

Medellín, 29 de junio de 2021

Señores

Consejo de Estado

A/A Dr. Martín Bermúdez Muñoz

Consejero ponente

E.S.D.

Referencia: Acción de tutela
Radicación: 11001031500020210287400
Accionante: Luz Elena Ceballos y otros
Accionado: Tribunal Administrativo de Antioquia
Tema: Solicitud de vinculación y petición

Adriana Melo White, identificada con cédula de ciudadanía No. 43.756.754 y con Tarjeta Profesional de abogado No. 105.830 del Consejo Superior de la Judicatura, actuando como Apoderada Judicial dentro del proceso de la referencia; por medio del presente me permito solicitar que se vincule como tercero con interés directo del que trata el numeral 3 del artículo 171 de la Ley 1437 de 2011 (en su defecto coadyuvante o litisconsorte) al Juzgado Sexto Administrativo Oral de Medellín (Juez Julián Edgardo Moncaleano Cardona) toda vez que mediante auto anexo a este memorial el Tribunal Administrativo de Antioquia -en el marco del proceso de radicado 05001233300020190234000- (Mg. Ponente Álvaro Cruz Riaño) decidió no avocar conocimiento sobre el asunto de la referencia y declarar la falta de competencia para conocer del proceso y ordena remitir el expediente al Juzgado Sexto Administrativo del Circuito Judicial de Medellín.

Juzgado que a su vez ya había remitido por competencia al Tribunal Administrativo de Antioquia en el proceso de radicado 05001333300620190019700, como se aprecia en el auto también anexo. Por consiguiente, se hace necesario que a efectos de esta acción bien i) se ordene la admisión del proceso al Juzgado; o en esta sede u otra del Consejo de Estado (por remisión) se decida la competencia para conocer del proceso que subyace a la tutela con el fin de impedir que el fenómeno de subsecuentes remisiones por competencia siga vulnerado los derechos (ya afectados) al acceso a la administración de justicia y debido proceso de los accionantes a quienes represento.

ANEXOS

1. Copia del auto del Juzgado Sexto Administrativo Oral de Medellín que remite por competencia al Tribunal Administrativo de Antioquia.
2. Copia del auto del Tribunal Administrativo de Antioquia que remite por competencia al Juzgado Sexto Administrativo Oral de Medellín.

Del señor Consejero,



Adriana Melo White
Apoderada Judicial

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JURISDICCIONAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN

Medellín, seis (6) de agosto de dos mil diecinueve (2019).

Radicado	05001 33 33 006 2019-00197-00
Demandante	LUZ ELENA CEBALLOS Y OTROS
Demandado	DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA
Medio de Control	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – Acumulada-
Tema	Acción de grupo / Procedencia para solicitar nulidad de actos generales y particulares / Pretensiones deben dirigirse a solicitar la indemnización de los daños producidos con el acto / El simple número de demandantes no torna el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en acción de grupo / Pretensiones de nulidad y restablecimiento acumuladas / Competencia por la cuantía.
Asunto	Remite por competencia

Interlocutorio No. 041

I.- ANTECEDENTES.

LUZ ELENA CEBALLOS y Otros formulan demanda en ejercicio de la Acción de Grupo contemplada en el artículo 46 de la Ley 472 de 1998, contra el **DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA**, reclamando la **nulidad** de la Resolución 060237812 del 14 de agosto de 2018 mediante la cual se estableció el cobro por valorización por el **MEJORAMIENTO Y PAVIMENTACION DEL PROYECTO “PUENTE IGLESIAS – LIBANO, CAMINO DE LA VIRGEN (TAMESIS)”** (f. 5 Cdo. 1).

Consecuentemente, solicitan el **restablecimiento del derecho** de “...*todos los accionantes, declarando que éstos no adeudan al Departamento de Antioquia la contribución de valorización por el MEJORAMIENTO Y PAVIMENTACION DEL PROYECTO “PUENTE IGLESIAS – LIBANO, CAMINO DE LA VIRGEN (TAMESIS), sanciones ni intereses por la contribución asignada”.* (Pretensión 1.3.2. folio 5 Cdo. 1).

La demanda fue interpuesta ante el Tribunal Administrativo de Antioquia, Corporación que ordenó su **remisión por competencia** a los juzgados administrativos de ésta ciudad mediante auto del 29 de abril de 2019 (f. 450 Cdo. 3), con fundamento en el artículo 155 del CPACA, como quiera que el acto administrativo cuya nulidad se pretende fue expedido por un ente del orden territorial -Departamento de Antioquia-.

La demanda fue repartida a éste despacho, quien por auto del 14 de mayo de 2019 (fl. 455 Cdo. 3) la **inadmitió**, ordenando la **adecuación de las pretensiones** en tanto lo que se solicita no es la indemnización de un perjuicio sino el restablecimiento de un derecho.

La apoderada de los accionantes presentó escrito el 5 de junio de 2019, solicitando reposición de la decisión; en subsidio “... *y solo con el fin de evitar un rechazo de la demanda, he procedido también a dar cumplimiento a los requisitos del auto de referencia, tal y como se explica a continuación: (i) Adecué la demanda a una de Nulidad y Restablecimiento del Derecho y en subsidio acción de grupo (ii) Aporto copia del acto que fija el monto de la valorización (que si bien es el mismo acto general para todos los demandantes, particulariza el monto específico a cobrar por concepto de valorización a cada uno de ellos...*”.

Teniendo en cuenta los antecedentes ya referidos, se hace necesario abordar el estudio de la demanda para encausarla por la acción o medio de control pertinente.

II. CONSIDERACIONES.

Lo primero que debe advertir el despacho, es que el recurso de **reposición** incoado contra el auto que inadmitió la demanda, fue interpuesto de forma **extemporánea**, ya que el auto se notificó por estados del 20 de mayo de 2019 y el recurso de reposición solo se interpuso el 5 de junio de 2019, esto es, por fuera del término de ejecutoria del mencionado proveído.

Valga recordar que el término de diez (10) días establecido en el artículo 170 del CPACA es para subsanar los defectos advertidos por el juzgador, pero en cuanto hace a la reposición, su término seguirá rigiéndose por el inciso 3º del artículo 318 del CGP.

2.1.- La acción de grupo contra actos administrativos.

En punto de lo anterior, resulta importante mencionar que la acción de grupo se concibió originariamente como un medio para que un número plural o conjunto de personas – integrado al menos por 20 personas- reclamen la indemnización de perjuicios causados individualmente por una misma causa.

Se trata de una acción eminentemente *indemnizatoria* pues con ella se busca la reparación de un “*daño*” causado a un número plural de personas.

Ahora, con la expedición del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se posibilitó que a través de ésta acción se pudiera obtener la nulidad de actos administrativos.

En efecto, el artículo 145 del CPACA establece:

“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.”

Es de aclarar que la mención que se realiza en el artículo citado sobre actos administrativos de “carácter particular”, no limita la acción de grupo únicamente a éstos actos, pues la jurisprudencia llegó a la conclusión que era posible demandar actos de carácter general.

En ese sentido, la Corte Constitucional en su sentencia C-302 de 2012, expuso:

“La Sala estima que le asiste razón al Consejo de Estado en que los cargos que formula el demandante parten de una interpretación errada del inciso segundo del artículo 145 de la ley 1437, pues éste no restringe la posibilidad de que en el marco de la acción de grupo se declare la nulidad de actos administrativos de carácter general cuando son el origen del daño causado a un número plural de personas; por este motivo la Corte se inhibirá de emitir un pronunciamiento de fondo”.

Merced a lo anterior, no cabe duda que la acción de grupo procede contra actos administrativos de carácter general y particular.

2.2.- Los actos administrativos demandados.

En éste evento, pretende la parte actora la nulidad de la **Resolución No. 060237812 del 14 de agosto de 2018**, expedida por la Secretaría de Infraestructura del Departamento de Antioquia para el MEJORAMIENTO Y PAVIMENTACION DEL PROYECTO “PUENTE IGLESIAS – LIBANO, CAMINO DE LA VIRGEN (TAMESIS).

Mediante éste acto, el Departamento de Antioquia calcula, asigna y liquida la “contribución de valorización” para cada propietario de inmuebles ubicados en la zona de influencia del proyecto (f. 379 a 393 Cdno. 2).

Se trata, en opinión del despacho, de un acto administrativo mixto, por cuanto contiene aspectos generales (porcentajes y cálculos de la contribución) y particulares, en tanto determina específicamente los sujetos de dicha contribución y el monto a cancelar¹.

Valga señalar que contra el mencionado acto procedía el recurso de **reposición** (f. 393 Cdno. 2), el cual fue efectivamente interpuesto por los aquí demandantes (f. 394 a 439 Cdno. 3).

2.3.- Las pretensiones formuladas – La acción procedente.

La parte actora solicita –en esencia- lo siguiente:

***“Pretensión principal.** Que se declare la **NULIDAD** de la Resolución No. 060237812 del 14 de agosto de 2018 expedida por la Secretaría de Infraestructura del Departamento de Antioquia para el MEJORAMIENTO Y PAVIMENTACION DEL PROYECTO “PUENTE IGLESIAS – LIBANO, CAMINO DE LA VIRGEN (TAMESIS)”*

***Segunda pretensión principal.** Como consecuencia de la declaración anterior, se **RESTABLEZCA EL DERECHO** a todos los accionantes, declarando que estos no adeudan al Departamento de Antioquia la contribución por valorización (...) sanciones ni intereses por la contribución asignada”.*

***Tercera pretensión principal.** Que, en caso de haberse efectuado algún pago por concepto de éste tributo, este pago sea devuelto a los accionantes, debidamente actualizado y con el pago de intereses moratorios a la máxima tasa permitida” (f. 5 cdno. 1).*

Para el despacho, no cabe duda que declarar que los demandantes no adeudan la mencionada contribución y que, en caso de haberse cancelado algún valor, se les

¹ Sobre el particular, véase la sentencia de la Sección Primera del Consejo de Estado, providencia de mayo 8 de 2014, C.P. Dr. Marco Antonio Velilla Moreno. Rad. 25000232400020100004801.

restituya dicho dinero con intereses, son pretensiones que encajan dentro del “*restablecimiento del derecho*”, pues lo que se busca es que las cosas vuelvan al estado anterior.

En esa medida, yerra la apoderada de los demandantes al confundir el “restablecimiento del derecho” con la “reparación del daño”.

En efecto, afirma la togada que “...*si bien formalmente se solicita el restablecimiento del derecho como consecuencia de una nulidad de un acto administrativo, lo que se espera con esto es la indemnización del perjuicio causado, toda vez que el acto acusado crea una situación antijurídica en los accionantes, al establecer que son sujetos pasivos de una contribución de valorización que fue calculada y asignada de manera ilegal, en contravía de principios y leyes especiales del derecho tributario*”.

Y más adelante agrega: “...*si bien en la acción de grupo interpuesta no se solicita el resarcimiento o indemnización de perjuicios sino el restablecimiento del derecho de los mismos, esto es apenas un elemento formal de este tipo de acción de grupo*” (f. 457 y 458 cdno. 3).

La distinción entre restablecer un derecho y reparar el daño surge de la misma lectura del artículo 138 del CPACA, cuando indica:

“Art. 138. *Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá pedir que se le repare el daño*”.

En ese orden de ideas, es posible que un acto administrativo provoque una vulneración de diversa índole que haga procedente no sólo el restablecimiento del derecho sino también la reparación de los daños producidos con el mismo. No obstante, serán las pretensiones de la demanda las que determinen la acción o medio de control pertinente, aspecto que no depende de la discrecionalidad del demandante.

A éste respecto, vale la pena citar lo mencionado por el Consejo de Estado en el auto proferido el 21 de noviembre de 2018, cuando indicó:

“De conformidad con lo previsto en los artículos 135 a 148 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y la jurisprudencia de esta Corporación¹⁶, la escogencia de los medios de control en ejercicio de los cuales se deben tramitar los asuntos de conocimiento de esta jurisdicción no depende de la discrecionalidad del demandante, sino del origen del perjuicio alegado y del fin pretendido, al punto de que la nulidad y restablecimiento del derecho procede en aquellos eventos en los cuales los perjuicios alegados son consecuencia de un acto administrativo que se considera ilegal y la reparación directa en los casos en los que la causa de las pretensiones se encuentra en un hecho, omisión, operación administrativa o en un acto administrativo, siempre que no se cuestione su legalidad¹⁷ .

La Sala también ha considerado que la reparación directa es la vía procesal adecuada para solicitar la indemnización de los perjuicios derivados de: i) un acto administrativo particular que no sea susceptible de control judicial por haber sido revocado en sede administrativa¹⁸; o ii) un acto administrativo de carácter general, previa declaratoria de nulidad y siempre que entre el daño y el acto general no medie uno de carácter subjetivo que pueda ser objeto de cuestionamiento en sede judicial¹⁹, lo que quiere decir que “si la causa directa del perjuicio no es el acto administrativo anulado, sino un acto administrativo particular expedido a su amparo, debe acudir a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho debido [a] que sólo a través de ella puede destruirse la presunción de ilegalidad que lo caracteriza”.²

Como se mencionó anteriormente, en éste evento no se formulan pretensiones de carácter indemnizatorio sino únicamente de restablecimiento del derecho. En esa medida, la acción procedente no sería la de grupo sino la de nulidad y restablecimiento del derecho.

En efecto, la inclusión normativa referida anteriormente (art. 145 del CPACA) no mutó la naturaleza fundamentalmente indemnizatoria de la acción de grupo, pues de acuerdo con el inciso segundo del artículo 46 de la Ley 472 de 1998, *“La acción de grupo se ejercerá exclusivamente para obtener el reconocimiento y pago de la indemnización de perjuicios”*.

² CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. SUBSECCIÓN B. Consejera ponente: MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO (E). Bogotá D.C., veintiuno (21) de noviembre de dos mil dieciocho (2018). Radicación número: 08001-23-33-000-2016-0889-01(62117).

El Consejo de Estado tuvo la oportunidad de analizar un asunto que toca con el tema aludido, concluyendo lo siguiente:

*“Ahora bien, pese a lo anterior, la Sala considera necesario precisar que, cuando lo pretendido, no es el reconocimiento y pago de los derechos laborales sino de los perjuicios ocasionados por la falta de pago o por el pago tardío de alguno de éstos, es claro que se persigue una indemnización de perjuicios y no las acreencias laborales en sí mismas, por lo que, **si las pretensiones se encuadran dentro de ésta hipótesis** habrá de entenderse que se ajustan a la naturaleza y finalidad de la acción de grupo. Mutatis mutandis, se pudiera hacer el parangón para éstos casos, de las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho y de reparación directa. Para la Sala los derechos laborales en sí mismos no pueden asimilarse a los perjuicios que puedan ocasionarse por su falta de pago o por su pago tardío, pues lo que constituye retribución por los servicios prestados son los primeros y no éstos últimos. Por esta razón, **cuando la acción de grupo se ejerza con la finalidad de obtener la indemnización de perjuicios** originada en tales circunstancias será procedente, en tanto que lo pretendido no es ni el reconocimiento, ni el pago de derechos laborales”.*³

En éste caso, por el contrario, las pretensiones se encaminan únicamente al restablecimiento del derecho, como lo aceptó la propia apoderada de la parte actora.

En esa medida, debe concluirse que la acción procedente para obtener la nulidad de la *Resolución No. 060237812 del 14 de agosto de 2018*, por la cual se calcula, asigna y liquida la “contribución de valorización” para el “Mejoramiento y Pavimentación del Proyecto “Puente Iglesias – Líbano, Camino de La Virgen (Támesis), y se restablezca el derecho de cada uno de los demandantes, es el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

Es de advertir que al tratarse de pretensiones acumuladas, procede la aplicación del artículo 165 del CPACA, el cual prescribe:

³ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. SUBSECCIÓN A. Auto 2013-02635 de agosto 13 de 2014. Radicación: 25000-23-41-000-2013-02635-01. Consejero Ponente: Dr. Hernán Andrade Rincón (E)

“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”. –negrilla del despacho-.*

Ahora bien, el artículo 155 de la Ley 1437 de 2011, regló lo atinente a la competencia de los Jueces Administrativos, delimitando la competencia en procesos de nulidad y restablecimiento con algunas excepciones:

“Artículo 155. Competencia de los jueces administrativos en primera instancia. *Los jueces administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:*

[...]

2. De los de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral, que no provengan de un contrato de trabajo, en los cuales se controvertan actos administrativos de cualquier autoridad, cuando la cuantía no exceda de cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

3. De los de nulidad y restablecimiento del derecho en que se controvertan actos administrativos de cualquier autoridad, cuando la cuantía no exceda de trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

*4.- De los procesos que se promuevan sobre el monto, distribución o asignación de impuestos, **contribuciones** y tasas nacionales, departamentales, municipales o distritales, cuando la cuantía **no exceda de cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes. (...)**”.*

Revisado detenidamente el expediente, encuentra el despacho que el monto de algunas pretensiones supera el límite fijado anteriormente (folio 6 a 9), *verbi gratia* la formulada por Agrícola Naranjas San José S.A.S., cuyo monto se estimó en \$828.038.020 (f. 7), cifra que supera ampliamente los 100 salarios mínimos mensuales legales vigentes.

Por otra parte, tenemos que el artículo 152 del CPACA estableció la competencia de los Tribunales Administrativos, señalando lo siguiente:

“Artículo 152. Competencia de los tribunales administrativos en primera instancia. Los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:

1. De los de nulidad de los actos administrativos proferidos por funcionarios u organismos del orden departamental, o por las personas o entidades de derecho privado cuando cumplan funciones administrativas de los citados órdenes.

2. De los de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral que no provengan de un contrato de trabajo, en los cuales se controviertan actos administrativos de cualquier autoridad, cuando la cuantía exceda de cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

3. De los de nulidad y restablecimiento del derecho en que se controviertan actos administrativos de cualquier autoridad, cuando la cuantía exceda de trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales vigentes, y, sin atención a la cuantía, de los actos que se expidan en ejercicio del poder disciplinario asignado a los funcionarios de la Procuraduría General de la Nación, diferentes al Procurador General de la Nación.

4. De los que **se promuevan** sobre el monto, distribución o asignación de impuestos, **contribuciones** y tasas nacionales, departamentales, municipales o distritales, cuando la cuantía sea superior a **cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes. [...]**” – negrilla fuera del texto.-

Como se acaba de ver, varias pretensiones superan la cuantía de 100 SMMLV, por lo que la competencia para conocer del presente proceso de nulidad y restablecimiento del derecho –acumulado- en primera instancia se radica en el Tribunal Administrativo de Antioquia.

Colofón de lo expuesto, se ordenará remitir por competencia el expediente al Tribunal Administrativo de Antioquia, atendiendo las nuevas circunstancias plasmadas en la parte motiva de éste proveído.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO ORAL DE MEDELLÍN,**

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR la falta de competencia para conocer del presente asunto, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

SEGUNDO: ESTIMAR que el competente para asumir el conocimiento del presente asunto de nulidad y restablecimiento del derecho con pretensiones acumuladas, es el Tribunal Administrativo de Antioquia.

TERCERO: REMITIR el expediente al Tribunal Administrativo de Antioquia para lo de su cargo, por conducto de la Oficina de Apoyo Judicial de los Juzgados Administrativos de Medellín.

Por secretaría, háganse las anotaciones del caso.

NOTIFÍQUESE

JULIAN EDGARDO MONCALEANO CARDONA

Juez

NOTIFICACIÓN POR ESTADO

JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN

CERTIFICO: En la fecha el auto anterior se notificó por **ESTADO ELECTRONICO Y SE ENVIÒ UN MENSAJE DE DATOS A QUIENES SUMINISTRARON SU DIRECCION ELECTRONICA**, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 201 y 205 del C.P.A.C.A

Medellín,

Fijado a las 8 a.m.

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 atienda 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