que están en riesgo⁸⁸ y de la facultad del legislador para proferir la regulación. Es por esto por lo que la jurisprudencia ha establecido diferentes niveles de intensidad. En donde el rigor del juicio es inversamente proporcional a la libertad de configuración del Congreso.⁸⁹

Respecto de la intensidad de las medidas, en la Sentencia C-029 de 2021, la Corte las caracterizó de la siguiente forma:

*“- **Intensidad estricta:** en este juicio se demuestra que la medida que afecta un principio fundamental: (i) persigue una finalidad constitucionalmente imperiosa, urgente o inaplazable; y (ii) si el medio utilizado es efectivamente conducente y necesario. Surge en los eventos en lo que el Legislador no cuenta con un amplio margen de configuración como en el caso de la afectación intensa y arbitraria de derechos fundamentales.*

*- **Intensidad intermedia:** que se aplica cuando (i) la medida puede afectar el goce de un derecho constitucional no fundamental; o (ii) cuando existe un indicio de arbitrariedad que se refleja en la afectación grave de la libre competencia^[196]. En estos eventos, el análisis del acto jurídico requiere acreditar que: (i) el fin no solo sea legítimo, sino que también sea constitucionalmente importante, en razón a que promueve intereses públicos contenidos en la Carta o por razón de la dimensión del problema que el Legislador trata de resolver. Además, (ii) debe demostrarse que el medio no solo sea adecuado, sino efectivamente conducente para alcanzar el fin buscado con la norma objeto de control constitucional.*

*- **Intensidad leve:** en el evento en que la materia analizada es de aquellas en las que el Legislador goza de una amplia libertad de configuración normativa, por lo que, por regla general se desarrollan las exigencias del principio democrático. Esta Corporación ha manifestado que el examen de constitucionalidad tiene como finalidad establecer si la norma que se enjuicia establece una medida potencialmente adecuada para alcanzar un propósito que no esté prohibido por el ordenamiento. Como resultado de lo anterior, la intensidad leve del test requiere: (i) que la medida persiga un objetivo legítimo o no prohibido por la Constitución; y, (ii) sea, al menos prima facie, adecuada para alcanzar la finalidad identificada.”*

143. Así, en el presente caso, teniendo en cuenta el amplio margen de configuración que tiene el legislador frente a las acciones de grupo, la Sala encuentra que se debe aplicar un juicio de razonabilidad y proporcionalidad de intensidad leve, lo que implica que las normas son constitucionales en la medida

⁸⁷ Cfr., Corte Constitucional. Sentencia C-029 de 2021.

⁸⁸ Cfr., Corte Constitucional. Sentencia C-1064 de 2001, citada en la Sentencia C-029 de 2021.

⁸⁹ Cfr., Sentencias C-345 de 2019, C-287 de 2021 y C-029 de 2021.

que persigan un objetivo legítimo y sean adecuadas para alcanzar la finalidad identificada.

144. Para proceder al análisis es necesario identificar la medida objeto de análisis, la cual consiste en permitir que dentro de la acción de grupo se estudie la nulidad de un acto administrativo con el fin de determinar el hecho dañoso y que esta se deba iniciar en los cuatro (4) meses siguientes a la notificación del acto administrativo entendido como el hecho dañoso.

145. En segundo lugar, encuentra la Corte que las normas demandadas fueron incorporadas al ordenamiento con el fin de proteger el derecho al acceso a la justicia y el derecho sustancial de los ciudadanos y eliminar las barreras que se presentaban al establecer que solo una acción era adecuada para reclamar la protección de los derechos (ver *supra* párrafos 112 y 119). En efecto, la posibilidad de que se estudie la nulidad de un acto administrativo dentro de la acción de grupo persigue un fin que no solo no está prohibido en la Constitución, sino que, por el contrario, obedece a los mandatos que esta señala expresamente al legislador para orientar el diseño de este tipo de procedimientos. Tal como se reseñó en precedencia, esta regulación pretende garantizar el derecho de acceso a la administración de justicia mediante la simplificación del recurso judicial procedente para la indemnización de los perjuicios sufridos por un grupo como consecuencia de una causa común que bien puede ser un acto administrativo de carácter general o de carácter particular y concreto.

146. En particular, la Sala observa que la medida es adecuada para alcanzar el fin identificado, al permitir la declaratoria de nulidad de un acto administrativo de carácter particular como parte de las pretensiones que puede estudiar el juez contencioso en una acción de grupo, con lo cual el legislador simplificó el procedimiento, de forma que relevó a los accionantes de la obligación de acudir uno por uno al medio de control de nulidad, para luego, como grupo, buscar el resarcimiento del daño causado por el acto administrativo inválido que los afectó. Esto contribuye con la celeridad en la solución de sus pretensiones, y evita la congestión de la jurisdicción contenciosa por este tipo de asuntos. Sumado a lo anterior, el hecho de que cualquiera de los afectados pueda promover la acción de grupo, siempre que haya agotado el recurso, maximiza el principio de solidaridad que, como se señaló en precedencia, inspira la acción de grupo, pues permite la protección de otros afectados que, aun cuando hayan sufrido un detrimento, no cuenten con los recursos necesarios para promover *motu proprio* la referida acción y esperar por años la solución del conflicto.

147. Así, la posibilidad de que en una única acción se pueda ventilar la nulidad del acto administrativo acusado de causar el daño a un grupo de personas, así como la indemnización de perjuicios derivados de éste a cada uno de los

miembros del grupo, reduce el riesgo de que al término de un largo proceso los afectados reciban una sentencia inhibitoria por un error puramente formal, como el relacionado con la incorrecta elección del medio de control. Así mismo, permite que el mismo juez concentre y decida con prontitud y en un solo proceso, las pretensiones de un grupo que, de ser obligado a acudir uno por uno a la nulidad, deberían emprender multitud de procesos, y sucesivos medios de control.

148. Además, limitar el tiempo a cuatro (4) meses para iniciar la acción es coherente con lo establecido en el ordenamiento para la caducidad de acción de nulidad y restablecimiento del derecho y, por tanto, también se trata de una medida que no es contraria a la Constitución. Esta se entiende como una medida adecuada pues efectivamente mantiene un orden, pues es claro que para atacar la nulidad de un acto administrativo de carácter particular y concreto que por lo mismo afecta un derecho de carácter subjetivo y que pudo haber causar un daño, en cualquier escenario el accionante cuenta con cuatro (4) meses para solicitarlo.

149. En suma, la Corte encuentra que las normas demandadas resultan razonables y proporcionales para el logro de fines permitidos, y, de hecho, valorados por la Constitución Política en relación con el diseño de procedimientos judiciales como son, el acceso efectivo a la administración de justicia, la celeridad de los procesos, y la prevalencia de lo sustancial sobre lo formal en el ejercicio de la función pública de administración de justicia. Cumpliendo así también el segundo requisito establecido en la jurisprudencia para estudiar la inconstitucionalidad cuando se cuestiona la libertad de configuración del legislador.

150. En tercer lugar, las normas demandadas, respetan la naturaleza y finalidad de la acción de grupo. Contrario a lo afirmado por el accionante, la Sala estima que la posibilidad de solicitar la declaratoria de nulidad de un acto administrativo dentro de una acción de grupo no contraviene las características que la Constitución adjudica a este tipo de acciones. Por el contrario, maximiza su logro. Tal como se expresó en la sección “*Características de la acción de grupo*”, según la jurisprudencia constitucional, conforme lo señala el artículo 88 de la Constitución Política, dos elementos esenciales distinguen a la acción de grupo: *i)* la posibilidad de que un número plural de personas puedan acudir a la justicia en una única acción, cuya naturaleza es indemnizatoria y *ii)* que las acciones pueden ser interpuestas, sin perjuicio de las acciones particulares correspondientes.

151. Las normas demandadas no alteran este contenido esencial. Por un lado, si bien establece que en el trámite de acción de grupo se podrá solicitar, previa revisión en sede administrativa, que se declare la nulidad del acto administrativo

que pudo ser la fuente del daño, dentro de los 4 meses siguientes a la notificación del acto administrativo, esto no altera la posibilidad de que un número plural de personas que quieran reclamar tanto por la nulidad del acto, el restablecimiento del derecho y la reparación del daño, puedan hacerlo en una única acción. Por otro, tampoco limitan la posibilidad de que los sujetos que no quieran conformar el grupo puedan acudir al ejercicio de acciones judiciales distintas. Así, entonces, la decisión del legislador respeta y responde a los principios de solidaridad, dignidad humana, acceso a la administración de justicia, economía procesal, seguridad jurídica y eficacia de los derecho e intereses sean colectivos o individuales, pues como bien lo estableció el legislador, el propósito de la acción es asegurar el acceso a la justicia de aquellos afectados por el daño antijurídico que bien puede ser ocasionado por un acto administrativo, sea válido o no.

152. La Sala encuentra que con ello la naturaleza indemnizatoria de la acción de grupo no se desconoce. Todo lo contrario; permitir que se pretenda la declaratoria de nulidad de los actos administrativos que ocasionan un daño antijurídico para determinar la responsabilidad, facilita el acceso a la reparación. Con las modificaciones introducidas por la Ley 1437 de 2011, contrario a lo expresado por el demandante, se fortalece la oportunidad que tiene cualquier persona de acceder a una reparación pues se elimina la necesidad de acudir a una acción judicial previa para que se declare la nulidad del acto y se ordene el restablecimiento del derecho y la reparación del daño. Esto de manera alguna implica que se desplace la controversia sobre el reconocimiento de la indemnización o no, a la validez o nulidad de los actos administrativos. En cambio, le da la posibilidad al juez de tomar una decisión con celeridad y que beneficie a varias personas interesadas de manera paralela.

153. Así, encuentra la Corte que la modificación normativa introducida por el legislador fortalece el acceso a la justicia y la eficiencia judicial, toda vez que permite que en una misma acción se desarrollen dos procedimientos que antes requerían acciones diferentes y de ninguna forma entorpecen los procedimientos de la acción de grupo, sino propenden por permitir que el ciudadano afectado pueda acceder a su indemnización con mayor celeridad y garantía de seguridad jurídica.

154. En conclusión, la Corte declarará exequibles los artículos 145, inciso segundo, y 164, numeral 2 literal h (parciales) de la Ley 1437 de 2011, por cuanto este no desconoce la naturaleza y finalidades que la Constitución asigna a la acción de grupo, ayuda a materializar los fines legítimos del Estado, se ajusta a un criterio de razonabilidad y proporcionalidad y respeta la garantía de acceso a la administración de justicia y la primacía del derecho sustancial.

155. En consecuencia, la Corte declarará la exequibilidad de las disposiciones demandadas parcialmente.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

ÚNICO. Declarar **EXEQUIBLES** el inciso 2 del artículo 145 y la segunda parte del literal h) del numeral 2 del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, *“Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo- CPACA”*, por el cargo analizado en esta providencia.

Notifíquese y cúmplase.



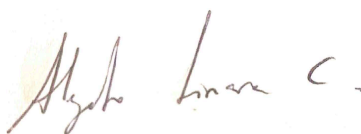
ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Presidente



DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada



JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR
Magistrado



ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado



PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA
Magistrada

-Con permiso-

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

-Con impedimento-

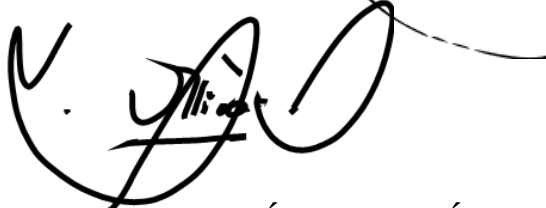
CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada

-Con permiso-

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado



ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado



MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General