

REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA



SALA PRIMERA DE ORALIDAD

MAGISTRADO PONENTE: ÁLVARO CRUZ RIAÑO

Medellín, junio once (11) de dos mil veintiuno (2021)

MEDIO CONTROL	DE	REPARACIÓN DE PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO
DEMANDANTE		LUZ ELENA CEBALLOS ABAD
DEMANDADO		DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA
RADICADO		05001 23 33 000 2019 02340 00
INSTANCIA		PRIMERA
ASUNTO		REMITE POR COMPETENCIA.
A.I.		105

Previo a avocar conocimiento en el proceso de la referencia, procede el Despacho a analizar, si la competencia para conocer del asunto recae en el Tribunal Administrativo de Antioquia, o, si, por el contrario, éste proceso debe ser tramitado en primera instancia, ante los jueces administrativos.

Lo anterior, teniendo en cuenta las siguientes:

1. ANTECEDENTES

La señora **Luz Elena Ceballos Abad y otros**, actuando por intermedio de apoderada judicial ¹, instauraron demanda en ejercicio del medio de control denominado –Reparación De Los Perjuicios Causados A Un Grupo–(acción grupo), consagrada en el artículo 145 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en contra del **Departamento de Antioquia** por medio del cual se pretende la nulidad del acto administrativo identificado como Resolución N° S 060237812 del 14 de agosto de 2018.

Mediante auto del 29 de abril de 2019, el Tribunal Administrativo de Antioquia, con ponencia de la Magistrada Susana Nelly Acosta Prada consideró que la competencia para conocer del medio de control radicaba en los Juzgados Administrativos ya que la demanda fue interpuesta en contra de la Resolución N°

¹ Folios 1 a 4 del plenario

060237812 expedida el 14 de agosto de 2018 mediante la cual se distribuyó y se asignó una contribución por valorización y que al interponerse contra una autoridad del orden Departamental, la misma correspondía a los Jueces Administrativos, tal como lo establece el Artículo 155.10 de la Ley 1437 de 2011.

Por lo anterior, el proceso fue remitido y asignado por reparto al Juzgado 6 Administrativo del Circuito, quien consideró, mediante auto del 6 de agosto de 2019, que no podía tratarse de una acción de grupo, adecuó el medio de control y lo remitió por competencia al Tribunal Administrativo de Antioquia.

Consideró el Juez de Primera Instancia los argumentos que a continuación se resumen:

- Si bien la acción de grupo puede interponerse para debatir la legalidad de un acto administrativo tanto de carácter general como de carácter particular, en todo caso, deben existir pretensiones indemnizatorias.
- En la demanda no existen pretensiones indemnizatorias, porque lo que se pretende es únicamente que se restablezca el derecho.
- No es el capricho del demandante ni el número de demandantes lo que determina el medio de control.
- En síntesis, se trata de un medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho con acumulación de pretensiones, que supera los 100 SMLMV, por lo que el competente es el Tribunal Administrativo de Antioquia.

Bajo estos postulados, el Juzgado 6 Administrativo estimó que el medio de control escogido por el demandante era inadecuado y decidió remitir el proceso nuevamente al Tribunal Administrativo de Antioquia.

2. CONSIDERACIONES.

2.1. Sobre la procedencia del medio de control de reparación de perjuicios causados a un grupo cuando el origen del daño sea un acto administrativo.

La indemnización de perjuicios causados a un grupo tiene regulación en los Artículos 88² C.N, en la Ley 472³ de 1998 y recientemente, el legislador se ocupó

² ARTICULO 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 públicos, 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.

³ Arts. 52 y ss.

de su regulación en la Ley 1437 de 2011, Artículo 145, al siguiente tenor: “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.

Este medio de control, faculta a quienes reúnan condiciones uniformes respecto de la causa de un perjuicio a demandar a través de un mismo proceso, con trámite expedito y preferente como lo es el medio de control de reparación de perjuicios causados a un grupo.

La novedad que introdujo la Ley 1437 de 2011, fue que, cuando la nulidad de un acto administrativo fuera necesaria para determinar la responsabilidad, y el grupo afectado superara las 20 personas, pudiera demandarse a través de este medio de control.

En relación con el término de caducidad de este medio de control, el artículo 164 de la Ley 1437, en su numeral 2, literal h, manifiesta lo siguiente:

“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”.

Con lo anterior, concluyó el Consejo de Estado⁴, que si bien, la Ley 1437 de 2011 introdujo modificaciones en tres tópicos, relativos a la competencia para conocer del trámite, la pretensión y la caducidad, se determinó que el ejercicio de la misma, se llevaría a cabo, en los términos señalados en la Ley 472 de 1998. Así lo expresó este Tribunal: “En este orden, se observa que el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo modificó la llamada acción de

⁴ “No obstante, en el artículo 145, disposición que regula la pretensión objeto de estudio, se determinó que el ejercicio de la misma se haría en los términos señalados por la norma especial que rige la materia, es decir, la Ley 472 de 1998”. Ver: CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION TERCERA. SUBSECCION B. Consejera ponente: STELLA CONTO DIAZ DEL CASTILLO. Bogotá, D.C., veintiséis (26) de junio de dos mil quince (2015). Radicación número: 25000-23-41-000-2014-01569-01(AG)A. Actor: DEWIS FAGGIR ELJURE RICAURTE Y OTRO. Demandado: MINISTERIO DE DEFENSA - ARMADA NACIONAL Y OTROS.

grupo por la pretensión de grupo, la cual se deberá ejercer en los términos fijados en la Ley 1437 de 2011, según la competencia y el plazo de caducidad allí contenidos. Contrario sensu, los demás temas continúan bajo el imperio de la ley especial, esto es la Ley 472 de 1998”.

En el mismo sentido, se tiene que, según lo establecido por la Sentencia de la Corte Constitucional C-569 de 2004 M.P. Rodrigo Uprimny, no es necesario que el grupo preexista, de lo cual se deriva además que, la demanda pueda ser instaurada y tramitada por una sola persona, siendo relevante que otorgue criterios de identificación del grupo afectado con la misma causa que produjo el año, el cual sí debe ser mínimo de 20 personas.

De otro lado, es importante atender la jurisprudencia del Consejo de Estado, sobre dos aspectos, el primero de ellos, en lo atinente a que el requisito para que proceda la acción de grupo es que quienes recurren a ella sufran un daño con una causa común, sin que se atiende a la forma de reparar que se esté pidiendo, si es indemnización, restablecimiento o cualquier otra. Así lo ha señalado el Consejo de Estado:

Para saber si se puede considerar la presente acción como una de grupo, es menester verificar si la demanda interpuesta cumple con los requisitos establecidos en la ley, para tal fin... Se procede a verificar si en el caso de la referencia existe una **causa común que haya generado el daño a todos los integrantes del grupo demandante**. Según la parte actora, el hecho generador del daño es la expedición de la resolución por la que se liquidó el valor del subsidio familiar a los soldados e infantes de marina, toda vez que ordenó el pago de dicho subsidio, años después de causarse, sin reconocer intereses de mora ni la correspondiente indexación, que fue justamente el daño que solicitó se reconociera a favor de ella. Analizado el hecho generador del daño, y en el caso hipotético en el que se demuestre que en efecto se produjeron esos perjuicios, es razonable inferir que fue el acto administrativo el que constituyó la causa común de los daños sufridos por todos los integrantes del grupo demandante. Lo anterior, en virtud de que se realizó una lista de todas las personas que tenían el derecho a percibir el subsidio familiar en los años 2003 a 2007, y se liquidó una suma de dinero específica a favor de cada una de ellas. Luego entonces, es razonable concluir que si el daño pedido consiste en el no pago de intereses moratorios y la correspondiente indexación de dichos valores, el hecho generador de éste lo constituye el acto administrativo demandado, y de manera uniforme para todas y cada una de las personas a las que no se les reconocieron dichas sumas de dinero, que en efecto son los demandantes. Por ende, se concluye que la presente acción tiene la naturaleza de una acción de grupo, toda vez que cumple con los requisitos establecidos en la ley y decantados por esta Corporación.

Nótese que en la legislación, en ninguna parte se establece que para que proceda la acción de grupo no se puede solicitar el restablecimiento de un derecho, sino que haya una causa común que afecte a mínimo 20 personas, incluso si esa causa es un acto administrativo.

De otro lado, se recuerda que los medios de control restringen el derecho fundamental de acción, en la medida en que regulan la forma en que éste debe ejercerse, por lo cual, cualquier interpretación acerca de la procedencia de los

mismos, debe hacerse a favor del acceso a la administración de justicia, sin que sea admisible establecer requisitos adicionales al Juez, más allá de los que el legislador ha establecido.

2.2. Las formas de reparar dentro de la responsabilidad del Estado.

Juan Carlos HENAO, en el texto *Las formas de reparación en la responsabilidad del Estado: hacia su unificación sustancial en todas las acciones contra el Estado* se ocupa del concepto de reparación, como un concepto amplio, sobre la forma en que se puede resarcir a quien sufra un daño, así:

B. Concepto de reparación

10. *La elección terminológica.* ‘reparar’, ‘indemnizar’, ‘resarcir’, ‘restablecer’, ‘volver las cosas al estado anterior’, ‘compensar’, son algunos términos que se encuentran en el corazón del debate sobre el alcance de la reparación de daños. La diversidad de formas como se enuncia el mismo fenómeno es de por sí la primera dificultad que se enfrenta a la hora de descifrar su alcance, razón por la cual es preciso proceder a una cuidadosa escogencia terminológica para evitar equívocos, puesto que, por lo demás, en los diversos campos de la responsabilidad civil estos términos son empleados en ocasiones como sinónimos. se debe, entonces, investigar su sentido corriente y su sentido jurídico, a efectos de justificar la elección por la cual se opte.

11. *Los sentidos corrientes de los términos anteriores y su sinonimia.* se debe observar el sentido corriente de los términos anteriores. de acuerdo con el *Diccionario de la lengua española*¹¹, ‘reparación’ significa “desagravio, satisfacción completa de una ofensa, daño o injuria”; por su parte, ‘restablecimiento’ designa “acción y efecto de restablecer o restablecerse”, y ‘restablecer’ significa “volver a establecer algo o ponerlo en el estado que antes tenía”; ‘indemnización’ significa “acción y efecto de indemnizar”, e ‘indemnizar’ corresponde a la acción de “resarcir un daño o perjuicio”. Finalmente, ‘resarcir’ significa “indemnizar, reparar, compensar un daño, perjuicio o agravio”. el sentido corriente de estos términos es similar, y la semejanza entre ellos es tal que en los diccionarios de sinónimos¹², cuando se busca, por ejemplo, ‘indemnizar’, se reenvía a los verbos ‘reparar’, ‘compensar’, ‘resarcir’.

12. *La elección a favor del término ‘reparación’.* puesto que es usanza de alguna parte de la doctrina, sobre todo francesa, limitar el concepto de indemnización a aquella pecuniaria, se considera que para impedir esa confusión es preferible utilizar una palabra más omnicomprendiva, que es aquella de ‘reparación’. el verbo reparar’ supone, como se acaba de reseñar, la existencia de diversas maneras que permiten volver a su estado anterior lo que ha sido dañado. ‘reparar’ es más amplio que ‘indemnizar’. por ello se prefiere aplicar, para los fines de este estudio, la expresión ‘reparar los daños’ en lugar de ‘indemnizar los daños’. en efecto, se considera que para no restringir el ámbito de aplicación de la responsabilidad civil, de acuerdo con las consideraciones expuestas en la definición dada de daño al inicio de este escrito, conviene utilizar el verbo ‘reparar’ en su acepción amplia para comprender mejor el fin de la responsabilidad civil.

Adoptar esta posición permite adherir a las definiciones amplias que son dadas en múltiples ámbitos jurídicos, por ejemplo en el derecho internacional, que aprehende la reparación como “todo acto o prestación de un estado en beneficio de otro y de su demanda, que tiene por objeto poner fin a un litigio relativo a un perjuicio sufrido por el segundo por el hecho del primero”⁵.

Es importante indicar que la acción de reparación de perjuicios causados a un grupo tiene como objeto proteger “intereses de grupo con objeto divisible”, reparar los

⁵ “Las formas de reparación en la responsabilidad del Estado: hacia su unificación sustancial en todas las acciones contra el Estado”, *Revista de Derecho Privado*, Universidad Externado de Colombia, n.o 28, enero-junio de 2015, pp. 277-366. DOI: 10.18601/01234366.n28.10

perjuicios que se causen, a un mínimo de 20 personas que compartan una causa común. Lo anterior quiere decir, que **con independencia de la forma de reparar que se adopte**, éste es el medio de control procedente, siempre que se cumplan con los demás requisitos que establezca el legislador.

Al respecto conviene concluir con lo establecido

En pronunciamiento del once (11) de octubre de dos mil diecisiete (2017), la Sala Plena de la Sección Tercera analizó el tema de la competencia para el conocimiento de las acciones de grupo que se promuevan con el fin de que se declare la nulidad de un acto administrativo particular, concluyendo que, en atención al principio de especialidad, en estos casos las distintas secciones que componen el Consejo de Estado deben asumir el trámite que corresponde de acuerdo con los asuntos que están distribuidos a cada una de ellas. En efecto, en dicha providencia, la Sala indicó :

“(…) luego de la reforma introducida por la Ley 1437 de 2011, si se considera que dicha asignación [la de la Sección Tercera] comprende todas las demandas de grupo en las que se solicita la nulidad de un acto administrativo como presupuesto para poder obtener una indemnización, se desconocería abiertamente el principio de especialidad, toda vez que pueden versar sobre distintas temáticas asignadas a las diferentes secciones.

Además, debe tenerse en cuenta que el medio de control de grupo -en el que se pretende la nulidad de un acto administrativo y su indemnización- corresponde procesal y materialmente a un litigio de nulidad y restablecimiento del derecho, de ahí que no es razonable jurídicamente estimar que cuando las pretensiones se formulan de manera individual su conocimiento corresponde a la sección de la especialidad, mientras que si son grupales deben ser asignadas a la Sección Tercera, ya que esto, se reitera, desconocería el principio de especialidad consagrado en la Ley 270 de 1996 y generaría una posible disparidad de criterios jurídicos al momento de emitir una decisión definitiva”⁶.

Si bien materialmente puede tratarse de la nulidad y restablecimiento del derecho, el legislador previó que cuando el acto administrativo lesione a un grupo de mínimo 20 personas, el medio de control procedente, sin lugar a hesitación es el de la reparación de perjuicios causados a un grupo.

3. CASO CONCRETO

En el presente caso se tiene que la señora **Luz Elena Ceballos Abad y 72 personas más**, actuando por intermedio de apoderada judicial ⁷ , instauraron demanda en ejercicio del medio de control de reparación de perjuicios causados a un grupo, consagrado en el artículo 145 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en contra del **Departamento de Antioquia** por medio del cual se pretende la nulidad del acto administrativo identificado como Resolución N° S 060237812 del 14 de agosto de 2018 “por medio de la cual se

⁶ CONSEJO DE ESTADO.- SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. SUBSECCIÓN C. Consejero Ponente: NICOLÁS YEPES CORRALES Bogotá D.C., veintiocho (28) de mayo de dos mil veinte (2020)
Radicación: 25000-23-41-000-2019-00124-01 . Actor: JAIR GUERRERO JIMÉNEZ Y OTROS Demandado: NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL – EJÉRCITO NACIONAL. Acción: ACCIÓN DE GRUPO. Asunto: REMITE POR COMPETENCIA

⁷ Folios 1 a 4 del plenario

distribuye y asigna la contribución de valorización por la rectificación y pavimentación de la vía Puerto Nare- Puerto Triunfo.

Solicitan como consecuencia de la nulidad de este acto administrativo, que no se encuentren obligados a pagar la suma que les corresponde por el derrame de valorización expedida en la mencionada Resolución.

Como se expresó, en efecto, el medio de control escogido por la parte demandante es el adecuado para adelantar este trámite, en tanto, no es la forma de reparar lo que determina el medio de control procedente, sino, en ocasiones, la forma de actuar del Estado que origina la lesión, además de otros requisitos particulares establecidos por el legislador. En el caso particular, de la reparación de perjuicios causados a un grupo (i) Que se trate de una causa común (ii) Que origine un daño a un grupo de mínimo 20 personas (iii) Que esta causa sea un hecho, una omisión, una operación o un acto administrativo relevante para la administración.

De lo anterior, queda claro que no es relevante la forma de reparar que se determine para establecer el medio de control.

Por lo anterior, no se comparte la tesis expuesta por el Juez de primera instancia, en tanto sí se trata de una acción de grupo y en esta medida, es a la luz de este medio de control que deben observarse el requisito de procedibilidad, el trámite y la competencia.

Dicho lo anterior, el Despacho comparte plenamente los argumentos que ya fueron expuestos por el Despacho de la Dra. Susana Nelly Acosta Prada, en atención a que el competente para conocer del asunto son los juzgados administrativos, como se explica:

2.1 La ley fija la competencia de los distintos Jueces y Tribunales de la República para las diversas clases de procesos, atendiendo, entre otros, al factor funcional, objetivo, subjetivo y territorial, esto es, a su naturaleza, a las pretensiones, a la calidad de las partes y al lugar donde debe ventilarse el proceso.

En lo que respecta a las acciones de grupo en la Ley 472 de 1998, “Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones”, se determina la competencia para el conocimiento de las mismas así:

“ARTÍCULO 51. COMPETENCIA. De las acciones de grupo conocerán en primera instancia los jueces administrativos y los jueces civiles de circuito. En segunda

instancia la competencia corresponderá a la sección primera del Tribunal Contencioso Administrativo o a la Sala Civil del Tribunal del Distrito Judicial al que pertenezca el juez de primera instancia.

Será competente el juez del lugar de ocurrencia de los hechos o el del domicilio del demandado o demandante, a elección de éste. Cuando por los hechos sean varios los jueces competentes, conocerá a prevención el juez ante el cual se hubiere presentado la demanda.(...)"

En relación con lo anterior, el artículo 152 de la Ley 1437 de 2011, contempla los asuntos que conocen los Tribunales Administrativos en primera instancia, así:

"ARTÍCULO 152. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN PRIMERA INSTANCIA. Los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:

(...)

16. De los relativos a la protección de derechos e intereses colectivos, reparación de daños causados a un grupo y de cumplimiento, **contra las autoridades del orden nacional** o las personas privadas que dentro de ese mismo ámbito desempeñen funciones administrativas." (Negrillas y subrayas fuera del texto)

Y la competencia de los Juzgados administrativos se encuentra en el artículo 152 del mismo estatuto procesal, norma que en relación con el medio de control de la referencia, estipula:

"ARTÍCULO 155. COMPETENCIA DE LOS JUECES ADMINISTRATIVOS EN PRIMERA INSTANCIA. Los jueces administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:

10. De los relativos a la protección de derechos e intereses colectivos, reparación de daños causados a un grupo y de cumplimiento, **contra las autoridades de los niveles departamental, distrital, municipal o local** o las personas privadas que dentro de esos mismos ámbitos desempeñen funciones administrativas." (negrillas intencionales)

Bajo este contexto, es necesario recordar que la demanda de la referencia fue interpuesta en contra el **Departamento de Antioquia** con ocasión de la Resolución N° 060237812 expedida el 14 de agosto de 2018 mediante la cual se distribuyó y se asignó una contribución por valorización.

Así las cosas, teniendo en cuenta las reglas de competencia establecidas en la normatividad transcrita y al medio de control escogido, es ostensible que la competencia para conocer del asunto recae, en los Jueces Administrativos del Circuito de Medellín, a quienes se les enviará la actuación para lo de su cargo.

Se impone, por tanto, dar aplicación a lo preceptuado por el artículo 168 del CPACA que prescribe: "**ARTÍCULO 168:** En caso de falta de jurisdicción o de competencia mediante decisión motivada el juez ordenará remitir el expediente al competente, en caso de que existiere, a la mayor brevedad posible..."

En consecuencia, el Tribunal Administrativo carece de competencia para conocer de la presente acción en ejercicio del medio de control de reparación de perjuicios causados a un grupo y es enfática en señalar que el competente es el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Medellín, a quien ya le fue remitida una vez por competencia, correspondiéndole por reparto.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA, SALA DE DECISIÓN ORAL,**

RESUELVE:

PRIMERO: NO AVOCAR CONOCIMIENTO SOBRE EL ASUNTO DE LA REFERENCIA Y DECLARAR la falta de competencia, para conocer del proceso de la referencia.

SEGUNDO: SE ORDENA REMITIR EL EXPEDIENTE AL JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE MEDELLÍN, en quien reside la competencia para conocer del medio de control de reparación de perjuicios causados a un grupo.

TERCERO: Por Secretaría de la Corporación, **REMÍTASE** el expediente a la oficina de Apoyo Judicial, **a la mayor brevedad posible.**

NOTIFÍQUESE

**ÁLVARO CRUZ RIAÑO
MAGISTRADO**

**NOTIFICACIÓN POR ESTADO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA, SALA PRIMERA DE
ORALIDAD, M.P. ÁLVARO CRUZ RIAÑO**

En la fecha se notificó por ESTADO el auto anterior.

Medellín, . Fijado a las 8:00 A.M.

ANGY PLATA ÁLVAREZ
Secretaria General

Firmado Por:

ALVARO CRUZ RIAÑO
MAGISTRADO
MAGISTRADO - TRIBUNAL 001 ADMINISTRATIVO MIXTO DE LA CIUDAD DE MEDELLIN-ANTIOQUIA

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **3540345af2a810d90d67da1349995f6ab46b360828820243f8d8d474acfe8c7e**

Documento generado en 11/06/2021 04:44:19 PM