



CONSEJO DE ESTADO
SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SALA ESPECIAL DE DECISIÓN CATORCE

Magistrado ponente: Alberto Montaña Plata

Bogotá D.C., 17 de mayo de 2023

Radicación número: 68001-33-31-014-2013-00158-01
Actor: María Claudia Plata García y otros.
Demandado: Departamento de Santander y otro.
Referencia: Revisión en acción de grupo -
Auto de unificación jurisprudencial

Temas: ACCIÓN DE GRUPO – PROCEDENCIA POR NO PAGO DE ACRENCIAS LABORALES. ASUNTOS EN VIGENCIA DEL CPACA - Solicitud de reconocimiento y orden de pago de la prima de servicios.

Síntesis del caso: El grupo solicitó que se declarara la responsabilidad del Departamento y de la Contraloría de Santander, debido a los perjuicios causados por la negativa a reconocer y ordenar el pago de la prima de servicios a los empleados del ente de control.

La Sala decide la revisión eventual¹ respecto del Auto del 6 de noviembre de 2013, proferido por el Tribunal Administrativo de oralidad de Santander, que confirmó el auto de rechazo de la demanda de acción de grupo, proferido por el Juzgado Catorce Administrativo Oral de Bucaramanga, expedido el 12 de septiembre de 2013.

En virtud de lo dispuesto en el artículo 36A de la Ley Estatutaria 270 de 1996, introducido por el artículo 11 de la Ley 1285 de 2009, del artículo 107 de la Ley 1437 de 2011 y de los artículos 28 y 29 del Acuerdo 80 de 2019, reglamento del Consejo de Estado, la Sala es competente para proferir este auto, por haber seleccionado el auto de segunda instancia, para su revisión por parte de esta corporación judicial.

Contenido: 1. Antecedentes - 2. Consideraciones – 3. Decisión

1. ANTECEDENTES

Contenido: **1.1.** Posición de la parte demandante – **1.2** Auto inadmisorio de la demanda. **1.3** Recurso de reposición. **1.4** La decisión respecto del recurso de reposición. **1.5** La subsanación de la demanda. **1.6** El rechazo de la demanda. **1.7** El recurso de apelación. **1.8** Decisión respecto de la apelación. **1.9** Selección para revisión por parte del Consejo de Estado.

¹ Mediante oficio del 14 de enero de 2014, los demandantes solicitaron la revisión eventual de los autos (folios 118-120 c. 1) y esta fue aceptada por la Sección Tercera del Consejo de Estado, mediante el Auto del 17 de septiembre de 2014 (folios 130-135 c. 1).

1.1. Posición de la parte demandante

1. El 8 de mayo de 2013, actuando mediante apoderado, María Claudia Plata García, Christian Patarroyo Landazábal y Graciela Sepúlveda Torres, en nombre propio y en representación del grupo de empleados de la Contraloría General de Santander, en ejercicio de la **acción de grupo,** prevista en el artículo 88 de la Constitución, presentaron demanda contra el Departamento de Santander y la Contraloría Seccional de Santander, para que dichas entidades sean declaradas patrimonialmente responsables por la vulneración de los derechos fundamentales a la igualdad y al mínimo vital de los miembros del grupo, al negar el reconocimiento de la prima de servicios. La parte actora formuló las siguientes pretensiones (se transcribe):

- "1. Se declare que el impago de la "prima de servicios" al personal de la Contraloría General de Santander a partir del periodo consolidado en junio 30 de 2012 atenta contra el derecho fundamental a la igualdad al mínimo vital de aquellos.*
- 2. Se anule el acto administrativo implícito en el pago de "prima de servicios" al personal de la Contraloría General de Santander a partir del periodo consolidado en junio 30 de 2012 y en adelante.*
- 3. En subsidio de lo anterior, se ordene cesar el impago y mora respecto a la prima de servicios al personal de la Contraloría General de Santander a partir del periodo consolidado en junio 30 de 2012 y en adelante.*
- 4. Que para indemnizar los perjuicios causados al grupo: la pasiva proceda a pagar las respectivas primas de servicios así como los demás factores salariales y prestacionales que de las primas de servicios dependan para su cuantificación.*
- 5. Se condena a la pasiva a asumir adicionalmente el 10% (más el IVA del 16% sobre lo anterior) del valor de la indemnización para cada demandante o miembro del grupo para que el pago de los honorarios no afecte patrimonialmente a la parte accionante sino a la parte demandada, en aras de reparación integral.*
- 6. Incluir en la condena una suma correspondiente al 10% de la indemnización más IVA del 16% sobre lo anterior, también para cada uno de los miembros del suscrito abogado coordinador.*
- 7. Liquidar la condena conforma al CPCA.*
- 8. Ordenar que la sentencia se dé cumplimiento en los términos de ley debiendo reconocerse:*
 - a. Que a partir de la fecha en que debió pagarse cada prima de servicios se generan intereses comerciales de mora.*
 - b. En subsidio de lo anterior, que a partir de la fecha en que debió pagarse cada prima de servicios se causa interés legal del seis (6%) anual, sin perjuicio de la indemnización, a título de lucro cesante.*
 - c. En subsidio de a y b: intereses conforme al CPCA desde la ejecutoria de la sentencia.*
- 9. Condénese en costas a la parte demandada, incluyendo agencias en derecho expensas necesarias para la publicación del extracto de la sentencia y para el reembolso de los demás gastos procesales (...)"*

2. En la **demanda**, los accionantes narraron, en síntesis, los siguientes **hechos** relevantes, como fundamento de sus peticiones:

(1) Los demandantes se encuentran vinculados a la Contraloría Seccional de Santander mediante una relación legal y reglamentaria, pero, desde 30 de junio de 2012, la entidad se negó a pagarles la prima de servicios, prevista en la ordenanza 37 de 1980.

(2) El Contralor General de Santander se negó a reconocer y pagar la prima de servicios, argumentando que la ordenanza que la creó fue anulada por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

(3) La prima sí se paga, desde el año 2009, a los empleados del nivel central del Departamento de Santander.

La demanda sostuvo que la acción de grupo era procedente por razones de economía procesal y porque los miembros del grupo tienen condiciones uniformes respecto de todos los elementos de la responsabilidad. Afirmó que la prima de servicios prevista en el Decreto 1042 de 1978 debe aplicarse por extensión del régimen nacional a los empleados de la Contraloría departamental, en virtud del principio de favorabilidad y el respeto del mínimo vital.

1.2 Inadmisión de la demanda

3. Mediante Auto del 12 de agosto de 2013², el **Juzgado Catorce Administrativo Oral de Bucaramanga** inadmitió la demanda, porque, de acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado³, la acción de grupo no era procedente para reconocer acreencias de carácter laboral. Sostuvo que la demanda no incluyó pretensiones indemnizatorias, sino dirigidas al reconocimiento y pago de prestaciones laborales.

1.3 Recurso de reposición

4. El apoderado de los accionantes sostuvo⁴ que la demanda cumplía los requisitos formales para ser admitida y que esta acción de grupo tenía un objeto indemnizatorio porque *“el impago es el daño emergente, sin perjuicio de que a partir de la mora se genere además un lucro cesante consistente al menos en los intereses respectivos”*. Explicó que sí existía un acto administrativo implícito que ordenó que no se pagaran las primas de servicios o que, en su defecto, el no pago es un hecho o una omisión. Criticó, igualmente, la sentencia del Consejo de Estado con base en la

² Folios 35-36 c. 1.

³ Citó la siguiente providencia: Consejo de Estado, Sección 3, providencia del 20 de noviembre de 2003, exp. 15001-23-31-000-2003-01618-01 (AG)

⁴ Folios 37-38 c. 1.

Radicación número: 68001-33-31-014-2013-00158-01
Actor: María Claudia Plata García y otros
Demandado: Departamento de Santander y otro
Referencia: Revisión en acción de grupo
Decisión: Unifica jurisprudencia, revoca el auto y ordena que se admita la demanda

cual se inadmitió la demanda porque “no le es dable al intérprete distinguir donde el legislador no distinguió”. Resaltó que el pago reclamado es una prestación periódica, por lo que la acción no estaría sometida a caducidad.

1.4 Decisión respecto del recurso de reposición

5. Sin declarar la improcedencia del recurso de reposición contra el auto inadmisorio, mediante Auto del 28 de agosto de 2013⁵, el Juzgado Catorce Administrativo de Oralidad de Bucaramanga no repuso el auto inadmisorio. Reiteró que la naturaleza indemnizatoria de la acción de grupo debe resultar clara al momento de la admisión de la demanda, lo que, a su juicio, no ocurrió en este caso.

1.5 Subsanación de la demanda

6. El accionante reiteró que la demanda sí solicitó la reparación de perjuicios y precisó en qué consistió el daño emergente y el lucro cesante. Solicitó que, en todo caso, se acudiera a las facultades *extra y ultra petita* de las que, a su juicio, dispone el juez.

1.6 Rechazo de la demanda

7. Mediante Auto del 12 de septiembre de 2013⁶, se rechazó la demanda. Allí se insistió en el carácter indemnizatorio de la acción de grupo, que no se encuentra presente en las reclamaciones de carácter laboral. Como sustento de la posición, citó jurisprudencia del Consejo de Estado⁷ y concluyó que la acción de grupo era improcedente cuando la decisión dependía de la declaratoria de un derecho de carácter laboral, previa la nulidad de actos administrativos. Aclaró que la acción de grupo sería procedente cuando los perjuicios reclamados se derivaran de la ejecución del acto administrativo.

1.7 Recurso de apelación

8. El demandante argumentó⁸ que la admisión de las acciones de grupo debía únicamente verificar el cumplimiento de requisitos formales y que el requisito endilgado no era legal. Reiteró que la demanda sí tenía efectos

⁵ Folios 40-42 c. 1.

⁶ Folios 99-105 c. 1.

⁷ Consejo de Estado, Secc. 4, Auto del 22 de septiembre de 2000, exp. A-009; Secc. 3, Auto del 13 de marzo de 2003, exp 76001-23-31-000-2002-05428-01 (AG); Secc. 4, Auto, exp. 25000-23-26-000-2002-03008-01; Secc. 3, Auto del 4 de junio de 2008.

⁸ Folios 106-107 c. 1.

Radicación número: 68001-33-31-014-2013-00158-01
Actor: María Claudia Plata García y otros
Demandado: Departamento de Santander y otro
Referencia: Revisión en acción de grupo
Decisión: Unifica jurisprudencia, revoca el auto y ordena que se admita la demanda

indemnizatorios y que, en todo caso, el juez cuenta con facultades *extra y ultra petita*.

1.8 Decisión respecto de la apelación

9. El **Tribunal Administrativo de Oralidad de Santander**, mediante Auto del 6 de noviembre de 2013⁹, **confirmó el rechazo de la demanda**, al concluir que las pretensiones de la demanda no eran indemnizatorias ya que, en realidad, apuntaban al reconocimiento y pago de acreencias laborales y el juez de la acción de grupo carece de facultades para fallar al respecto. Aseguró que las reclamaciones laborales son una contraprestación por el servicio prestado, mas no una indemnización de un perjuicio.

1.9 Selección para revisión por parte del Consejo de Estado

10. Los demandantes solicitaron la revisión del auto que confirmó el rechazo de la demanda¹⁰. Argumentaron que la jurisprudencia administrativa respecto de la improcedencia de la acción de grupo para reclamar perjuicios derivados del no pago de prestaciones laborales contraría la ley y la finalidad misma de la acción de grupo.

11. Para la selección, la providencia del Consejo de Estado refirió que existía un precedente en el que la revisión de un auto de rechazo de la demanda, dio lugar a una unificación jurisprudencial respecto del rechazo de la demanda de acción popular, por agotamiento de la jurisdicción¹¹. Como razón de selección consideró que era necesario unificar jurisprudencia *“en vigencia de la Ley 1437 de 2011 que en su artículo 145 dispone la procedencia de la solicitud de nulidad del acto administrativo cuando este sea el origen del presunto daño causado a un grupo de mínimo veinte (20) personas.”*¹².

2. CONSIDERACIONES

⁹ Folios 111-112 c. 1.

¹⁰ Folios 118-120 c. 1.

¹¹ *“el rechazo de la demanda equivale o tiene el mismo efecto de dar por concluido el proceso puesto que impide su surgimiento”*: Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 11 de septiembre de 2012, exp. 41001-33-31-004-2009-00030-01 (AP)REV.

¹² Salvaron el voto los magistrados Hernán Andrade Rincón y Stella Conto Díaz del Castillo. El magistrado Andrade consideró que la unificación era innecesaria, porque la procedencia de la acción de grupo frente a perjuicios causados por actos administrativos está expresamente prevista en el CPACA” (folio 139 c. 1). La magistrada Conto consideró que no podía existir el grupo, ya que mediaban actos administrativos individuales, cada uno con términos de caducidad diferentes, lo que impediría considerar la existencia de un grupo. Adicionalmente, indicó que existe jurisprudencia unificada sobre la improcedencia de la acción de reparación directa *“estando vigente una decisión administrativa amparada por el principio de legalidad”*.

Radicación número: 68001-33-31-014-2013-00158-01
Actor: María Claudia Plata García y otros
Demandado: Departamento de Santander y otro
Referencia: Revisión en acción de grupo
Decisión: Unifica jurisprudencia, revoca el auto y ordena que se admita la demanda

Contenido: **2.1.** Asunto para resolver y decisiones que se adoptarán. **2.2.** En vigencia del CPACA, no existe posición jurisprudencial unificada respecto de la procedencia de la acción de grupo para asuntos laborales. **2.3** Las reclamaciones de prestaciones laborales como pretensiones indemnizatorias al grupo de empleados. **2.4.** La prerrogativa de la decisión previa como condición para la procedencia de la acción de grupo en asuntos laborales. **2.5.** La revisión de la providencia seleccionada, a la luz de la regla unificada.

2.1. Asunto para resolver y decisiones que se adoptarán

12. Le corresponde a la Sala resolver si la decisión de rechazo de la demanda de acción de grupo presentada por trabajadores de la Contraloría General de Santander, fundada en la improcedencia de la acción de grupo respecto de litigios de naturaleza laboral, se ajusta a las normas constitucionales y legales que rigen la procedencia de este mecanismo. La Sala revocará el rechazo de la demanda y, en su lugar, ordenará que se profiera el auto admisorio correspondiente. Para sustentar la decisión, en primer lugar, (2.2) explicará por qué existe necesidad de unificar la jurisprudencia, de acuerdo con el auto de selección. A continuación, justificará la procedencia de la acción de grupo en asuntos laborales, en vigencia del CPACA (2.3). También precisará que la decisión previa no es, actualmente, una condición para la procedencia de la acción de grupo en asuntos laborales (2.4). Finalmente, se hará la revisión de la providencia seleccionada, a la luz de la regla unificada (2.5).

2.2 Necesidad de la unificación: No existe posición jurisprudencial unificada respecto de la procedencia de la acción de grupo para asuntos laborales, en vigencia del CPACA

13. El presente asunto fue seleccionado con el objeto de precisar la jurisprudencia sobre la procedencia de la acción de grupo en asuntos laborales, en vigencia de la Ley 1437 de 2011 (**CPACA**, en adelante). Al respecto, constata la Sala que se requiere la unificación jurisprudencial que motivó la selección ya que, a la fecha, únicamente existe jurisprudencia unificada respecto de demandas presentadas en vigencia del Decreto Ley 1 de 1984 (**CCA**, en adelante).

14. En efecto, mediante la Sentencia del 13 de julio de 2021, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo revisó una sentencia que fue seleccionada con el fin de unificar la jurisprudencia respecto de la procedencia de la acción de grupo para reclamar la indexación e intereses de mora por el reconocimiento y pago tardíos de reajustes salariales de empleados públicos en vigencia del CCA. Dicha providencia advirtió que se pronunciaba “sobre las reglas concernientes a la procedencia de la acción de grupo cuando las pretensiones derivan de una relación laboral **en vigencia del Decreto 01 de 1984, Código**

Radicación número: 68001-33-31-014-2013-00158-01
Actor: María Claudia Plata García y otros
Demandado: Departamento de Santander y otro
Referencia: Revisión en acción de grupo
Decisión: Unifica jurisprudencia, revoca el auto y ordena que se admita la demanda

Contencioso Administrativo (CCA)” (negrillas agregadas)¹³. Tal sentencia, limitada tanto material, como normativamente, decidió *“Unificar la jurisprudencia del Consejo de Estado, en el sentido de precisar lo siguiente: La acción de grupo es improcedente para tramitar pretensiones en las que se solicite indexación e intereses de mora por el reconocimiento y pago tardío de reajustes salariales de los empleados públicos. El juez natural para conocer y dirimir estas controversias será el juez laboral de lo contencioso administrativo, en desarrollo de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho”*.

15. Con tal decisión, se confirmó la posición jurisprudencial que, en vigencia del CCA, había negado la procedencia de la acción de grupo para reclamar el pago de diferentes prestaciones en el contexto de la relación de empleo público¹⁴ e, incluso, respecto de pensionados¹⁵. Por esta vía, se descartó la posición jurisprudencial contraria, que había aceptado la procedencia de la acción de grupo para obtener la reparación de los perjuicios derivados de la tardanza en el pago de las prestaciones¹⁶. Para fundar tal determinación, la sentencia de 2021

¹³ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 13 de julio de 2021, exp. 05001-33-31-009-2006-00210-01 (AG)REV (IJ-SU). Salvamento de voto de los magistrados: Rocío Araújo Oñate, Martín Bermúdez Muñoz, Stella Jeannette Carvajal Basto, Oswaldo Giraldo López, Myriam Stella Gutiérrez Argüello, Alexander Jojoa Bolaños, María Adriana Marín, Alberto Montaña Plata, Carmelo Perdomo Cuéter, Hernando Sánchez Sánchez y Rafael Francisco Suárez Vargas. Aclararon el voto los magistrados: Luis Alberto Álvarez Parra, Carlos Enrique Moreno Rubio, Guillermo Sánchez Luque, Julio Roberto Piza Rodríguez y Nicolás Yepes Corrales.

¹⁴ La acción de grupo no procede para que un conjunto de empleados obtenga: la satisfacción de una obligación cierta, prevista en una convención colectiva (Secc. 4, Auto del 22 de septiembre de 2000, exp. CE-SEC4-EXP2000-NAG009 (AG-009); el reconocimiento y pago de la bonificación especial para docentes que laboren en zonas de difícil acceso, en situación de inseguridad o de explotación minera de docentes de Barrancabermeja (Consejo de Estado, Secc. 2, Sub. A, Auto del 25 de octubre de 2001, exp. 68001-23-15-000-2001-0445-01 (AG-025); la reclasificación de grados y la nivelación de salarios de trabajadores y empleados de los dispensarios médicos adscritos al Ministerio de Defensa (Consejo de Estado, Secc. 4, Auto del 28 de julio de 2002, exp. 25000-23-24-000-2001-0027-01 (AG); la reparación de perjuicios por el no pago de la prima de servicios a empleados del Departamento del Cauca (Consejo de Estado, Secc. 1, Auto del 15 de mayo de 2003, exp. 76001-23-31-000-2002-05430-01 (AG-05430); el pago de una prima extracontractual (Consejo de Estado, Secc. 3, Auto del 13 de marzo de 2003, exp. 76001-23-31-000-2002-5428-01 (AG-5428); el pago de horas extras industriales a los profesores de técnicas de colegios industriales y agropecuarios (Consejo de Estado, Secc. 3, Auto del 27 de mayo de 2004, exp. 76001-23-31-000-2003-04753-01 (AG)).

¹⁵ Acción de grupo para el reconocimiento y pago de pensiones: Consejo de Estado, Secc. 1, Sentencia del 6 de septiembre de 2001, exp. 25000-23-26-000-2000-0017-01 (AG-0017).

¹⁶ La acción de grupo procede para la reparación de perjuicios derivados del no pago de los incrementos laborales de los servidores públicos del Departamento de Boyacá (Consejo de Estado, Secc. 4, Auto del 1 de marzo de 2002, exp. 15001-23-31-000-2001-1541-01 (AG-030). Este mecanismo no procede para reclamar las dotaciones de calzado y vestido, pero sí para reparar los perjuicios materiales y morales por tener que sufragar su costo del propio pecunio (Consejo de Estado, Secc. 3, Auto del 20 de noviembre de 2003, exp. 15001-23-31-000-2003-01618-01 (AG); procede para reparar los perjuicios causados por la tardanza en el pago de mesadas pensionales (Consejo de Estado, Secc. 3, Sentencia del 2 de junio de 2005, exp. 15001-23-31-000-1999-02382-01 - AG 2382); procede,

consideró que la acción de grupo no era procedente porque (1) este mecanismo no permitía la anulación de actos administrativos¹⁷; (2) aunque en el contexto laboral se producen daños antijurídicos, estos son propios de la relación de trabajo¹⁸ y (3) el sistema laboral es completo¹⁹ y prevé los mecanismos para repararlos adecuadamente, a través de la acción individual de nulidad y restablecimiento del derecho²⁰, mientras que el juez de la acción de grupo únicamente podría condenar al pago de una suma de dinero²¹. Por consiguiente, y en virtud del “principio de especialidad” es el juez laboral de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho el único competente para reparar los perjuicios producidos en el contexto laboral²².

16. Así, teniendo en cuenta que el contexto normativo con el que se unificó la jurisprudencia fue el CCA, uno de los argumentos determinantes para negar la procedencia de la acción de grupo para reparar perjuicios

igualmente, para reparar perjuicios si lo que se pretende no es exclusivamente el reconocimiento y pago de una obligación laboral (caso de indemnización de por el no pago del retroactivo de la beca de las madres comunitarias y sustitutas - Consejo de Estado, Secc. 3, Sub B, Sentencia del 2 de marzo de 2020, exp. 63001-23-33-000-2013-00117-02(AG); y para obtener la indexación de los salarios y el pago de intereses por el pago tardío de los aumentos salariales de empleados públicos (Consejo de Estado, Sec. 3, Sub. B, Sentencia del 5 de marzo de 2020, exp. 15001-23-31-000-2002-02533-03 (AG)).

¹⁷ “En conclusión, si bien se ha sostenido que a través de la acción de grupo puede reclamarse la reparación del daño originado en el incumplimiento de obligaciones laborales, lo cierto es que, en vigencia del CCA, no es posible que en esos eventos el daño sufrido por un conjunto de individuos provenga de la declaratoria de ilegalidad de un acto administrativo”.

¹⁸ “ En ese sentido, son daños intrínsecos al sistema laboral, que encuentran causalidad en el vínculo jurídico empleador-empleado y que, por ende, deben indemnizarse en aplicación de los principios y reglas nacionales e internacionales de protección del trabajo.”

¹⁹ “(...) el sistema jurídico laboral tiene vocación de plenitud lo que significa que todas las contingencias que tengan como causa el vínculo jurídico entre el Estado empleador y el servidor público, al igual que los efectos asociados a aquellas, deben solucionarse en aplicación de los principios y las reglas propias del sistema”.

²⁰ “(...) los efectos del incumplimiento de acreencias laborales y cualquier tipo de mecanismo correctivo que permita enderezar, compensar e incluso indemnizar tales falencias deben preferir el sistema jurídico laboral y, con ello, el juez laboral de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, la cual también tiene como finalidad reparar los perjuicios que sean causados”. También se afirma que una de las finalidades del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho es “La reparación del daño, el cual encuentra la causalidad en perjuicios ocasionados que se derivan del acto anulado, esto es, los perjuicios inmateriales o materiales”.

²¹ “ (...) el juez de la acción de grupo, al advertir que este mecanismo debe prosperar, limita la indemnización al reconocimiento de una compensación económica colectiva que contiene la suma ponderada de las indemnizaciones individuales , lo que no necesariamente satisface el restablecimiento del derecho o la reparación del daño en armonía con los principios constitucionales de naturaleza laboral, pudiendo incluso llegar a diluirse derechos que no son renunciables ni conciliables”.

²² “Lo anterior, bajo el entendido de que razonar en términos de especialidad permite la salvaguarda de los derechos al debido proceso y a la tutela judicial efectiva pues se brinda a los usuarios del servicio público de justicia la garantía de que su causa está siendo conocida por un juez investido de los conocimientos jurídicos y técnicos que se requieren para dirimir la controversia”.

Radicación número: 68001-33-31-014-2013-00158-01
Actor: María Claudia Plata García y otros
Demandado: Departamento de Santander y otro
Referencia: Revisión en acción de grupo
Decisión: Unifica jurisprudencia, revoca el auto y ordena que se admita la demanda

causados en el contexto de la relación laboral fue que dicho mecanismo no permitía anular actos administrativos²³ y el CPACA realizó una revisión y reforma general respecto de esta acción de rango constitucional, que pretendía ampliar la procedencia del mecanismo, la presente sentencia unificará la jurisprudencia al respecto, en asuntos presentados en vigencia del CPACA.

2.3 La procedencia de la acción de grupo en asuntos laborales en vigencia del CPACA

17. Respecto de demandas presentadas durante la vigencia del CPACA la jurisprudencia administrativa ha tenido la oportunidad de abordar el problema jurídico de la procedencia de la acción de grupo para reparar perjuicios causados a los servidores públicos en el contexto de la relación de empleo público. Así, mediante Auto del 16 de marzo de 2015, la subsección C, de la Sección tercera precisó que la acción de grupo sí era procedente para reparar los perjuicios causados a cincuenta y siete soldados profesionales e infantes de marina, debido a la expedición de un acto administrativo que liquidó retroactivamente el subsidio familiar de cinco años, sin haber dispuesto la indexación de las sumas, ni los intereses moratorios. En atención a la diferencia de términos de caducidad de la acción de grupo de dos años o de cuatro meses, el auto explicó que *"para saber cuál de los dos términos de caducidad establecidos en el literal h del artículo 164 del C.P.A.C.A., resulta aplicable al caso concreto, conviene determinar el origen del daño que el grupo demandante endilga al demandado, es decir, establecer si el daño lo produjo la ilegalidad del acto administrativo por el cual se reconoció el subsidio familiar a los demandantes, o por el contrario, si éste se deriva de un hecho, acto u operación de la administración"*. Dicha providencia sostuvo que excluir los asuntos laborales del ámbito de la acción de grupo sería inconstitucional, teniendo en cuenta *"que el artículo 88 de la Constitución Política, forma parte del Título II Capítulo 4 referente a la protección y aplicación de los derechos previstos en el mencionado capítulo, dentro de los cuales se encuentra el derecho al trabajo, perteneciente a los derechos sociales económicos y culturales; en consecuencia, la acción de grupo está llamada a protegerlo dentro de su ámbito de aplicación"*²⁴.

18. La procedencia de la acción de grupo fue reiterada en Auto del 11 de octubre de 2017, en el que la Sección tercera revocó el rechazo de una demanda de grupo presentada para obtener el pago de la indemnización correspondiente a la sanción moratoria, por la afiliación y pago tardíos de las cesantías al fondo de prestaciones sociales del magisterio. Allí se concluyó que *"las pretensiones de la demanda se encaminan a obtener la sanción moratoria correspondiente a un día salario por cada día de retraso en la consignación de*

²³ Así, la unificación de 2021 reiteró la posición de: Consejo de Estado, Secc. 3, Sentencia del 21 de mayo de 2008, exp. 25000-23-24-000-2003-02373-01 (AG).

²⁴ Consejo de Estado, Secc. 3, Sub. C, Auto del 16 de marzo de 2015, exp. 08001-23-33-000-2014-01091-01 (AG).

Radicación número: 68001-33-31-014-2013-00158-01
Actor: María Claudia Plata García y otros
Demandado: Departamento de Santander y otro
Referencia: Revisión en acción de grupo
Decisión: Unifica jurisprudencia, revoca el auto y ordena que se admita la demanda

las cesantías, rubro que constituye una clara pretensión indemnizatoria, según lo dispuesto en el artículo 1617 del Código Civil"²⁵.

19. Ahora bien, la misma Sección tercera decidió el 11 de octubre de 2017 que, en virtud del reparto material de competencias realizado dentro de las diferentes secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo, las acciones de grupo presentadas en asuntos laborales debían ser conocidas por la sección segunda, la que conocería tanto de las demandas individuales, como grupales de reparación de perjuicios causados por un acto administrativo viciado de nulidad: *"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"*²⁶.

20. Posteriormente, en un proceso de acción de grupo en el que se solicitaba la reparación de perjuicios causados por el no pago de la prima de actividad a los miembros retirados de las fuerzas militares, pese a tratarse de un proceso en vigencia del CPACA, un Auto del 18 de julio de 2019 sostuvo que *"en caso de que el perjuicio alegado surja de un acto administrativo y si es necesario declarar su nulidad, previo agotamiento de los recursos de ley, no se podrá acudir a este medio de control, pues esta no es la vía procesal adecuada para anular actos administrativos"*²⁷. En realidad, esta providencia reiteró decisiones proferidas en vigencia del CCA²⁸ y pasó por alto el cambio normativo que autorizó la anulación de actos administrativo en el contexto de una acción de grupo.

21. Mediante Sentencia del 2 de marzo de 2020, la Subsección B de la Sección tercera falló en segunda instancia una acción de grupo instaurada por madres comunitarias y sustitutas que solicitaba la indemnización por el no pago del retroactivo de la beca o asignación laboral. Esta providencia revocó la de primera instancia que había declarado improcedente la acción de grupo en asuntos laborales y, en su lugar, falló de fondo, luego de precisar que: *"en la acción de grupo sí pueden reclamarse los daños o perjuicios para un grupo, resultantes de reclamaciones de naturaleza laboral (por ejemplo, la falta de pago o el pago tardío de un derecho laboral*

²⁵ Consejo de Estado, Secc. 3, Sub. A, Auto del 18 de mayo de 2017, exp. 25000-2341-000-2015-01739-01 (AG).

²⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera, auto de once (11) de octubre de dos mil diecisiete (2017), exp. 66001233300020150043101 (A.G.).

²⁷ Consejo de Estado, Secc. 3, Sub. A, Auto del 18 de julio de 2019, exp. 25000-23-41-000-2018-00538 01 (AG).

²⁸ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo Sentencia del 27 de marzo de 2007, exp. 76001-23-31-000-2000-02513-01 (IJ).

Radicación número: 68001-33-31-014-2013-00158-01
Actor: María Claudia Plata García y otros
Demandado: Departamento de Santander y otro
Referencia: Revisión en acción de grupo
Decisión: Unifica jurisprudencia, revoca el auto y ordena que se admita la demanda

o de una prestación social). Lo único que se advierte es que **la acción no puede tener como objeto exclusivo la declaración y la existencia de un derecho laboral para que en futuro sea reconocido y pagado a los miembros del grupo**, porque en ese caso la acción perdería su carácter indemnizatorio y tales disposiciones no podrían adoptarse en la sentencia que se profiera en esta acción, cuyo contenido está regulado en el artículo 65 de la Ley 472 de 1998. Ahora bien, lo anterior no implica que el Juez no pueda pronunciarse sobre la existencia del derecho y su violación por el demandado, cuando ello resulte necesario para establecer la existencia de un perjuicio”(negritas no originales)²⁹.

22. Mediante Auto del 28 de mayo de 2020, la Subsección C de la Sección tercera remitió, por especialidad, a la Sección segunda, el conocimiento en un proceso de acción de grupo presentado por militares a quienes se les aceptó la solicitud voluntaria de retiro del servicio y quienes pretendían la declaratoria de responsabilidad del Estado, por la “*renuncia inducida o sugerida*” de la que habrían sido víctimas. Se reiteró que es a dicha sección a la que “*le corresponde entonces el conocimiento y decisión de las acciones de grupo en donde se vea involucrada la legalidad de actos administrativos de carácter laboral*”³⁰.

23. Finalmente, el Auto del 1 de junio de 2020, proferido por la Subsección A de la Sección tercera, revocó un rechazo de una demanda que se había fundado en el argumento de la improcedencia de la acción de grupo respecto de aspectos prestacionales y el mecanismo debía ser la acción de nulidad y restablecimiento del derecho. Se trataba de una demanda presentada por ex miembros de la fuerza pública con asignación de retiro, quienes solicitaban la reparación por el indebido cálculo de la prima de actividad. En la decisión del Consejo de Estado se precisó que la improcedencia de la acción de grupo en asuntos laborales no estaba legalmente prevista como causal de rechazo de las acciones de grupo y que, por lo tanto, no era una decisión correcta³¹. Allí, de nuevo se reiteró que la acción de grupo sí procede en materia laboral, siempre que no tenga por objeto exclusivo la declaración de un derecho, sino la reparación de perjuicios. Precisó, entonces, que la determinación sobre la existencia o no de perjuicios resarcibles no debía realizarse en la etapa de admisión de la acción de grupo, sino en la sentencia y que, por lo tanto, bastaba con que la demanda enunciara la existencia de unos perjuicios y

²⁹ Consejo de Estado, Secc. 3, Sub B, Sentencia del 2 de marzo de 2020, exp. 63001-23-33-000-2013-00117-02(AG).

³⁰ Consejo de Estado, Secc., 3, Sub. C, Auto del 28 de mayo de 2020, exp. 25000-23-41-000-2019-00124-01(AG).

³¹ “es del caso señalar que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca tampoco podía rechazar la demanda por el hecho de que, supuestamente, los demandantes tuvieran intereses individuales y estuvieran solicitando unas acreencias laborales y no la indemnización de perjuicios”: Consejo de Estado, Secc. 3, Sub. A, Auto del 1 de junio de 2020, exp. 25000-23-41-000-2016-02202-01 (AG) 62.531.

Radicación número: 68001-33-31-014-2013-00158-01
Actor: María Claudia Plata García y otros
Demandado: Departamento de Santander y otro
Referencia: Revisión en acción de grupo
Decisión: Unifica jurisprudencia, revoca el auto y ordena que se admita la demanda

reclame su reparación, para que se entendiera cumplido el objeto de indemnización de esta acción³².

24. Del recuento jurisprudencial es posible extraer que: (1) en vigencia del CPACA la jurisprudencia administrativa ha aceptado la procedencia de la acción de grupo para reparar perjuicios causados en el contexto de las relaciones de empleo público; (2) la acción de grupo no puede tener por objeto exclusivo la declaración de un derecho laboral, ya que debe pretender la reparación de perjuicios; (3) la etapa de admisión de la demanda no es la oportunidad procesal para determinar la existencia o no de los perjuicios alegados en la demanda, ya que ello será el objeto de la sentencia; (4) la acción de grupo en asuntos laborales procede por hechos, omisiones y operaciones, caso en el cual tendrá un término de caducidad de dos años o por actos administrativos viciados de nulidad, caso en el cual la demanda deberá interponerse en el término de cuatro meses; y (5) no existe uniformidad respecto de la aplicación del criterio de especialidad de la competencia ya que, aunque se ha considerado que las acciones de grupo en asuntos laborales deben ser conocidas por la Sección segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo, hay eventos en los que el asunto no ha sido remitido y ha sido decidido por la Sección tercera.

25. La presente sentencia de unificación jurisprudencial confirmará la procedencia de la acción de grupo en asuntos laborales, a partir de las siguientes consideraciones:

26. La reforma introducida por el CPACA no excluyó la procedencia de la acción de grupo en asuntos laborales. La Constitución Política confió en la Ley el desarrollo de *las acciones de grupo* y, al respecto, le reconoció un amplio margen de configuración normativa³³, al disponer en su artículo 88

³² "De conformidad con lo expuesto, resulta claro que a los demandantes en una acción de grupo no se les puede exigir, para el momento de la admisión de la demanda, que acrediten la causación de perjuicios, lo cual implicaría pretermir las etapas del proceso y, en especial el período probatorio, por manera que bastará, para la admisibilidad del medio de control en comento, que se alegue la existencia de perjuicios, al margen de que estén acreditados o no, sin que ello implique que se desnaturalice el carácter indemnizatorio de la figura, pues su existencia efectiva será analizada en el fondo de la controversia. En el caso concreto, se observa que la parte demandante interpuso una acción de grupo originada en la indebida aplicación del Decreto 2863 de 2007, al habersele reconocido un monto menor de la prima de actividad al que en su opinión tenía derecho; empero, adujo que no se estaba solicitando el reajuste y pago de lo no percibido, sino la indemnización por los perjuicios producidos por la circunstancia precedente, de manera que, para el momento en que se encontraba el proceso, bastaba la enunciación de los perjuicios y, por ende, no era procedente el rechazo de la demanda por esa razón": Consejo de Estado, Secc. 3, Sub. A, Auto del 1 de junio de 2020, exp. 25000-23-41-000-2016-02202-01 (AG) 62.531.

³³ "Para la Corte, el artículo 88 de la Constitución es claro en la medida en que contiene una orden perentoria al Legislador: diseñar las particularidades procesales de las acciones de grupo según el modelo preconstituido por la Carta. No es entonces una simple norma

Radicación número: 68001-33-31-014-2013-00158-01
Actor: María Claudia Plata García y otros
Demandado: Departamento de Santander y otro
Referencia: Revisión en acción de grupo
Decisión: Unifica jurisprudencia, revoca el auto y ordena que se admita la demanda

que el legislador “regulará las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares”. Tal mandato constitucional fue inicialmente desarrollado a través de la Ley 472 de 1998, Ley de acciones populares y de grupo (**LAPAG**, en adelante), la que definió la acción de grupo, en sus artículos 3 y 46, como un mecanismo interpuesto por un número plural de personas “que reúnen condiciones uniformes respecto de una misma causa que originó perjuicios individuales para dichas personas”. Tomando en consideración que el artículo 88 de la Constitución utiliza la expresión daños y la LAPAG se refiere a los perjuicios, las jurisprudencias constitucional y administrativa identificaron la naturaleza “indemnizatoria” de este mecanismo³⁴. Fue a partir de tal conclusión, que se sostuvo, en vigencia del CCA, que la acción de grupo no procedía para reclamar salarios y prestaciones de origen laboral, ya que ellas no tendrían una naturaleza indemnizatoria, congruente con la de la acción de grupo, sino retributiva del servicio prestado por el empleado o el trabajador. La denominada naturaleza indemnizatoria de la acción de grupo justificó, entonces, que se negara la procedencia de este mecanismo para anular actos administrativos ya que, por una parte, se asimilaba la acción de grupo a la acción de reparación directa y esta, a su turno, se consideraba el mecanismo previsto para declarar la responsabilidad del Estado y para reparar perjuicios.

27. Ahora bien, en desarrollo de la competencia constitucional atribuida al legislador que, de manera alguna se agotó con la LAPAG³⁵, el Congreso de la República ensanchó el ámbito de procedencia de la acción de grupo, motivado en que, como lo discutió la comisión redactora del CPACA, la ampliación de la acción de grupo “está consultando la filosofía que ha venido informando todo este nuevo diseño normativo, expresando

de autorización, sino que se trata de una norma de habilitación condicionada a la efectividad de la acción. Esta consideración de principio permite afirmar, por una parte, la existencia de un amplio margen de configuración del Legislador definido en sus contornos por la finalidad de la protección efectiva de los intereses de grupo”: Corte Constitucional, Sentencia C-569/04.

³⁴ “para esta Corte que la acción de grupo constituye (i) una acción indemnizatoria, por cuanto tiene por objeto la reparación de los daños ocasionados por la vulneración de derechos de carácter subjetivo susceptibles de valoración patrimonial”: Corte Constitucional, Sentencia C-242/12. Cf. Consejo de Estado, Secc. 4, Auto del 22 de septiembre de 2000, exp. CE-SEC4-EXP2000-NAG009 (AG-009); Consejo de Estado, Secc. 4, Auto del 28 de julio de 2002, exp. 25000-23-24-000-2001-0027-01 (AG); Consejo de Estado, Secc. 1, Auto del 15 de mayo de 2003, exp. 76001-23-31-000-2002-05430-01 (AG-05430).

³⁵ “(...) del texto del artículo 88 de la Carta Fundamental no se infiere ni se colige que la voluntad del constituyente de 1991 haya sido la de imponerle al legislador la obligación de desarrollar en una sola y misma ley todos los temas contemplados en dicho precepto. En efecto, el Congreso en ejercicio de la cláusula general de competencia (artículo 150 de la CP.), y frente a una disposición abierta como lo es el artículo 88 *ibídem*, estaba facultado, dentro de un margen de amplia discrecionalidad, para expedir una o varias leyes que desarrollaran el contenido de dicha disposición”: Corte Constitucional, Sentencia C-215/99.

Radicación número: 68001-33-31-014-2013-00158-01
Actor: María Claudia Plata García y otros
Demandado: Departamento de Santander y otro
Referencia: Revisión en acción de grupo
Decisión: Unifica jurisprudencia, revoca el auto y ordena que se admita la demanda

que la regla general es la acumulación de pretensiones y no la elaboración de acciones independientes, autónomas, estancas”³⁶. Es por ello que, en este movimiento de ampliación de la procedencia de la acción de grupo, introdujo expresamente la facultad de anular actos administrativos “para determinar la responsabilidad” del Estado por los daños que dicho acto jurídico causó al grupo (artículo 145 del CPACA). De esta manera, se superó la incertidumbre jurisprudencial que existía al respecto en vigencia del CCA³⁷, aparte de su procedencia respecto de hechos, omisiones y operaciones administrativas, en las que la acción de grupo opera como una acción de reparación directa presentada por un conjunto de víctimas, la acción de grupo se asimiló, igualmente, a una acción de nulidad y restablecimiento del derecho y, por ello, se dispuso que, también procedía respecto de perjuicios causados por un acto administrativo y, en este caso, el término de caducidad de la acción sería el mismo previsto para las acciones individuales, es decir, de cuatro meses contados a partir de la publicidad del acto administrativo (artículo 164, n. 2, lit. d y h). Para la Corte Constitucional, esta ampliación del objeto de la acción de grupo se encontraba comprendida en el margen normativo atribuido al legislador por el artículo 88 de la Constitución³⁸.

28. En este sentido, el CPACA quiso reconocer expresamente que los daños antijurídicos que comprometen la responsabilidad del Estado respecto de un grupo de personas pueden ser causados por un acto administrativo viciado de nulidad, sea este de carácter general o de contenido particular³⁹ el que, constituye, la causa común de los perjuicios.

³⁶ *Memorias de la Ley 1437 de 2011*, vol. III, Sesión n. 84, Consejo de Estado y Ministerio de Justicia, p. 36.

³⁷ En una Sentencia del 17 de mayo de 2001, la Sección 3 aceptó, de manera amplia, la procedencia de la acción de grupo para perjuicios causados por actos administrativos (exp. 85001-23-31-000-2000-0013-01 (AG-010)). El 15 de marzo de 2006 un auto de la misma sección lo negó (exp. 50001-23-31-000-2005-03496-01 (AG)). Mediante sentencia de unificación del 27 de marzo del 2007, proferida por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo se precisó que la acción de grupo procedía únicamente en los eventos en los que la jurisprudencia había aceptado que la reparación de los perjuicios causados por actos administrativos se ordenara mediante la acción de reparación directa (exp. 76001-23-31-000-2000-02513-01 (IJ)). Esta posición fue reiterada, por ejemplo, por la Sentencia del 30 de enero de 2008, proferida por la Secc. 3 (exp. 17001-23-31-000-2004-01319-01 AG). Sin embargo, hubo sentencias que aceptaron la procedencia en todos los casos, por ejemplo, la proferida el 7 de marzo de 2011 por la Sub. C de la Secc. 3 (exp. 23001-23-31-000-2003-00650-02 (AG)).

³⁸ “El artículo 145 del CPACA, de manera concreta, permitió entablar el medio de control de perjuicios causados a un grupo, contra actos administrativos, cuando se requiere la declaratoria de nulidad, “para declarar la responsabilidad”, aspecto que no estaba previsto en la Ley 472 de 1998, que se refería a la acción de grupo “exclusivamente para obtener el reconocimiento y pago de la indemnización de perjuicios”, de manera que la declaratoria de nulidad del acto administrativo estaba sometida a un proceso previo y separado, que era el de nulidad y restablecimiento del derecho”: Corte Constitucional, Sentencia C-407/21.

³⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-302/12.

Radicación número: 68001-33-31-014-2013-00158-01
Actor: María Claudia Plata García y otros
Demandado: Departamento de Santander y otro
Referencia: Revisión en acción de grupo
Decisión: Unifica jurisprudencia, revoca el auto y ordena que se admita la demanda

29. La Constitución Política se opone a interpretaciones restrictivas de la acción de grupo, en especial, aquellas que excluyan su procedencia en asuntos laborales. La acción de grupo es un mecanismo de rango constitucional, previsto ampliamente por el Constituyente, para hacer efectivos los derechos constitucionales, frente a los cuales, de manera alguna se excluyó, expresa o tácitamente, el derecho al trabajo, ni los derechos políticos a ejercer empleos o funciones públicas. De esta manera, este mecanismo materializa el fin esencial del Estado de hacer efectivos los derechos constitucional y legalmente previstos (artículo 2 de la Constitución). Es por eso que la jurisprudencia constitucional ha insistido en la preocupación por la eficacia de la acción de grupo⁴⁰ y, en particular, en la necesidad de evitar interpretaciones que limiten su ámbito de aplicación o su alcance. Así, ha insistido en el *“rechazo sistemático a la introducción de requisitos de procedibilidad adicionales, o de distinciones que restrinjan su objeto de protección o que no estén en consonancia con el diseño constitucional de las acciones de grupo”*⁴¹, como sería aquella que excluye su procedencia en materia laboral. Por ello, en varias oportunidades, se ha resaltado que la **naturaleza indemnizatoria de la acción de grupo debe ser interpretada de manera amplia** y, por consiguiente, se ha considerado, (1) que la acción de grupo no se limita al amparo de ciertos derechos, sino que constituye un mecanismo para la efectividad de todas las prerrogativas constitucionales y legales⁴²; (2) el concepto de “indemnización” de la acción de grupo no debe limitarse al reconocimiento de sumas de dinero y, por el contrario, debe propenderse por la reparación integral, a través de cualquier decisión que resulte necesaria para dejar indemne al grupo de víctimas⁴³. incluso, se ha

⁴⁰ *“La interpretación de la finalidad de las acciones de grupo ha estado guiada por una consideración básica: que su régimen legal consulte el principio de efectividad de los derechos, según el conocido principio del artículo 2º de la Constitución Política”*: Corte Constitucional, Sentencia C-569/04.

⁴¹ Corte Constitucional, Sentencia C-569/04.

⁴² *“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 reclama ante la juez”*: Corte Constitucional, Sentencia C-215/99. En consonancia, la Sentencia C-1062/00 declaró la exequibilidad condicionada del artículo 55 de la LAPAG *“en el entendido de que con su interpretación y aplicación no se excluyan los demás derechos subjetivos de origen constitucional o legal, cualquiera que sea su naturaleza, como derechos igualmente amparables por las acciones de clase o de grupo”*. Este carácter comprensivo del tipo de derechos amparables mediante la acción de grupo se reiteró en la Sentencia C-304/10.

⁴³ *“Con todo, es claro que, en desarrollo de los principios constitucionales de prevalencia de los derechos de la persona y de acceso a la justicia (CP arts. 5º y 229), esa naturaleza indemnizatoria de la acción de grupo debe ser interpretada por los operadores jurídicos de manera amplia, esto es, que ella no sólo cubre la indemnización por pago de un equivalente monetario, sino también, tal y como lo han indicado la doctrina y la práctica jurisprudencial comparada, otras formas de indemnización, como el restablecimiento del derecho in natura o la imposición de obligaciones de hacer que no tienen estrictamente*

Radicación número: 68001-33-31-014-2013-00158-01
Actor: María Claudia Plata García y otros
Demandado: Departamento de Santander y otro
Referencia: Revisión en acción de grupo
Decisión: Unifica jurisprudencia, revoca el auto y ordena que se admita la demanda

reconocido que la nulidad de un acto administrativo puede constituir un mecanismo de reparación de las víctimas⁴⁴, razón por la que, ante una demanda ciudadana respecto de la norma del CPACA que autorizó al juez de la acción de grupo la anulación de actos administrativos, la Corte Constitucional declaró su exequibilidad, al considerar que, con ello, no se contrariaba la naturaleza indemnizatoria de la acción de grupo y, por el contrario, con tal reforma, se superaron trabas que existían para su efectividad, como mecanismo para la protección de los derechos de las personas, se contribuyó en la simplificación del procedimiento, la celeridad de la solución y se maximizó el principio de solidaridad, que inspira la acción de grupo⁴⁵.

30. De manera congruente con la preocupación constitucional por la eficacia del mecanismo, se ha precisado que uno de los límites a la facultad normativa reconocida al legislador en la materia consiste en que las reformas al régimen jurídico de la acción de grupo deben propender por ampliar su efectividad⁴⁶, en lugar de restringir el mecanismo, así como *facilitar y promover* su utilización por parte de las personas⁴⁷.

31. En lo que respecta a la acción de grupo en materia laboral, se destaca que la existencia de **daños antijurídicos** causados al grupo en las relaciones de empleo público, como primer elemento para la condena de la responsabilidad del Estado, ha sido reconocida expresamente por la

equivalente pecuniario, pero que permiten restablecer y dejar indemne el derecho que fue vulnerado": (negritas no originales) Corte Constitucional, Sentencia C-569/04. Y en la Sentencia C-302/12 se explicó que *"En materia de medidas de reparación, si bien se refiere a la responsabilidad patrimonial del Estado y a la obligación de indemnizar, no prohíbe la adopción de otras medidas de reparación"*.

⁴⁴ *"Una **interpretación sistemática** de las anteriores disposiciones lleva a la conclusión de que la expresión acusada no limita la posibilidad de los jueces de la acción de grupo de declarar la nulidad de actos administrativo de carácter general como medida de reparación cuando son la causa del daño sufrido por un número plural de personas"*: Corte Constitucional, Sentencia C-302/12.

⁴⁵ *"La Sala encuentra que con ello la naturaleza indemnizatoria de la acción de grupo no se desconoce. Todo lo contrario; permitir que se pretenda la declaratoria de nulidad de los actos administrativos que ocasionan un daño antijurídico para determinar la responsabilidad, facilita el acceso a la reparación. Con las modificaciones introducidas por la Ley 1437 de 2011, contrario a lo expresado por el demandante, se fortalece la oportunidad que tiene cualquier persona de acceder a una reparación pues se elimina la necesidad de acudir a una acción judicial previa para que se declare la nulidad del acto y se ordene el restablecimiento del derecho y la reparación del daño"*: Corte Constitucional, Sentencia C-407/21.

⁴⁶ Sobre las limitaciones indebidas al acceso a la acción de grupo ver las sentencias C-215/99, C-569/04, C-116/08 y C-241/09.

⁴⁷ *"el Legislador debe respetar el propósito de establecer mecanismos racionales que faciliten y promuevan el uso de la acción de grupo, en los casos previstos por la norma superior, de tal modo que se materialice y fortalezca el derecho de todas las personas a acceder a la administración de justicia, y el logro de los importantes beneficios sociales de las acciones de grupo"*: Corte Constitucional, Sentencia C-242/12.

Radicación número: 68001-33-31-014-2013-00158-01
Actor: María Claudia Plata García y otros
Demandado: Departamento de Santander y otro
Referencia: Revisión en acción de grupo
Decisión: Unifica jurisprudencia, revoca el auto y ordena que se admita la demanda

jurisprudencia administrativa⁴⁸. Igualmente, aunque la jurisprudencia y el artículo 138 del CPACA utilicen las expresiones de **restablecimiento del derecho y reparación de perjuicios**, como categorías jurídicas diferentes, ambas decisiones materializan una condena de la responsabilidad del Estado en desarrollo del artículo 90 superior⁴⁹ y el restablecimiento del derecho es, en estricto sentido, una reparación *in natura* que no propende por establecer equivalentes pecuniarios y no pecuniarios que compensen la lesión al derecho o al interés legítimo, sino a volver las cosas a su estado anterior, como la forma ideal, aunque no siempre posible o suficiente para resarcir integralmente a la víctima.

32. Existen razones adicionales que conducen a que la presente unificación jurisprudencial excluya la teoría de la improcedencia de la acción de grupo respecto de asuntos laborales, de acuerdo con la intención general del CPACA de ampliar la procedencia de este mecanismo y evitar demandas individuales:

33. En primer lugar, se trata de una restricción al alcance del mecanismo de rango constitucional que no se encuentra prevista en norma legal alguna y que, por lo tanto, desconoce la reserva de ley en la configuración de los procesos⁵⁰ y, en particular, para el desarrollo de las acciones de grupo. Así, se trataría de una restricción que no podría introducir la Ley y, *a fortiori*, tampoco la jurisprudencia. En palabras de la Corte Constitucional, “el Legislador no puede restringir indebidamente su aplicación, tanto en relación con la categoría de derechos a los cuales se aplica, ya que “se produciría una restricción consecencial de los alcances resarcitorios que con ellas se pretenden lograr, con abierto desconocimiento del propósito de la norma superior” (Sentencia C-1062/00) ni tampoco en relación con procedimientos que hagan nugatoria la posibilidad de su aplicación efectiva e indemnización plena del daño

⁴⁸ “ En ese sentido, **son daños intrínsecos al sistema laboral**, que encuentran causalidad en el vínculo jurídico empleador-empleado y que, por ende, deben indemnizarse en aplicación de los principios y reglas nacionales e internacionales de protección del trabajo.” (...) Este argumento lleva a concluir que los efectos del incumplimiento de acreencias laborales y cualquier tipo de mecanismo correctivo que permita **enderezar, compensar e incluso indemnizar** tales falencias deben preferir el sistema jurídico laboral y, con ello, el juez laboral de la jurisdicción de lo contencioso administrativo”: Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 13 de julio de 2021, exp. 05001-33-31-009-2006-00210-01 (AG)REV (IJ-SU).

⁴⁹ El artículo 90 de la Constitución es el fundamento amplio de la responsabilidad del Estado en sus distintas causas, tanto contractuales, como extracontractuales, como lo explicó la Sentencia C-333/96.

⁵⁰ Por tratarse de una restricción al acceso a la administración de justicia sin fundamento legal, la Sentencia C-426/02 declaró la inconstitucionalidad de la teoría jurisprudencial de los móviles y las finalidades. “El acceso a la administración de justicia es un derecho de configuración legal, sometido a las consideraciones del legislador en torno a su regulación y ejecución material”: Corte Constitucional, sentencia C-279/13. En cuanto al reserva de ley en materia procesal, ver las Sentencias C-537/16 y C-283/17.

Radicación número: 68001-33-31-014-2013-00158-01
Actor: María Claudia Plata García y otros
Demandado: Departamento de Santander y otro
Referencia: Revisión en acción de grupo
Decisión: Unifica jurisprudencia, revoca el auto y ordena que se admita la demanda

causado"⁵¹. Al respecto, reitera la Sala que la LAPAG no previó la declaratoria de improcedencia como una decisión posible respecto de las acciones populares y de las acciones de grupo⁵² y que, como lo ha reiterado la jurisprudencia, la acción de grupo no es un mecanismo subsidiario, que se supedite a la inexistencia de otras vías procesales, como sería las acciones individuales de nulidad y restablecimiento del derecho⁵³.

34. En segundo término, tal postura afectaría intensamente los derechos de acceso a la administración de justicia, que resulta facilitado por la acción de grupo⁵⁴ y a la igualdad de los justiciables, al ser excluidos ciertos grupos del acceso a un mecanismo de rango constitucional.

35. En tercer lugar, la exclusión de la acción de grupo en asuntos laborales pondría en riesgo la consecución de los fines constitucionales presentes en este instrumento, tales como la efectividad de los derechos constitucionales y legales⁵⁵, la materialización de los principios de solidaridad – por la esencia colectiva de la actuación procesal - de seguridad jurídica, al evitar sentencias contradictorias, así como los intereses de alta importancia constitucional de economía procesal y de descongestión de la administración de justicia⁵⁶, que se logra al decidir, en un solo proceso, el contencioso de todo el grupo.

⁵¹ Corte Constitucional, Sentencia C-242/12.

⁵² La Sentencia de unificación del 26 de agosto de 2021 decidió "**UNIFICAR LA JURISPRUDENCIA** en el sentido de que, en las acciones populares no procede la excepción de indebida acumulación de pretensiones, la inadmisión de la demanda o su rechazo, negar las pretensiones, declarar la improcedencia de la acción, ni la sentencia inhibitoria, cuando tales decisiones se funden en la inclusión de pretensiones incompatibles con la acción popular. En caso de que la demanda incluya pretensiones que no puedan resolverse mediante la acción popular, el juez debe readecuar oficiosamente el trámite, según el mecanismo que corresponda. La readecuación procesal de la demanda puede ser total o respecto de ciertas pretensiones": Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión Número Catorce, Sentencia de unificación del 26 de agosto de 2021, exp. 11001-33-31-017-2008-00266-01. Los argumentos de la sentencia son igualmente predicables de las acciones de grupo, considerando que se fundan en normas comunes a estos mecanismos.

⁵³ Se trata de "una acción de carácter principal, que procede a pesar de la existencia de otros medios de defensa judicial para obtener la reparación del daño sufrido, pues precisamente el artículo 88 de la Constitución y la Ley 472 de 1998 señalan que la misma puede instaurarse "sin perjuicio de la acción individual que corresponda por la indemnización de perjuicios"⁵⁴: Corte Constitucional, Sentencia C-242/12.

⁵⁴ ""que pretensiones que, si fueran reclamadas individualmente, serían económicamente inviables, debido a su escaso valor, puedan ser reclamadas colectivamente, ya que, a pesar de poder ser modestas e incluso insignificantes individualmente, dichas pretensiones adquieren un significado económico importante al ser agrupadas, lo cual justifica su acceso y decisión por el aparato judicial"C-569/04

⁵⁵ Esta limitación contrariaría "el modelo de Estado constitucional y su sistema de garantías inspirado en los principios de efectividad de los derechos (CP art. 2º), y de prevalencia del derecho sustantivo (CP art. 228)": C-569/04

⁵⁶ su propósito es permitir que un grupo de individuos afectados por un masivo acontecimiento, por encontrarse en circunstancias iguales, puedan interponer una sola acción, con lo que se logra una mayor eficiencia en términos de números de procesos, pruebas y representación jurídica, y se evitan sentencias contradictorias derivadas de

36. Así, a la luz de las consideraciones constitucionales expuestas respecto de este mecanismo de rango superior y de la reforma introducida a la acción de grupo por parte del CPACA, ninguno de los argumentos que fundamentaron la exclusión de la acción de grupo para asuntos laborales, en vigencia del CCA, resultan aplicables respecto de las demandas presentadas en el contexto del código actualmente vigente. En particular: (1) la acción de grupo es un mecanismo amplio de reparación de perjuicios que resulten de cualquier causa imputable al Estado y, por lo tanto, sí permite la anulación de actos administrativos, como mecanismo que permite la reparación de los perjuicios causados al grupo y como mecanismo en sí mismo resarcitorio; (2) es cierto que en el contexto laboral se producen daños antijurídicos, propios de la relación de empleo público, pero la idea del carácter completo del sistema laboral no se opone a que, en aplicación de dichas normas y de las reglas que rigen, de manera amplia, la responsabilidad del Estado, el juez de la acción de grupo resarza los perjuicios; (3) la existencia de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho no excluye la procedencia de la acción de grupo en materia laboral, ya que este mecanismo constitucional es preferente y no tiene el carácter subsidiario que sí se predica de otros mecanismos, como la acción de tutela y la de cumplimiento; (4) al igual que el juez de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, el juez de la acción de grupo cuenta con suficientes poderes para resarcir adecuada y suficientemente los perjuicios causados al grupo; y (5) el denominado principio de especialidad del juez laboral, es, en realidad, un criterio previsto en los artículos 35.5, 36 y 40 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, para la asignación o reparto de los asuntos entre las distintas salas de los tribunales administrativos y del Consejo de Estado. De tal manera, este criterio únicamente podría determinar que las acciones de grupo en donde se debatan asuntos relacionados con el empleo público sean conocidas por las salas especializadas en la materia, mas no implica, de manera alguna, la exclusión de la procedencia del mecanismo.

37. Preciado que, en vigencia del CPACA, de la procedencia general de la acción de grupo no podrían excluirse los litigios laborales, debe precisarse el **tipo de pretensiones que pueden ventilarse a través de este instrumento**. Como se relató, la jurisprudencia administrativa proferida en vigencia del CPACA ha sostenido, por una parte, que la acción de grupo en materia laboral no puede tener por objeto exclusivo el reconocimiento y pago de una prestación de contenido laboral, ni la declaratoria de un derecho y que basta con que las pretensiones apunten a la reparación de

diversas interpretaciones normativas y de distintas valoraciones de los hechos por parte de jueces. Además de un crucial efecto de economía procesal que reduce el desgaste del aparato judicial y tiende a ayudar en la lucha contra la congestión de la administración de justicia": Sentencia C-304/10

Radicación número: 68001-33-31-014-2013-00158-01
Actor: María Claudia Plata García y otros
Demandado: Departamento de Santander y otro
Referencia: Revisión en acción de grupo
Decisión: Unifica jurisprudencia, revoca el auto y ordena que se admita la demanda

perjuicios, para que el mecanismo pueda ser tramitado. Lo anterior, con el fin de garantizar la naturaleza “indemnizatoria” de la acción de grupo.

38. Contrario a lo anterior y, en aplicación de la exigencia de interpretación amplia de la naturaleza indemnizatoria de la acción de grupo, que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, busca la efectividad del mecanismo, su facilitación y promoción, y habida cuenta de que, igualmente, se ha reconocido la coincidencia material de la acción de grupo con una acción de reparación directa o una de nulidad y restablecimiento del derecho, presentada por un grupo de personas, según el caso, debe concluirse que las mismas pretensiones que pueden tramitarse a través de los mecanismos individuales, pueden ser decididas mediante las acciones de grupo.

39. Se reitera, entonces, que el concepto amplio de indemnización que se obtiene a través de la acción de grupo puede cobijar toda medida necesaria para restituir, retrotraer, compensar, satisfacer o indemnizar los perjuicios causados individualmente a los miembros del grupo, por una causa común. De esta manera, el artículo 65 de la LAPAG, relativo al contenido de la sentencia de acción de grupo, debe ser igualmente interpretado de manera amplia y en clave constitucional, para entender que la orden del “*pago de una indemnización colectiva*”, no puede ser concebida como una excusa para limitar el derecho a la reparación integral de las víctimas, ni para restringir el carácter plenamente resarcitorio de la acción constitucional de grupo.

40. En estos términos, el pago de salarios y prestaciones dejados de percibir, la indexación de las sumas y la condena de intereses, entre otras, (conocidas como medidas de restablecimiento del derecho conculcado) constituyen instrumentos de reparación de perjuicios y tales pretensiones no podrían ser excluidas de la acción de grupo, al tratarse de formas del lucro cesante, sin perjuicio de la reparación de otros perjuicios ligados con el desconocimiento de los derechos propios del empleo público, incluido el daño emergente y los perjuicios inmateriales. En otras palabras, la naturaleza jurídica de las prestaciones laborales depende del momento en que se causan, se ordena su pago y de la función que cumplen: *cuando los salarios y las prestaciones son cancelados por el empleador en el contexto de la relación laboral no tienen evidentemente naturaleza resarcitoria, sino retributiva o consecuencial respecto del servicio prestado, pero la orden judicial de pagarlos, fruto de un proceso, ante la negativa o tardanza del empleador a realizarlo, constituye una de las medidas de reparación o restablecimiento de un derecho que fue conculcado por el empleador, al omitir su reconocimiento y pago.*

41. De esta manera, el incumplimiento de las obligaciones derivadas de la relación de empleo público es un hecho generador de daños cuya reparación comienza con la orden de pago, que repara in natura o restablece el derecho, sin perjuicio de pretender otras medidas para obtener la reparación de aquello no cubierto con la orden anterior y que propendan por la reparación integral de los perjuicios causados dentro de la relación de empleo público.

2.4. La decisión administrativa previa no es actualmente condición para la procedencia de la acción de grupo en asuntos laborales

42. La ausencia de reconocimiento de un derecho, de su liquidación, de su pago o la tardanza constituyen omisiones administrativas que, en principio, deberían ser examinadas en una acción de reparación directa o a través de una acción de grupo, en el término de caducidad de dos años. Sin embargo, en ciertas materias la Administración pública goza de la potestad de transformar los hechos y las omisiones en actos administrativos, caso en el cual el mecanismo sería la acción de nulidad y restablecimiento del derecho o la de grupo, en el término de cuatro meses. Esto es lo que comúnmente se conoce como el “privilegio” de la decisión previa el que, en realidad, constituye una prerrogativa administrativa que implica la posibilidad de que la Administración se pronuncie respecto de las solicitudes de las personas y, por lo tanto, el asunto no pueda ser llevado ante los jueces de manera directa, sino mediando un acto administrativo. En el derecho administrativo colombiano esta prerrogativa no es absoluta ya que, por regla general, es posible judicializar directamente los hechos, las omisiones y las operaciones administrativas – de ahí el adjetivo de directa de la acción de reparación-, sin necesidad de provocar un acto administrativo.

43. Existen importantes razones que justificarían la exigencia de que los servidores públicos que pretenden la reparación de perjuicios a través de la acción de grupo acudan previamente ante el empleador para provocar, en todos los casos, la adopción de un acto administrativo que, con posterioridad, sería el objeto de una demanda colectiva. En particular, la relación misma de empleo público, así como las potestades organizativas y de mando de los jefes superiores de las autoridades públicas podrían explicar la conveniencia de que toda reclamación del grupo de servidores públicos respecto de hechos, omisiones u operaciones administrativas en las relaciones de empleo público sea planteada ante el empleador para que este tenga la oportunidad de pronunciarse, a través de un acto administrativo. No obstante, en el contexto del Estado Social de

Radicación número: 68001-33-31-014-2013-00158-01
Actor: María Claudia Plata García y otros
Demandado: Departamento de Santander y otro
Referencia: Revisión en acción de grupo
Decisión: Unifica jurisprudencia, revoca el auto y ordena que se admita la demanda

Derecho no existen las competencias implícitas⁵⁷ y, por lo tanto, únicamente una norma de rango legal podría prever la atribución de la decisión previa, al mismo tiempo que solamente una norma legal podría imponer tal carga para el acceso a la administración de justicia, debido a la reserva de ley.

44. Así las cosas, aunque el legislador podría introducir la carga de la decisión previa, que acarrearía beneficios de orden en las relaciones laborales, ante la ausencia de tal previsión legal esta sentencia deberá reconocer que la acción de grupo para la reparación de perjuicios causados en el contexto de las relaciones de empleo público procede tanto: (1) respecto de hechos, omisiones y operaciones administrativas o de actos administrativos, sin solicitar su anulación, en los eventos en los que se ha reconocido la procedencia de la acción de reparación directa⁵⁸, caso en el cual deberá presentarse dentro del término de dos años y (2) respecto de un acto administrativo general o particular viciado en su validez, caso en el cual la demanda deberá solicitar la nulidad, para transformar los daños jurídicos, en antijurídicos⁵⁹ y, consiguientemente, la reparación al grupo de los perjuicios causados por dicho acto administrativo. Adicionalmente, la anulación del acto administrativo procede siempre que se encuentre probado que este fue la causa de los perjuicios cuya reparación se solicita y la invalidez de la decisión sea necesaria para permitir la reparación integral.

45. Ahora bien, destaca la Sala que mediante Sentencia del 6 de diciembre de 2021 se decidió "**UNIFICAR** la jurisprudencia a partir de la siguiente regla: la acción de grupo no procede para reparar perjuicios causados por varios actos administrativos individuales, al no cumplirse el requisito de comunidad de causa o de existencia jurídica del grupo y, por lo tanto, la reparación de los perjuicios causados por cada uno de tales

⁵⁷ "En un Estado de derecho no caben competencias implícitas, por analogía o por extensión": Corte Constitucional, Sentencia C-352/17.

⁵⁸ "(1) cuando, sin necesidad de anularlos, se concluye que legítimamente se rompió la igualdad frente a las cargas públicas; (2) cuando la administración, mediante un segundo acto administrativo, reconoce la antijuridicidad del primero, al revocarlo de manera directa por violación de la Constitución o de la ley y (3) cuando son anulados": Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Catorce Especial de Decisión, Sentencia de unificación del 6 de diciembre de 2021, exp. 66001-33-31-003-2008-00410-01.

⁵⁹ "Los daños causados por sendos actos administrativos de contenido particular no anulados son jurídicos (...) la anulación judicial del acto administrativo desvirtúa la presunción de legalidad y, por lo tanto, transforma el daño jurídico en antijurídico, por lo que abre la puerta a la reparación de los perjuicios. Así que, cuando la acción de grupo se funda causalmente en actos administrativos que gozan de presunción de legalidad, porque no han sido anulados, que no configuran un daño especial ni han sido revocados por antijurídicos, los daños que pudieron haber generado son jurídicos y, por lo tanto, no exigen reparación": Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Catorce Especial de Decisión, Sentencia de unificación del 6 de diciembre de 2021, exp. 66001-33-31-003-2008-00410-01.

Radicación número: 68001-33-31-014-2013-00158-01
Actor: María Claudia Plata García y otros
Demandado: Departamento de Santander y otro
Referencia: Revisión en acción de grupo
Decisión: Unifica jurisprudencia, revoca el auto y ordena que se admita la demanda

actos administrativos debe intentarse separadamente, mediante los correspondientes procesos de nulidad y restablecimiento del derecho"⁶⁰.

46. En consideración de las anteriores razones, la Sala unificará la jurisprudencia a partir de la siguiente regla: respecto de las demandas presentadas en vigencia de la Ley 1437 de 2011, CPACA, la acción de grupo procede para reparar integralmente perjuicios causados por una causa común ocurrida en el contexto de las relaciones laborales o de empleo público. Dicha causa puede consistir en un hecho, una omisión, una operación o un acto administrativo de contenido particular. Para su trámite y decisión, se requiere una interpretación amplia y no restrictiva del carácter indemnizatorio de la acción de grupo.

2.5 La revisión de la providencia seleccionada, a la luz de la regla unificada

47. Al prosperar la revisión y proferirse una regla de unificación, su aplicación al caso revisado implica revocar el rechazo de la demanda, habida consideración que, tanto en primera instancia, como en segunda, la determinación se fundó en la improcedencia de la acción de grupo en materia laboral. Tales decisiones consideraron, de manera equivocada, que las pretensiones de la demanda carecían de contenido indemnizatorio, al estar dirigidas a ordenar el pago de la prima de servicios. Tales determinaciones se fundaron en jurisprudencia expedida en vigencia del CCA y que, como quedó expuesto en la presente decisión, resulta inaplicable en vigencia del CPACA y que, además, desconoce la interpretación amplia del contenido indemnizatorio de la acción de grupo, que apunta a confirmar el carácter no subsidiario del mecanismo, así como a incentivar y a facilitar el acceso a la administración de justicia mediante este mecanismo de rango constitucional. Es decir que erraron las instancias judiciales al inadmitir, rechazar y confirmar el rechazo de la demanda, bajo el argumento de la improcedencia de la acción de grupo en materia laboral.

48. Así las cosas, constata la Sala que la demanda de grupo cumplía todos los requisitos para ser admitida ya que: (1) refirió el criterio mediante el cual es posible identificar la existencia de un grupo de más de veinte personas (art. 46 de la LAPAG). Se trató, en el caso concreto, de los empleados de la Contraloría General de Santander. (2) El no pago de la prima de servicios, de tener derecho a ello, generaría daños antijurídicos individuales a los miembros del grupo, cuyo monto dependería de los

⁶⁰ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Catorce Especial de Decisión, Sentencia de unificación del 6 de diciembre de 2021, exp. 66001-33-31-003-2008-00410-01.

Radicación número: 68001-33-31-014-2013-00158-01
Actor: María Claudia Plata García y otros
Demandado: Departamento de Santander y otro
Referencia: Revisión en acción de grupo
Decisión: Unifica jurisprudencia, revoca el auto y ordena que se admita la demanda

cargos que ocupaban, así como respecto de los salarios a partir de los cuales se calcularía la prima en cuestión (art. 48 de la LAPAG). (3) Existe comunidad de causa en el grupo ya que, respecto de todos, el no pago constituiría una omisión administrativa común, que afectaría a todos los servidores de la Contraloría. A pesar de que la demanda refiere la existencia de un "acto administrativo implícito", en realidad, la causa de los perjuicios cuya reparación se pretende no es un acto administrativo, sino una omisión. Al respecto, los accionantes solicitaron al Contralor General de Santander que informara si el no pago había sido ordenado mediante un acto administrativo y que, en ese evento, les expidiera una copia, frente a lo cual se les informó que no existía tal acto administrativo⁶¹. Aunque existe un documento en el que se informa de las razones para no ordenar el pago, dicha explicación no constituye la causa del no pago, sino su justificación escrita⁶². (4) Las pretensiones buscan el reconocimiento de una indemnización, en sentido amplio, ya que, a través del restablecimiento del derecho, como reparación *in natura*, más las sumas adicionales que se pretenden, el grupo busca resarcir la lesión patrimonial que se les habría causado por la omisión administrativa indicada. (5) La demanda fue presentada de manera oportuna, ya que, la omisión, de acuerdo con la demanda, se refiere al no pago de la prima respecto del período que se consolidó el 30 de junio de 2012 y la demanda se presentó el 8 de mayo de 2013, es decir, menos de un año después. (6) Finalmente, se constata que la demanda fue presentada mediante abogado.

⁶¹ Los accionantes realizaron peticiones al Contralor General de Santander para que indicara "si existe acto administrativo conforme al cual se haya dispuesto impugnar, denegar o hacer cesar el pago de prima de servicio para el personal de tal órgano de control respecto del período consolidado a junio 30 de 2012 (Prima 2011-2012) y en caso positivo se me expida una copia" (folio 12 c. 1.). Al respecto, se les respondió: "me permito comunicarle que no existe acto administrativo por el cual haya dispuesto el no pago de la prima de servicios a los Empleados de la Contraloría General de Santander, existe un concepto de fecha 4 de junio del 2102 (sic) dirigido a la Dra. Doris Elisa Gordillo Garcés, Presidenta del Sindicato Sintraestales, con ocasión de una petición elevada con fecha 25 de mayo de 2012, en el cual se le explica de manera clara e inequívoca las razones por las cuales no se ordeno (sic) el pago de la respectiva prima, documento que fue notificado el día 5 de junio de 2012, del cual me permito anexar copia" 9 de abril de 2013 folio 13 c. 1.

⁶² El oficio de respuesta a la petición del sindicato está en el folio 19 c. 1. Firmada por el Contralor General de Santander Argemiro Castro Granados. Allí se indicó que, de acuerdo con el Decreto 1042 de 1978, la prima de servicios únicamente se predica de funcionarios públicos y trabajadores del orden nacional. Por eso, la Asamblea departamental expidió la Ordenanza 37 de 1980, pero dicha ordenanza fue anulada por el Tribunal Administrativo de Santander, aunque, para la fecha, no se había resuelto la apelación. Sin embargo, en el contexto de otro proceso, se ordenó su suspensión provisional. Agregó que de cumplir el acto suspendido, se incurriría en causal de mala conducta; advirtió que el Estatuto Anticorrupción presumió la culpa grave por realizar reconocimiento de prestaciones con violación de las normas que rigen el ejercicio de la función pública, por lo que la Contraloría General de Santander "se abstiene de pagar la prima de servicios a los funcionarios de la Contraloría General de Santander", pero afirmó que seguirá pagándose la prima de antigüedad, hasta que se resuelva la apelación de la nulidad.

Radicación número: 68001-33-31-014-2013-00158-01
Actor: María Claudia Plata García y otros
Demandado: Departamento de Santander y otro
Referencia: Revisión en acción de grupo
Decisión: Unifica jurisprudencia, revoca el auto y ordena que se admita la demanda

Conclusión

49. La acción de grupo es un mecanismo de carácter principal, no sometido a la inexistencia de otros medios judiciales para el amparo de los derechos. Procede para reparar perjuicios a cualquiera de los derechos constitucional y legalmente previstos. No existe razón constitucional ni legal que excluya de su ámbito de protección los asuntos laborales. El carácter indemnizatorio de la acción de grupo debe ser interpretado de manera amplia y no restrictiva, con el fin de desarrollar y facilitar su acceso, en concordancia con su vocación de ser un mecanismo eficaz para la tutela judicial de los derechos. En consideración de lo anterior, la Sala unificará la jurisprudencia en el resuelve primero de este auto.

50. Debido a lo anterior, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, a través de la Sala Especial de Decisión número Catorce, revocará el Auto del 6 de noviembre de 2013, proferido por el Tribunal Administrativo de Oralidad de Santander, que confirmó el Auto 12 de septiembre de 2013, proferido por el Juzgado Administrativo Catorce de Oralidad de Bucaramanga, que rechazó la demanda de la referencia y, en su lugar, ordenará que se profiera el auto admisorio correspondiente y se dé trámite a la acción de grupo de la referencia.

3. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Especial De Decisión Número Catorce del Consejo de Estado, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

PRIMERO: UNIFICAR la jurisprudencia a partir de la siguiente regla: respecto de las demandas presentadas en vigencia de la Ley 1437 de 2011, CPACA, la acción de grupo procede para reparar integralmente perjuicios causados por una causa común ocurrida en el contexto de las relaciones laborales o de empleo público. Dicha causa puede consistir en un hecho, una omisión, una operación o un acto administrativo de contenido particular. Para su trámite y decisión, se requiere una interpretación amplia y no restrictiva del carácter indemnizatorio de la acción de grupo.

SEGUNDO: REVOCAR el Auto del 6 de noviembre de 2013, proferido por el Tribunal Administrativo de Oralidad de Santander, que confirmó el Auto 12 de septiembre de 2013, proferido por el Juzgado Administrativo Catorce de Oralidad de Bucaramanga, que rechazó la demanda de la referencia. En su lugar, **ORDENAR** al Juzgado Administrativo Catorce de Oralidad de

Radicación número: 68001-33-31-014-2013-00158-01
Actor: María Claudia Plata García y otros
Demandado: Departamento de Santander y otro
Referencia: Revisión en acción de grupo
Decisión: Unifica jurisprudencia, revoca el auto y ordena que se admita la demanda

Bucaramanga que profiera el auto admisorio de la demanda y dé el trámite correspondiente al proceso de la referencia.

QUINTO: por Secretaría, una vez ejecutoriada esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Juzgado Administrativo Catorce de Oralidad de Bucaramanga.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado electrónicamente
NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN
Magistrada

Firmado electrónicamente
RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS
Magistrado

Firmado electrónicamente
MILTON CHAVES GARCÍA
Magistrado

Firmado electrónicamente
ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Magistrada

-Salvamento parcial de voto-

Firmado electrónicamente
ALBERTO MONTAÑA PLATA
Magistrado