



EL TRATAMIENTO JURISPRUDENCIAL DE LA REVISIÓN EVENTUAL EN LAS DECISIONES JUDICIALES EN MATERIA DE ACCIONES POPULARES Y DE GRUPO A PARTIR DE LA EXPEDICIÓN DE LA LEY 1285 DE 2009

Milton José Pereira Blanco¹

Correspondencia: Pereira – Blanco, Milton en: milton.pereira@curnvirtual.edu.co

CvLac

http://201.234.78.173:8081/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod_rh=0000985384

RESUMEN

En este trabajo analizaremos de manera detallada el tratamiento jurisprudencial dado a la revisión eventual de las decisiones judiciales en acciones populares y de grupos a partir de la expedición de la ley 1285 de 2009 y la evolución jurisprudencial del Consejo de Estado respecto a la caducidad en materia de acciones de grupo. La revisión eventual de las acciones populares y de grupo es una figura diversa aunque con algunos matices de parentesco frente a la revisión eventual de las acciones de tutela, así mismo el manejo de la revisión eventual por parte del Consejo de Estado en materia de acciones populares y de grupo ha sido contradictorio ya que en el caso en concreto se ha sostenido que la selección de los fallos se hace por importancia jurídica del asunto, y por tanto las Secciones del Consejo de Estado de competencia para seleccionar y fallar procesos en revisión eventual de acciones populares ya que no se ha expedido una norma que disponga cómo se debe realizar el reparto del mecanismo de la revisión eventual y otras veces el mismo Consejo de Estado ha

¹ Abogado Nuñista. Especialista en Derecho Contencioso-Administrativo. Docente del Programa de Derecho Cartagena de la Corporación Universitaria Rafael Núñez.

dicho que la selección de los fallos en acciones populares y de grupo de los tribunales de lo contencioso administrativo corresponde a la sala plena del Consejo de Estado, única competente para ello, de lo contrario se incurre en evidente falta de competencia por parte de la mencionada Sección, configurándose así la causal de nulidad prevista en el numeral 2º del artículo 140 del C. de P. C. (Mod. Dto. 2282/1989 art. 1 núm. 80)".

Palabras Claves

Revisión eventual, acciones populares y de grupo, evolución jurisprudencial.

ABSTRACT

In this paper we analyze in detail the jurisprudential treatment given to the possible revision of judgments in class actions and groups from the issuance of the law 1285 of 2009 and the evolving jurisprudence of the State Council regarding the expiration on class actions. The possible revision of the popular action figure group is diverse but with some nuances of relationship against a possible review of the actions for protection, also the management of eventual review by the State Council on class actions group and has been inconsistent since in the particular case has been argued that the selection of faults is done by legal significance of the case, and therefore the sections of the State Council for authority to select and decide on possible revision process class actions and has not been issued a rule providing how to make the distribution of any review mechanism and sometimes the same Council of State has said that the selection of faults in class actions and group of the courts administrative litigation corresponds to the full chamber of the State Council, the only competent to do so, otherwise it incurs apparent lack of competition from the above section, thereby constituting the grounds for nullity provided for in paragraph 2 of Article 140 of C. P. C. (Mod Disc. 2282/1989 Art. 1 No..80). "

Keywords

Possible revision, class actions and group jurisprudential evolution.

INTRODUCCIÓN

De acuerdo con el Dr. Francisco Gómez Sierra (2007), La revisión eventual de decisiones judiciales es un tema de mucha incidencia en el ordenamiento jurídico colombiano ya que a partir de la entrada en vigencia de la Constitución Nacional de 1991 se regulo desde el punto de vista normativo la revisión eventual de fallos de Tutelas por la Corte Constitucional de Colombia, máximo tribunal Constitucional consagrado en el artículo 86 y 241 de la C.N numeral 9 que textual y respectivamente rezan: *“La protección consistirá en una orden para que aquel respecto de quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo. El fallo, que será de inmediato cumplimiento, podrá impugnarse ante el juez competente y, en todo caso, éste lo remitirá a la Corte Constitucional para su eventual revisión”, y “revisar, en la forma que determine la ley, las decisiones judiciales relacionadas con la acción de tutela de los derechos constitucionales” (...), la normatividad legal que regulo tal precepto la encontramos en el artículo 33 del decreto 2591 de 1991, el cual expresamente establece, “La Corte Constitucional designará dos de sus magistrados para que seleccionen, sin motivación expresa y según su criterio, las sentencias de tutela que habrán de ser revisadas. Cualquier magistrado de la Corte, o el Defensor del Pueblo, podrá solicitar que se revise algún fallo de tutela excluido por éstos cuando considere que la revisión puede aclarar el alcance de un derecho o evitar un perjuicio grave. Los casos de tutela que no sean excluidos de revisión dentro de los 30 días siguientes a su recepción, deberán ser decididos en el término de tres meses”².*

ALCANCES DE LA REVISIÓN EVENTUAL EN LA JURISPRUDENCIA DEL CONCEJO DE ESTADO

Antes de entrar a definir cuál ha sido el tratamiento jurisprudencial entregado a la revisión eventual de las decisiones judiciales en acciones populares y de grupo, es de suma importancia fijar las bases generales de la revisión eventual, cuál es su

² Decreto 2591 de 1991. Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política”

alcance y sus características y cuál ha sido el tratamiento de la Corte Constitucional a esta figura.

La Corte Constitucional ha expuesto sobre los alcances de la revisión eventual de decisiones judiciales que esta figura jurídica tiene como función la unificación jurisprudencial en materia de derechos fundamentales y de desarrollo judicial de la Constitución, por tal motivo el Constituyente ha creado el mecanismo más amplio, y a la vez eficaz, para evitar que los derechos fundamentales no obtengan la protección que merecen como principios medulares de la organización política colombiana³. Algunos aspectos sobre el particular, es decir con relación a la revisión eventual de fallos de tutela no se aplican a nuestro criterio a la revisión eventual consagrada en la ley 1285 de 2009 reformativa de la ley estatutaria de administración de justicia y más adelante veremos él porque. Además hay que anotar de manera tajante, que antes de la entrada en vigencia de la mencionada ley la Corte Constitucional expuso en sentencia SU-1219 de 2001 que *“el procedimiento de revisión es, por tanto, un mecanismo expresamente regulado en la Constitución con el fin de brindar una protección óptima a los derechos fundamentales en atención a la importancia que ellos tienen para las personas y el sistema democrático y constitucional de derecho. Ninguna otra acción, sea constitucional o legal, goza de un mecanismo equivalente al de la revisión de la decisión judicial”*

Fijados los linderos de la revisión eventual de fallos judiciales de sentencias de tutela, podemos entrar a analizar los alcances de la revisión eventual de decisiones judiciales en acciones populares y de grupo y la evolución

³ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia SU.1219/01. Referencia: expediente T-388435- Acción de tutela instaurada por Humberto Fortich Vásquez contra la Caja De Compensación Familiar De Cartagena. Acción de tutela instaurada por la CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE CARTAGENA contra el JUZGADO 1 CIVIL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA y OTRO. Temas: Tutela contra sentencias de tutela – prohibición. Alcance de la revisión de sentencias de tutela por la Corte Constitucional. Magistrado Ponente: Dr. MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA. Bogotá, D.C., veintiuno (21) de noviembre de dos mil uno (2001).

Jurisprudencial en el Consejo de Estado de dicha figura a partir de la entrada en vigencia de la ley 1285 de 2009.

El artículo 11 del proyecto de ley estatutaria No. 023 de 2006 Senado y No. 286 de 2007 Cámara, “por la cual se reforma la Ley 270 de 1996, antes de su análisis previo de constitucionalidad y su aprobación por la Corte Constitucional textualmente rezaba:

“Artículo 36A. Del mecanismo de revisión eventual en las acciones populares y de grupo y de la regulación de los recursos extraordinarios. En su condición de Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo, de oficio o a petición de parte o del Ministerio Público, el Consejo de Estado, a través de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo o de sus Secciones o Subsecciones, con sujeción a los criterios que establezca el reglamento de la Corporación, en los asuntos que correspondan a las acciones populares o de grupo podrá seleccionar, para su eventual revisión, las sentencias o las demás providencias que determinen la finalización o el archivo del respectivo proceso, proferidas por los Tribunales Administrativos, con el fin de unificar la jurisprudencia, asegurar la protección de los derechos constitucionales fundamentales o ejercer control de legalidad respecto de los fallos correspondientes. Al efectuar la revisión se decidirá sin las limitaciones propias de los recursos.

La selección o no de cada sentencia o providencia, para su eventual revisión, se efectuará sin necesidad de motivación. Por regla general las sentencias y demás autos acerca de los cuales resulte procedente la revisión eventual, sólo producirán efectos a partir del momento en el cual quede en firme la decisión de no seleccionadas o a partir del vencimiento del plazo que señale la ley para que el Consejo de Estado decida sobre su eventual revisión sin que hubiere proferido

pronunciamiento al respecto o, si a ello hubiere lugar, a partir de la ejecutoria de la decisión que se profiera en virtud de la revisión eventual. La ley podrá establecer excepciones.

La petición de parte o del Ministerio Público deberá formularse dentro de los ocho (8) días siguientes a la notificación de la sentencia o providencia con la cual se ponga fin al respectivo proceso; los Tribunales Administrativos, dentro del término perentorio de ocho (8) días, contados a partir de la radicación de la petición, deberán remitir, con destino a la correspondiente Sala, Sección o Subsección del Consejo de Estado, el expediente dentro del cual se haya proferido la respectiva sentencia o el auto que disponga o genere la terminación del proceso, para que dentro del término máximo de tres (3) meses, a partir de su recibo, la máxima Corporación de lo Contencioso Administrativo resuelva sobre la selección, o no, de cada una de tales providencias para su eventual revisión. Cuando se decida sobre la no escogencia de una determinada providencia, cualquiera de las partes o el Ministerio Público podrán insistir acerca de su selección para eventual revisión, dentro del término de cinco (5) días siguientes a la notificación de aquella; durante la presentación y trámite de la insistencia también continuarán suspendidos los efectos de la respectiva providencia. La decisión que se adopte en relación con la respectiva insistencia tampoco requerirá motivación.

Parágrafo 1°. La ley podrá disponer que la revisión eventual a que se refiere el presente artículo también se aplique en relación con procesos originados en el ejercicio de otras acciones cuyo conocimiento corresponda a la jurisdicción de lo contencioso administrativo. En esos casos la ley regulará todos los aspectos relacionados con la procedencia y trámite de la revisión eventual, tales como la

determinación de los plazos dentro de los cuales las partes o el Ministerio Público podrán elevar sus respectivas solicitudes; la insistencia que pueda presentarse respecto de la negativa de la selección; los efectos que ha de generar la selección; la posibilidad de que la revisión eventual pueda concurrir con otros recursos ordinarios o extraordinarios.

Parágrafo 2°. El Consejo de Estado también podrá actuar como Corte de Casación Administrativa. La ley regulará todos los asuntos relacionados con la procedencia y trámite de los recursos, ordinarios o extraordinarios, que puedan interponerse contra las decisiones que en cada caso se adopten en los procesos que cursen ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo”.

Posteriormente el texto sometido a examen de Constitucionalidad previo y automático a la Corte Constitucional varío en algunos aspectos fundamentales de conformidad con los argumentos y considerandos del máximo tribunal de lo constitucional en Colombia y supremo guardián de la constitución. Veamos y analicemos tales planteamientos:⁴

a) El hecho de que se haya previsto la revisión eventual sólo para las decisiones de los tribunales administrativos, excluyéndose las de los juzgados administrativos, no vicia de inconstitucionalidad la norma. En este sentido es necesario tener en cuenta que los jueces administrativos tienen el deber de respeto a los precedentes en su dimensión vertical, de manera que por esa vía la revisión de los fallos de los tribunales administrativos ha de garantizar también la

⁴ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-713 de 2009. Concepto del Procurador General de la Nación. En relación con el artículo 11 del Proyecto, el Procurador General de la Nación sostiene que el mecanismo de la revisión de las sentencias constituye un instrumento idóneo para la unificación de la jurisprudencia, máxime si se tiene en cuenta que al entrar en funcionamiento los juzgados administrativos el Consejo de Estado perdió toda posibilidad de conocer de las acciones populares en segunda instancia. Además, agrega, el mecanismo de la selección resulta razonable por cuanto tal regla no puede universalizarse pues produciría un efecto contrario al perseguido por la ley. Sobre el parágrafo primero del referido artículo, que establece la potestad de la revisión eventual en los procesos originados en el ejercicio de otras acciones cuyo conocimiento corresponda a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, el Procurador solicita la declaratoria de exequibilidad, bajo el entendido de que en todo caso se excluye la revisión de los fallos de tutela, dada la competencia exclusiva y excluyente de la Corte Constitucional.

coherencia sistémica con la jurisprudencia de los juzgados administrativos. Además el hecho de que no se haya previsto la revisión eventual de las decisiones proferidas en la jurisdicción ordinaria, pues se trata de dos regulaciones que si bien protegen los mismos bienes jurídicos se sujetan a reglas procedimentales diferentes –al menos en forma supletoria- que no pueden ser equiparadas para estos efectos. Además, esa regulación responde margen de configuración del Legislador y resulta razonable si se tiene en cuenta que el artículo 11 del proyecto solamente introduce cambios a la competencia en la jurisdicción contencioso administrativo, de modo que sería incoherente que esa misma norma propusiera cambios en la jurisdicción ordinaria. Sobre este particular Consideramos que compartimos los planteamientos de la Corte Constitucional en el sentido de que la revisión eventual procede en materia de acciones populares y de grupo a petición de parte o del ministerio público, por tal razón solo se revisaran a aquellas en donde se demuestre un interés de algunos de los sujetos intervinientes en el proceso a excepción del juez de conocimiento, por el contrario en materia de revisión eventual de acciones de tutela se justifica que la revisión opere en cualquier tipo de sentencias judicial ya que todos los fallos de tutela se envían a la Corte Constitucional para su eventual revisión; es decir al Consejo de Estado no llegan todos los fallos de segunda Instancia, solo aquellos en donde alguna de las partes o terceros intervinientes lo manifiesten durante el termino establecido en la Ley 1285 de 2009.

b) la Corte Constitucional considera que las funciones que la ley puede atribuir al Consejo de Estado son sólo en su calidad de “*Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo*”⁵, y no como una “*Corte de Casación*”, pues en el

⁵ CONSEJO DE ESTADO. SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Consejero ponente: MAURICIO FAJARDO GOMEZ. Bogotá, D. C., julio catorce (14) de dos mil nueve (2009). Radicación numero: 20001-23-31-000-2007-00244-01(IJ) AG. Actor: GLADYS ALVARADO ACOSTA Y OTROS. Demandado: MUNICIPIO DE CHIRIGUANÁ. Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo supone que el Consejo de Estado es la Corporación que, en este campo de la Rama Jurisdiccional, tiene la vocación constitucional de unificar la jurisprudencia nacional en la materia; es el órgano constitucionalmente responsable de garantizar que tanto los Jueces y Tribunales que integran la Jurisdicción Contencioso Administrativa, como los órganos y entidades que ejercen funciones administrativas, al igual que los usuarios de dicha Jurisdicción, cuenten con una jurisprudencia uniforme —que no inmutable— y constante, respetuosa de los principios de igualdad, seguridad jurídica, confianza legítima, buena fe y publicidad de la actividad judicial, que sirva de manera efectiva y eficaz tanto como fuente auxiliar de la Administración de Justicia, cuanto como parámetro de actuación de una actividad

diseño constitucional colombiano estas dos calidades no son asimilables en los términos que pretende hacerlo el proyecto bajo examen⁶.

c) La regulación no resulta coherente con la distribución funcional de competencias prevista en el inciso 2º del artículo 236 de la Constitución, según el cual “*el Consejo de Estado se dividirá en salas y secciones para separar las funciones jurisdiccionales de las demás que le asignen la Constitución y la Ley*”. En este sentido, ni en la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, ni en el Reglamento del Consejo de Estado se ha atribuido directamente a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo o a las Subsecciones de esa Corporación, la competencia para conocer de las acciones populares y de grupo. Esa competencia ha sido radicada en las secciones, concretamente en las secciones primera y tercera, según lo previsto en el artículo 13 del Reglamento del Consejo de Estado. Por lo tanto, a menos que se introduzcan las modificaciones estructurales en materia de competencia, no puede haber una facultad por parte de esas instancias para decidir sobre la revisión eventual de acciones populares y de grupo. Además, permitir la intervención de la Sala Plena y las Subsecciones podría implicar una injerencia indebida en la autonomía de las secciones del Consejo de Estado, cuando es claro que entre ellas no existe relación jerárquica ni de subordinación funcional en estos asuntos.

administrativa que encuentre en los pronunciamientos judiciales, a la vez que límites no rebasables al momento de adoptar decisiones, también criterios orientadores del sentido en el cual las mismas pueden —y/o deben— producirse para resultar conformes con el ordenamiento jurídico. La función que al Consejo de Estado le concierne desplegar en condición de *Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo* constituye, por tanto, un mecanismo de control en contra de la arbitrariedad de la Administración Pública, pero también —y no menos importante— en contra de la arbitrariedad judicial.

⁶ *Ibidem*. Análisis de constitucionalidad Art 11 de la ley 1285 de 2009. Así pues, debido al especial diseño normativo y las implicaciones de la casación, que está consagrada directamente en la Carta Política, no es constitucional que el Congreso de la República, con la excusa de regularla, adicione una nueva función o altere su estructura básica para transformarla en una institución de naturaleza diferente. Como ha explicado la jurisprudencia al referirse a la casación, la libertad de configuración del Legislador es susceptible de ser limitada cuando “*impide el desarrollo y desempeño cabales de una entidad de rango constitucional, a través de las limitaciones que le impone o de omisiones en su regulación*”. Ello, desde luego, no supone renunciar a la potestad de regulación normativa sino limitar esa facultad. De esta manera, la función asignada a un juez para actuar como “*Tribunal de Casación*”, implica un análisis técnico-jurídico sobre la validez de una sentencia judicial. Esa función fue prevista por el Constituyente de manera expresa y exclusiva para la Corte Suprema de Justicia, en el marco de la jurisdicción ordinaria (art.235-1 CP), pero no para otras autoridades judiciales como el Consejo de Estado. Por lo anterior, la casación no puede equipararse materialmente con las atribuciones que otorga la Constitución al Consejo de Estado, pues a éste corresponde desempeñar sus funciones como “*Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo*”, lo cual significa que actúa en calidad de órgano de última instancia en esa jurisdicción. Aún cuando las funciones como Tribunal Supremo y como Tribunal de Casación no son en sí mismas incompatibles, sino que incluso se proyectan como complementarias, lo cierto es que en el diseño acogido en la Carta de 1991 el Constituyente optó por asignar al Consejo de Estado la condición de “*Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo*”, excluyendo las funciones de Corte de Casación que sí existen en otros ordenamientos.

d) En este punto es necesario advertir que la facultad atribuida al Consejo de Estado para la revisión eventual de acciones populares y de grupo, no puede ser asimilada a la facultad asignada a la Corte Constitucional para la revisión eventual de los fallos de tutela. Esa diferencia explica por qué la decisión del Consejo de Estado habrá de ser motivada, mientras que en el caso de la Corte Constitucional no se consagra tal exigencia. En primer lugar, como ya ha sido explicado, la eventual revisión de los fallos de tutela fue autorizada directa y exclusivamente por la propia Constitución en los artículos 86 y 241-9 de la Carta Política, cosa que no ocurrió con las acciones populares y de grupo, cuya configuración se dejó en manos del Legislador, sujeta a los valores, principios y derechos previstos en la Constitución⁷.

Luego del análisis previo de constitucionalidad realizado por la Corte Constitucional al art 11 del proyecto de ley estatutaria No. 023 de 2006 Senado y No. 286 de 2007 Cámara, “por la cual se reforma la Ley 270 de 1996 el texto definitivo de la ley 1285 de 2009 quedo aprobado así:

“En su condición de Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo, a petición de parte o del Ministerio Público, el Consejo de Estado, a través de sus Secciones, en los asuntos que correspondan a las acciones populares o de grupo podrá seleccionar, para su eventual revisión, las sentencias o las demás providencias que

⁷ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-713 de 2009. Esta potestad de la Corte Constitucional no coincide con la facultad de revisión eventual que el proyecto otorga al Consejo de Estado respecto de las acciones populares y de grupo, porque no existe norma constitucional que confiera directamente esa discrecionalidad, lo cual demuestra que se dio un tratamiento diferenciado y excepcional respecto de la revisión eventual en materia de tutela. En tercer lugar, no puede perderse de vista que en materia de tutela todos los fallos de instancia son remitidos a la Corte Constitucional para que los examine y decida sobre su eventual revisión, mientras que el Consejo de Estado sólo habrá de pronunciarse respecto de las solicitudes elevadas por las partes o el Ministerio Público que tengan como propósito unificar la jurisprudencia en materia de acciones populares y de grupo. Finalmente, es importante advertir que la acción de tutela es un mecanismo subsidiario y residual en materia de derechos fundamentales, mientras que la acción popular es el mecanismo principal para proteger los derechos e intereses colectivos, y la acción de grupo un mecanismo idóneo para el reclamo conjunto de la indemnización de perjuicios respecto de una misma causa. Es por ello necesario que el Consejo de Estado haga explícitos los motivos por los cuales decide que un caso será o no examinado en revisión. Así las cosas, la Corte considera que si bien es constitucionalmente legítimo que el Consejo de Estado cumpla la función de revisión eventual en acciones populares y de grupo, también lo es que las decisiones al respecto sean motivadas, no sólo cuando se selecciona un asunto sino también cuando se desestima su revisión.

determinen la finalización o el archivo del respectivo proceso, proferidas por los Tribunales Administrativos, con el fin de unificar la jurisprudencia.

La petición de parte o del Ministerio Público deberá formularse dentro de los ocho (8) días siguientes a la notificación de la sentencia o providencia con la cual se ponga fin al respectivo proceso; los Tribunales Administrativos, dentro del término perentorio de ocho (8) días, contados a partir de la radicación de la petición, deberán remitir, con destino a la correspondiente Sala, Sección o Subsección del Consejo de Estado, el expediente dentro del cual se haya proferido la respectiva sentencia o el auto que disponga o genere la terminación del proceso, para que dentro del término máximo de tres (3) meses, a partir de su recibo, la máxima Corporación de lo Contencioso Administrativo resuelva sobre la selección, o no, de cada una de tales providencias para su eventual revisión. Cuando se decida sobre la no escogencia de una determinada providencia, cualquiera de las partes o el Ministerio Público podrán insistir acerca de su selección para eventual revisión, dentro del término de cinco (5) días siguientes a la notificación de aquella.

PARÁGRAFO 1o. <Parágrafo CONDICIONALMENTE exequible> La ley podrá disponer que la revisión eventual a que se refiere el presente artículo también se aplique en relación con procesos originados en el ejercicio de otras acciones cuyo conocimiento corresponda a la jurisdicción de lo contencioso administrativo. En esos casos la ley regulará todos los aspectos relacionados con la procedencia y trámite de la revisión eventual, tales como la determinación de los plazos dentro de los cuales las partes o el Ministerio Público podrán elevar sus respectivas solicitudes; la insistencia que pueda presentarse respecto de la negativa de la selección; los efectos que ha de generar la

selección; la posibilidad de que la revisión eventual pueda concurrir con otros recursos ordinarios o extraordinarios.

PARÁGRAFO 2o. La ley regulará todos los asuntos relacionados con la procedencia y trámite de los recursos, ordinarios o extraordinarios, que puedan interponerse contra las decisiones que en cada caso se adopten en los procesos que cursen ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo”⁸.

De acuerdo con el Dr. Mauricio Fajardo Gómez (2009), Luego de fijadas las bases de la revisión eventual de decisiones judiciales en acciones populares y de grupo, analizaremos la evolución jurisprudencial en el Consejo de Estado de la figura jurídica bajo estudio. El Consejo de Estado a través de Providencias de fecha 14 de julio de 2009 y 17 de febrero de 2010 ha explicado los alcances de su posición frente a la revisión eventual de decisiones judiciales definitivas en acciones populares y de grupo, en donde de manera contradictoria ha explicado sus considerandos frente al particular. La evolución jurisprudencial frente a este punto ha sido el siguiente:

En la primera de las providencias antes mencionada, el Consejo de Estado ha dicho *“Aunque no de manera exclusiva ni exhaustiva, a título ilustrativo, es posible identificar los siguientes eventos generales en los cuales está llamada a operar, a plenitud, la tarea unificadora de la jurisprudencia: 1) Cuando uno o varios de los temas contenidos en la providencia respectiva hubiere merecido tratamiento diverso por la jurisprudencia del Consejo de Estado, de manera que resulte indispensable fijar una posición unificadora; 2) Cuando uno o varios de los temas de la providencia, por su complejidad, por su indeterminación, por la ausencia de claridad de las disposiciones normativas en las que se funda o por un vacío en la legislación, sean susceptibles de confusión o involucren disposiciones respecto de*

⁸ LEY 1285 DE 2009. (enero 22) Diario Oficial No. 47.240 de 22 de enero de 2009. CONGRESO DE LA REPÚBLICA, Por medio de la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia.

las cuales quepan diferentes formas de aplicación o interpretación; 3) Cuando sobre uno o varios de los temas de la providencia no hubiere una posición consolidada por parte de la jurisprudencia de esta Corporación. 4) Cuando uno o varios de los temas de la providencia no hubieren sido objeto de desarrollos jurisprudenciales, por parte del Consejo de Estado”.

Del análisis de la providencia en mención, consideramos que el Consejo de Estado al parecer acepta la totalidad de los argumentos Jurídicos expuestos por la Corte Constitucional en la Sentencia ya que decide conocer de la selección de las decisiones Judiciales en acciones de grupo y populares no por competencia expresa de la ley 1285 de 2009 sino por importancia jurídica del asunto, además le entrega la obligatoriedad a la doctrina interpretativa constitucional. Para el Consejo de Estado las Secciones de dicho órgano jurisdiccional carecen de competencia para seleccionar y fallar procesos en revisión eventual de acciones populares ya que no se ha expedido una norma que disponga cómo se debe realizar el reparto del mecanismo de la revisión eventual ii) porque la asignación de la competencia para conocer de la revisión eventual debe definirla la ley, y porque corresponde exclusivamente a la “Máxima Corporación de lo Contencioso Administrativo” la selección de las sentencias.

Ahora veamos lo planteado al respecto en el auto de 17 de febrero de 2010, providencia mediante el cual el Consejo de Estado en sala plena parece dar un vuelco a lo expuesto en el auto de 14 de julio de 2009, ya que decide imputarse competencia en razón a lo expuesto en la ley 1285 de 2009. Al respecto el auto plantea textualmente lo siguiente “Así las cosas, es incuestionable que en la acción popular, conocida en primera instancia por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Montería y en segunda instancia por el Tribunal Contencioso Administrativo de Córdoba, al no haber sido seleccionada por la Sala Plena, única competente para ello, sino por la Sección Tercera para unificar jurisprudencia en la materia a través del nuevo mecanismo de la revisión

eventual, se incurrió en evidente falta de competencia por parte de la mencionada Sección, configurándose así la causal de nulidad prevista en el numeral 2º del artículo 140 del C. de P. C. (Mod. Dto. 2282/1989 art. 1 núm. 80)” (...).

De la anterior tesis del Consejo de Estado nos apartamos, aunque es la tesis mayoritaria del Máximo Tribunal de lo Contencioso administrativo, pues consideramos que la competencia de las secciones primera y tercera de la corporación para seleccionar y fallar las acciones populares y de grupo esta implícitamente en el artículo 11 de la ley 1285 de 2009 y no requiere desarrollo legal para la asignaciones de competencias a las secciones respectivas, además las secciones del consejo de estado no son inferiores jerárquicos de la sala plena. Así mismo acogemos algunos de los planteamientos expuestos en los salvamentos de votos del auto del 17 de febrero de 2010, los cuales fueron tres (Enrique Gil Botero, Mauricio Fajardo, y Miriam Guerrero). Sus tesis se enfocan básicamente en los mismos planteamientos, lo cual para efecto de este trabajo lo expondremos en su conjunto.

“El pronunciamiento de la Sala Plena respecto del cual recae el presente salvamento es tan trascendental como grave pues sirve de antecedente para señalar que todos los procesos enunciados por el artículo 128 del C.C.A., son de conocimiento exclusivo de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de la Corporación, cuando tal razonamiento no resiste el menor análisis lógico. (...) Por su parte, la norma contenida en el artículo 37 de la ley 270 de 1996 efectivamente atribuye a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de la Corporación la función especial de conocer de todos los procesos contencioso administrativos cuyo juzgamiento esté atribuido al Consejo de Estado y que específicamente no se hayan asignado a las Secciones, sin embargo el reglamento interno del Consejo de Estado, como se ha podido apreciar, asignó este tipo de negocios a la Sección Primera, pues la misma Ley Estatutaria 270 de 1996 en su artículo 36 permite que el Consejo de Estado pueda realizar dicha distribución: (...) Sin perjuicio de lo antes expuesto, existe una razón adicional y aún más contundente

que permite afirmar de manera concluyente que las anteriores preceptivas no pueden servir de fundamento legal para sostener que la competencia de la revisión eventual contemplada en el artículo 36 A de la Ley 270 de 1996 se encuentra asignada a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de la Corporación y es que las normas contenidas en los artículos 128 del C.C.A., y 37 de la Ley Estatutaria 270 de 1996 hacen relación a las controversias de carácter contencioso administrativo y debe recordarse que la acción popular no es una acción contencioso – administrativa; se trata de una acción de origen constitucional que tiene fuente directa en el artículo 88 de la Constitución Política y desarrollo legal en la ley 472 de 1998 que puede ser conocida en los eventos contemplados por los artículos 15 y 16 ibídem por el juez civil y por la misma razón no le son aplicables las normas contenidas en el Código Contencioso Administrativo para efectos de determinar la competencia”⁹.

En cuanto al segundo punto a que haremos referencia en este trabajo, es decir a la evolución jurisprudencial de la caducidad en materia de acciones de Grupo, es importante precisar que analizaremos de manera detalla del auto 18 de octubre de 2007¹⁰ dentro del expediente 25000-23-27-000-2001-00029-01, el cual ha fijado de manera más o menos clara los alcances, criterios y objeto de la caducidad en materia de acciones grupo.

La caducidad, conceptualmente es definida por la Jurisprudencia Constitucional de diversas maneras, para nuestro caso en concreto trabajaremos la definición

⁹ CONSEJO DE ESTADO SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Consejera Ponente: María Nohemí Hernández Pinzón. Radicación: 230012331000200700325 01. Actor: Jorge Gustavo Burgos Vellojín. Demandado: Registraduría Nacional del Estado Civil y otros. Naturaleza: Acción Popular –Revisión de Fallo-. En segundo lugar, la norma en manera alguna señala que la competencia para conocer de los asuntos que allí se señalan corresponda a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado y es en este punto donde se puede percibir con claridad la falencia conceptual consignada en la providencia en torno al factor funcional como determinante de la competencia, pues obsérvese que la disposición asigna la función al Consejo de Estado en Sala de lo Contencioso Administrativo en única instancia, pero no podría conocer la Sala Plena de todos los negocios que se enuncian en los 13 numerales que contiene la norma, pues de ser así perdería sentido el precepto del artículo 236 de la Constitución Política, el cual dispone que el Consejo de Estado cumple funciones a través de las distintas Salas y Secciones que lo componen. Por ejemplo, el numeral 5 del artículo 128 del C.C.A.

¹⁰ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA Consejero Ponente: ENRIQUE GIL BOTERO. Bogotá, D.C., 18 de octubre de 2007. **Radicación:** 25000-23-27-000-2001-00029-01. **Actores:** Gloria Patricia Segura Quintero y otros. **Demandado:** Distrito Capital de Bogotá y otros. **Referencia:** Acción de grupo.

expuesta por la Corte Constitucional en sentencia de revisión de Tutela T-433 de 1992. La Corte Constitucional textualmente ha dicho “*Consiste la caducidad en el fenómeno procesal de declarar extinguida la acción por no incoarse ante la jurisdicción competente dentro del término perentorio establecido por el ordenamiento jurídico para ello. Opera la caducidad ipso jure, vale decir que el juez puede y debe declararla oficiosamente cuando verifique el hecho objetivo de la inactividad del actor en el lapso consagrado en la ley para iniciar la acción. Este plazo no se suspende ni interrumpe, ya que se inspira en razones de orden público, lo cual sí ocurre en tratándose de la prescripción civil, medio éste de extinguir las acciones de esta clase. La caducidad viene a erigirse en factor de incompetencia para esta Corte, pues, demostrada su existencia, no le es dable a ella avocar el conocimiento del negocio*”^{11 12}.

La ley 472 de 1998 normatividad que regulo las acciones populares y de grupo dentro de los parámetros fijados por el artículo 88 de la Constitución Nacional consagro en su artículo 47 la caducidad de las acciones de grupo conforme al siguiente tenor literal “*sin perjuicio de la acción individual que corresponda por la indemnización de perjuicios, la acción de grupo deberá promoverse dentro de los dos (2) años siguientes a la fecha en que se causó el daño o cesó la acción vulnerable causante del mismo*”¹³. La Corte Constitucional en sentencia C-215 de 1999¹⁴ determino los alcances del artículo 47, sobre el cual explico que “Ahora

¹¹ CORTE CONSTITUCIONAL, SENTENCIA T-433 de 1992. SALA DE REVISION No. 6 Ref.: Proceso de tutela No. 998. Acción de tutela contra omisiones del Juzgado Penal Municipal de Santafé de Bogotá, D.C., en el proceso de estafa adelantado contra el demandante. Tema: Caducidad de la presente acción de tutela. Demandante: EDUARDO DAZA RUIZ. Magistrados DR. SIMON RODRIGUEZ RODRIGUEZ, DR. JAIME SANIN GREIFFENSTEIN DR. CIRO ANGARITA BARON. Santafé de Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de junio de mil novecientos noventa y dos (1992).

¹² Corte Constitucional, Sentencia C-215 de 1999. La caducidad es la extinción del derecho a la acción por cualquier causa, como el transcurso del tiempo, de manera que si el actor deja transcurrir los plazos fijados por la ley en forma objetiva, sin presentar la demanda, el mencionado derecho fenece inexorablemente, sin que pueda alegarse excusa alguna para revivirlos. Dichos plazos constituyen una garantía para la seguridad jurídica y el interés general. Y es que la caducidad representa el límite dentro del cual el ciudadano debe reclamar del Estado determinado derecho; por ende, la actitud negligente de quien estuvo legitimado en la causa no puede ser objeto de protección, pues es un hecho cierto que quien, dentro de las oportunidades procesales fijadas por la ley ejerce sus derechos, no se verá expuesto a perderlos por la ocurrencia del fenómeno indicado.

¹³ LEY 472 DE 1998 (agosto 5) 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.

¹⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-215 de 1999. En cuanto se refiere a las acciones de clase o de grupo, hay que señalar que éstas no hacen relación exclusivamente a derechos constitucionales fundamentales, ni únicamente a derechos colectivos, toda vez que comprenden también derechos subjetivos de origen constitucional o legal, los cuales suponen siempre - a diferencia de las acciones populares - la existencia y demostración de una lesión o perjuicio cuya reparación se

bien, en el caso de la caducidad establecida en el artículo 47 del mismo ordenamiento, para la instauración de la acción de grupo, se está frente a circunstancias diferentes a las que se protegen mediante la acción popular, toda vez que es evidente que se refiere a derechos de distinta entidad, pues se trata de derechos subjetivos que si bien pertenecen a un conjunto de personas, aquellos pueden ser también objeto de acciones individuales para el resarcimiento que corresponda a cada una de ellas. En efecto, la Constitución ha establecido esta categoría de acciones destinadas a garantizar la eficacia de la justicia, al conceder la oportunidad para que en un solo proceso, se resuelva sobre varias pretensiones que tienen elementos comunes y que permiten su decisión en una misma sentencia. La garantía constitucional se reduce entonces, a la alternativa de acudir a un mecanismo ágil de defensa en un lapso prudencial, sin que con ello se elimine la posibilidad para los miembros de ese grupo, de ejercer posteriormente y dentro de los términos ordinarios de caducidad, las acciones individuales que correspondan. Así, lo establece el artículo 47 impugnado, al disponer que el término de caducidad para instaurar una acción de grupo es de dos (2) años siguientes a la fecha en que se causó el daño o cesó la acción causante del mismo, "sin perjuicio de la acción individual que corresponda por la indemnización de perjuicios. Por consiguiente, la fijación de un término de caducidad para ejercer la acción de grupo encuentra pleno sustento en la defensa de la seguridad jurídica, el interés general y la eficacia de la administración justicia y en el deber consagrado en el artículo 95-7 de la Constitución de colaborar con el buen funcionamiento de la misma. Así lo ha señalado esta Corporación, al pronunciarse sobre la caducidad en general, argumentos que resultan pertinentes cuando se trata de las acciones de grupo"¹⁵.

reclama ante la juez. En este caso, lo que se pretende reivindicar es un interés personal cuyo objeto es obtener una compensación pecuniaria que será percibida por cada uno de los miembros del grupo que se unen para promover la acción. Sin embargo, también es de la esencia de estos instrumentos judiciales, que el daño a reparar sea de aquellos que afectan a un número plural de personas que por su entidad deben ser atendidas de manera pronta y efectiva.

¹⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-215 de 1999.

La Jurisprudencia del Consejo de Estado en cuanto a la caducidad de las acciones de grupo se ha mostrado un poco inconsistente, puesto que en un primer momento en sentencia sobre el famoso caso de la *Gabarra*, aplicó la excepción de inconstitucionalidad dando preponderancia al mayor número de miembros del grupo, sin tener en cuenta el término de caducidad de la acción; posteriormente ha variado su posición sobre el particular y muestra de ello es el auto del auto 18 de octubre de 2007 en donde plantea dos situaciones para determinar el término para contabilizar la caducidad de las acciones de grupo. En primer lugar la providencia en mención expone que el término de caducidad que se contabiliza a partir de la ocurrencia del daño (“fecha en que se causó el daño”) bajo cuatro supuestos: 1) El término de caducidad de la acción de grupo que se contabiliza a partir del daño, debe centrar su atención en éste, y no en los efectos o perjuicios que se generan, ni en la conducta que lo produce. 2) El término de caducidad de la acción de grupo que se contabiliza a partir del daño, se debe contar desde el momento en que este se produce, o desde el momento en que se tenga noticia del mismo, en el caso de que estas dos circunstancias no coincidan. 3) El término de caducidad de la acción de grupo que se contabiliza a partir del daño, cuando éste es continuado, se cuenta desde el momento en que se deja de producir, a menos que se tenga noticia del mismo en un momento posterior, caso en el cual se hará a partir de allí. 4) Las anteriores reglas no cambian, si se presenta una agravación del daño, toda vez que éste último, se supone, se ha producido con anterioridad, sea inmediato o continuo. En segundo lugar explica el Consejo de Estado que la Caducidad se cuenta además a partir de la cesación de la acción vulnerante causante del daño; bajo los siguientes supuestos de hecho 1) La acción vulnerante predicable de la administración pública, puede materializarse con ocasión de distintas conductas administrativas, tales como hechos, operaciones y omisiones administrativas. 2) La acción vulnerante que sirve para contabilizar el término de caducidad de la acción de grupo, no debe concebirse como concomitante ni subsidiaria a la otra hipótesis contenida en la norma (la verificación del daño). 3) Si bien, la identificación del grupo y la participación de un número mínimo de los miembros

de este, constituyen un presupuesto para la interposición de una acción de grupo, la acción vulnerante que sirve para contabilizar el término de la caducidad de ésta, se utilizará, en aquellos casos, en que no resulte viable, al momento de presentar la demanda, una determinación cierta del grupo, entendiendo por esta, no la identificación de todos y cada uno de sus miembros, sino el reconocimiento de que éste no va a cambiar su tamaño con el pasar del tiempo. 4) La acción vulnerante que se predica de los hechos administrativos, para efectos de contabilizar el término de caducidad, coincide con la constatación del daño continuado, luego dicho término, se podrá hacer de manera indistinta, aludiendo a una u otra hipótesis. 5) La acción vulnerante que se predica de las omisiones administrativas resulta procedente también, cuando no resulta posible una identificación cierta del grupo (en los términos arriba indicados), al momento de interponer una acción de grupo.

BIBLIOGRAFÍA

- CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA Consejero Ponente: ENRIQUE GIL BOTERO. Bogotá, D.C., 18 de octubre de 2007. Radicación: 25000-23-27-000-2001-00029-01. Actores: Gloria Patricia Segura Quintero y otros. Demandado: Distrito Capital de Bogotá y otros. Referencia: Acción de grupo
- CONSEJO DE ESTADO SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Consejera Ponente: MARÍA NOHEMÍ HERNÁNDEZ PINZÓN. Radicación: 230012331000200700325 01. Actor: Jorge Gustavo Burgos Vellojín. Demandado: Registraduría Nacional del Estado Civil y otros. Naturaleza: Acción Popular –Revisión de Fallo-
- CONSEJO DE ESTADO. SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Consejero ponente: MAURICIO FAJARDO GOMEZ. Bogotá,

D. C., julio catorce (14) de dos mil nueve (2009). Radicación numero: 20001-23-31-000-2007-00244-01(IJ) AG. Actor: GLADYS ALVARADO ACOSTA Y OTROS. Demandado: MUNICIPIO DE CHIRIGUANÁ.

- CONSEJO DE ESTADO. SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Consejero ponente: MAURICIO FAJARDO GOMEZ. Bogotá, D. C., julio catorce (14) de dos mil nueve (2009). Radicación numero: 20001-23-31-000-2007-00244-01(IJ) AG. Actor: GLADYS ALVARADO ACOSTA Y OTROS. Demandado: MUNICIPIO DE CHIRIGUANÁ.

- CORTE CONSTITUCIONAL de Colombia. Sentencia C-713 de 2009.

- CORTE CONSTITUCIONAL de Colombia. Sentencia SU.1219/01. Referencia: expediente T-388435- Acción de tutela instaurada por Humberto Fortich Vásquez contra la Caja De Compensación Familiar De Cartagena. Acción de tutela instaurada por la CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE CARTAGENA contra el JUZGADO 1 CIVIL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA y OTRO. Temas: Tutela contra sentencias de tutela – prohibición. Alcance de la revisión de sentencias de tutela por la Corte Constitucional. Magistrado Ponente: Dr. MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA. (2001). Bogotá, D.C., veintiuno (21) de noviembre de dos mil uno.

- CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-215 de 1999.

- CORTE CONSTITUCIONAL, SENTENCIA T-433 de 1992. SALA DE REVISION No. 6 Ref.: Proceso de tutela No. 998. Acción de tutela contra omisiones del Juzgado Penal Municipal de Santafé de Bogotá, D.C., en el proceso de estafa adelantado contra el demandante. Tema: Caducidad de la presente acción de tutela. Demandante: EDUARDO DAZA RUIZ. Magistrados DR. SIMON RODRIGUEZ RODRIGUEZ, DR. JAIME SANIN GREIFFENSTEIN DR.

CIRO ANGARITA BARON. Santafé de Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de junio de mil novecientos noventa y dos (1992).

- Decreto 2591 de 1991. Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política".
- GOMEZ SIERRA, Francisco. Constitución Política de Colombia *Anotada*. Editorial Leyer. Bogotá: 2007. Pág. 152.
- LEY 1285 DE 2009. (Enero 22) Diario Oficial No. 47.240 de 22 de enero de 2009. CONGRESO DE LA REPÚBLICA, Por medio de la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia.
- LEY 472 DE 1998 (agosto 5) 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.
- QUINCHE RAMIREZ, Manuel. (2008) Derecho Constitucional Colombiano, de la carta de 1991 y de sus reformas. Ediciones Ibáñez y Unirosario. Bogotá: Pág. 250.