

ACCION DE GRUPO - Para indemnizar perjuicios derivados de la expedición de acto administrativo de carácter general / ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO - Reconoció prima de servicios para personal docente y directivo oficial de las instituciones educativas de preescolar, básica y media a partir de 2014

Con la acción de grupo presentada por los demandantes se pretende la indemnización de perjuicios derivados de la expedición de un acto administrativo que reconoció la prima de servicios para el personal docente y directivo docente oficial de las instituciones educativas de preescolar, básica y media a partir del año 2014 equivalente a 7 días de la remuneración mensual y a partir del año 2015 el equivalente a 15 días, sin que se hubiera reconocido la prima de servicios de los años anteriores, como según la demanda, debió realizarse. (...) Comoquiera que en la demanda hay argumentos tendientes a atribuir el origen del daño causado al grupo al Decreto No. 1545 de 2013, expedido por el Departamento Administrativo de la Función Pública, suscrito por su directora y los Ministros de Hacienda y Crédito Público y de Educación Nacional, pues consideraron los demandantes que se expidió con infracción de las normas en que debía fundarse, por haber sido expedido sin competencia por quien lo profirió con desviación de las atribuciones propias de quien lo profirió y por inexistencia de motivación, se impone concluir que lo que se busca es la nulidad de dicho acto administrativo.

**ACCION DE GRUPO - Procedencia / ACCION DE GRUPO - Regulación legal
ACCION DE GRUPO - Es eminentemente reparatoria**

La acción de grupo, consagrada en el artículo 88 de la Constitución Política, puede ser interpuesta por un número plural de personas con el objeto de obtener la reparación de los daños que se les han causado y encuentra desarrollo legal en los artículos 3, 46 a 67 y demás normas concordantes de la Ley 472 de 1998. Se trata de una acción eminentemente reparatoria, que propende por la economía procesal y la agilidad en la Administración de Justicia, en los eventos en que los afectados reúnen condiciones especiales que los identifican como un grupo. Busca que un grupo de personas que ha padecido perjuicios individuales demande conjuntamente la indemnización correspondiente, siempre que reúnan condiciones uniformes respecto de la causa común que originó dichos perjuicios.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION - ARTICULO 88 / LEY 472 DE 1998 - ARTICULO 3 / LEY 472 DE 1998 - ARTICULO 46 / LEY 472 DE 1998 - ARTICULO 67

ACCION DE GRUPO - No establece restricciones en relación con la naturaleza de los derechos que protege / ACCION DE GRUPO - Si las pretensiones van dirigidas a obtener el pago de acreencias laborales, desaparece uno de los elementos necesarios para su procedencia / ACCION DE GRUPO - Procede cuando lo pretendido, no es el reconocimiento y pago de derechos laborales / ACCION DE GRUPO - Procede para perjuicios ocasionados por la falta de pago o por el pago tardío de alguno de éstos / ACCION DE GRUPO - Procede para reclamar indemnización de perjuicios / INDEMNIZACION DE PERJUICIOS - Es procedente reclamarlos a través de la acción de grupo / ACCION DE GRUPO - Debe admitirse cuando es instaurada por un grupo de personas que persiguen el mismo perjuicio

NOTA DE RELATORIA - En relación con los eventos en que procede la acción de grupo, consultar auto de 20 de noviembre de 2003, Exp.15001-23-31-000-2003-01618-01, MP. Alíer Eduardo Hernández Enríquez.

ACCION DE GRUPO - Procedente para reclamar reparación de daños por falta de pago de prima de servicios / ACCION DE GRUPO - Por falta de pago de prima de servicios años 2010 a 2015 docentes oficiales / ACCION DE GRUPO - Procede para reclamar lucro cesante / INTERESES MORATORIOS - Es procedente reclamarlos en acción de grupo / INTERES MORATORIOS SOBRE PRIMA DE SERVICIOS - Constituyen una pretensión indemnizatoria / LUCRO CESANTE - Es viable su reclamación en acción de grupo

Dado que la demanda se encamina a obtener la reparación de los daños ocasionados por la falta de pago de la prima de servicios generada entre los años 2010 y 2013 y algunos días del año 2014 a los docentes oficiales de las instituciones educativas de preescolar, básica y media, se tiene en cuanto a este punto que la acción de grupo es procedente, pues aunque el Tribunal a quo manifestó que lo que persiguen los demandantes es el reconocimiento de esas acreencias laborales, lo cierto es que la demanda es clara en afirmar que lo reclamado es la indemnización de los perjuicios derivados del acto administrativo por medio del cual se les negó tácitamente el reconocimiento de la prima de servicios del período mencionado. Además, a título de lucro cesante se solicitó el interés moratorio sobre el valor equivalente a la prima de servicios que no se reconoció, rubro que constituye una clara pretensión indemnizatoria, según lo dispuesto en el artículo 1617 del Código Civil

FUENTE FORMAL - CODIGO CIVIL - ARTICULO 167

NULIDAD DE ACTO ADMINISTRATIVO - Es posible solicitarlo a través de la acción de grupo cuando es el causante de un daño / ACCION DE GRUPO - Procedente para pedir nulidad de acto administrativo / ACCION DE GRUPO - Posturas jurisprudenciales / ACCION DE GRUPO - Procede siempre que la antijuridicidad del daño no provenga de la ilegalidad del acto administrativo / ACCION DE GRUPO - No es el mecanismo válido para debatir la legalidad de un acto administrativo

De un lado ha concluido que la acción de grupo no procedía para atacar la legalidad de un acto administrativo y, del otro, que no importaba de dónde provenía el daño para interponer la acción, siempre y cuando lo que se buscara fuera la indemnización de perjuicios, es decir, que sí era procedente la acción de grupo contra actos administrativos.

NOTA DE RELATORIA: Referente a la procedencia de la acción de grupo, cuando el daño pasible de indemnización proviene de la expedición de un acto administrativo, consultar auto de 30 de noviembre de 2008 Exp. AG - 1319 MP. Ruth Stella Correa Palacio

DAÑO DERIVADO DE ACTO ADMINISTRATIVO - Nueva postura jurisprudencial / DAÑO DERIVADO DE ACTO ADMINISTRATIVO - Puede resarcirse interponiendo acción de grupo / NULIDAD DE ACTOS ADMINISTRATIVOS - Presupuesto para acciones de grupo en que se alegan daños imputables a la ilegalidad de estos / NULIDAD DE ACTO ADMINISTRATIVO - Es viable su solicitud a través de acción de grupo

La Subsección C de la Sección Tercera se alejó de la postura que se había mantenido y estableció que el daño derivado de un acto administrativo sí puede resarcirse interponiendo acción de grupo. (...) De conformidad con el pronunciamiento más reciente de esta Corporación -por demás dictado antes de la entrada en vigencia del CPACA- resulta procedente la presentación de una acción de grupo con el fin de atacar la legalidad de un acto administrativo. Ahora bien, el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo

sentó una postura definitiva y permitió que se solicitara la nulidad de un acto administrativo por medio de la acción de grupo, cuando dicho acto causó perjuicios a un número plural de personas. Cabe aclarar que esta nueva codificación normativa denominó a este medio de control como “Reparación de los perjuicios causados a un grupo”, conservando la misma naturaleza regulada por la Constitución Nacional y la Ley 472 de 1998, tal como se verá más adelante con ocasión de un pronunciamiento que efectuó el Consejo de Estado en virtud de una demanda de inconstitucionalidad. **NOTA DE RELATORIA:** En relación con la nueva postura de procedencia de la acción de grupo frente a daños imputables a un acto administrativo ilegal, consultar sentencia de 7 de marzo de 2011, proceso No.23001-23-31-000-2003-00650-02(AG), M.P. Enrique Gil Botero. A su vez referente a la constitucional del artículo 145 del Código Procedimiento, consultar sentencia C-302/12 de la Corte Constitucional

FUENTE FORMAL: LEY 472 DE 1998 / CODIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTICULO 145

ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD - Concepto / CONCEPTO EN ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD - El legislador dejó abierta posibilidad de instaurar acción de grupo para obtener el reconocimiento y pago de indemnización por perjuicios a número plural de personas / ACCION DE GRUPO - Procedente para impugnar actos administrativos de carácter general o particular

Se debe agregar que dentro del proceso de la acción pública de inconstitucionalidad, el Consejo de Estado emitió concepto y señaló que el legislador dejó abierta la posibilidad de que se instaure la acción de grupo para obtener el reconocimiento y pago de la indemnización de los perjuicios irrogados a un número plural de personas, cualquiera que fuere la causa de los mismos, siendo el único requisito como determinante de la procedencia de la acción que sea común para todas las personas que reclaman el reconocimiento y pago de indemnización a través de la incoación de la acción de grupo. Adujo que, respecto de la naturaleza de dicha causa la ley no establece limitación alguna, por lo que puede tratarse de un acto administrativo —de efectos individuales, generales o mixto—, de un hecho, de un contrato, de una omisión o de cualquier otra circunstancia, fenómeno o pronunciamiento que pudiese constituirse en fuente de daños resarcibles. Concluyó entonces que tanto los artículos pertinentes de la Ley 472 de 1998 como el artículo demandado de la Ley 1437 de 2011 sin lugar a dudas posibilitan que la acción de grupo se instaure para reclamar el reconocimiento y pago de los perjuicios originados en cualquier modalidad de actuación u omisión de la Administración Pública o del sujeto que ejerza funciones administrativas —lo cual incluye a los actos administrativos, tanto del alcance general como de efectos individuales y concretos. Aclaró que el inciso segundo previó un requisito de procedibilidad de la acción de grupo que solamente resulta aplicable en aquellos eventos en los cuales la fuente del daño la constituya un acto administrativo individual, consistente en que alguno de los miembros del grupo accionante hubiere interpuesto el recurso administrativo obligatorio, en caso de haber resultado procedente, en contra del acto individual que se identifica como causa de los correspondientes perjuicios.

FUENTE FORMAL: LEY 472 DE 1998 / LEY 1437 DE 2011

ACCION DE GRUPO - Requisito según Ley 1437 de 2011 / ACCION DE GRUPO - Es procedente una vez agotado el recurso procedente contra acto administrativo de carácter particular

En ese orden de ideas, la Ley 1437 de 2011 estableció la posibilidad de solicitar en acciones de grupo la nulidad de cualquier acto administrativo, agotando

previamente el recurso administrativo obligatorio cuando se trate de un acto de carácter particular. Se precisa por demás, que con esta inclusión normativa de ninguna manera se modificó la naturaleza exclusivamente indemnizatoria de la acción de grupo, por lo cual los pronunciamientos referidos a ese punto y que hayan sido previos a la promulgación del CPACA tendrán plena validez.

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011

ACTOS ADMINISTRATIVOS - Clasificación / ACTO ADMINISTRATIVO DE CARACTER GENERAL - Definición / ACTO ADMINISTRATIVO PARTICULAR - Concepto

NOTA DE RELATORIA: Referente a los actos administrativos naturaleza y definición, consultar sentencia de 4 de diciembre de 2006, Exp. 10227, M.P. Mauricio Fajardo Gómez.

ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO - De carácter general / ACTO ADMINISTRATIVO DE CARACTER GENERAL - Dirigido a docentes o directivos oficiales de las instituciones educativas preescolar, básica y media

Para la Sala es claro que el acto acusado es de carácter general toda vez que los destinatarios de sus disposiciones no están individualizados ni determinados, pues si bien va dirigido para las personas que cumplan con ciertos requisitos, estos son que sean docentes o directivos docentes oficiales de las instituciones educativas de preescolar, básica y media, lo cierto es que con ello no se vincula a persona alguna en concreto. Se agrega a lo anterior, que el acto administrativo fue únicamente publicado, lo que también lo hace impersonal en el sentido en que al no ser notificado, no se vincula directamente a nadie con el mismo y esa notificación constituiría un requisito para ser un acto de carácter particular.

CADUCIDAD ACCION DE GRUPO - Dos años / CONTEO TERMINO ACCION DE GRUPO - Será de dos años siguientes a la fecha en que se causó el daño / CADUCIDAD ACCION DE GRUPO POR DAÑO EN ACTO ADMINISTRATIVO - El término es de cuatro meses

Finalmente, en cuanto a la oportunidad para interponer la demanda, el literal h) del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011 preceptuó que cuando se pretenda la declaratoria de responsabilidad y el reconocimiento y pago de indemnización de perjuicios causados a un grupo, el término será de dos años siguientes a la fecha en que se causó el daño. Pero que si el daño proviene de un acto administrativo y se pretende la nulidad del mismo, serán cuatro meses a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo. Puesto que el acto administrativo del cual los demandantes derivan el daño fue publicado en el diario oficial el día 19 de julio del año 2013, el término para interponer la demanda se venció el 22 de noviembre de 2013 y, dado que la demanda se interpuso el 18 del mismo mes y año se impone concluir que se presentó en tiempo.

INADMISION DEMANDA ACCION DE GRUPO - Por defectos de forma / DEFECTOS DE FORMA EN ACCION DE GRUPO - Falta de acreditación de demandantes perteneciente al grupo en nombre del cual accionan / INADMISION DEMANDA - Por falta de totalidad de traslado de demanda legalmente exigidos

Advierte la Sala que la demanda de la referencia adolece de unos defectos que dan lugar a la inadmisión de la misma, consistentes en: i) que en el expediente no obra prueba alguna que acredite que los demandantes pertenecen al grupo en nombre del cual ejercen la acción. Manifestaron que se encuentran vinculados como

docentes de educación básica y media al servicio de la Secretaría de Educación de Bogotá D.C., sin embargo no acreditaron dicha condición, tal como lo exige la Ley 472 de 1998 y ii) que si bien de la demanda se pudo llegar a la conclusión que lo que se buscaría con la presente acción de grupo es la nulidad de un acto administrativo porque todos los argumentos se encaminaron a endilgar el origen del daño a la expedición del Decreto No. 1545 de 2013, lo cierto es que la Sala estima conveniente se corrija la demanda y se haga explícita la solicitud de declaratoria de nulidad del mencionado acto. Adicionalmente, deberá allegarse tantas copias de la demanda y sus anexos cuantas sean necesarias para realizar el envío por correo postal con destino a la parte demandada, al Ministerio Público, a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y la copia que debe quedar a disposición de los notificados en Secretaría. (...) es de advertir que en la demanda no se incluyó como accionado al Departamento Administrativo de la Función Pública y, como el acto administrativo acusado fue firmado por la directora de la mencionada entidad, el Tribunal *a quo* deberá estudiar sobre su vinculación al proceso, al momento de efectuar el estudio de admisibilidad de la demanda.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION TERCERA

SUBSECCION A

Consejero ponente: HERNAN ANDRADE RINCON (E)

Bogotá, D.C., trece (13) de agosto de dos mil catorce (2014)

Radicación número: 25000-23-41-000-2013-02635-01

Actor: JUAN BAUTISTA DE JESUS DAZA TURMEQUE Y OTROS

Demandado: MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL Y OTRO

Referencia: APELACION AUTO - ACCION DE GRUPO

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra el auto proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 29 de enero de 2014, mediante el cual rechazó la demanda.

I. ANTECEDENTES

1.- La demanda.

Mediante escrito presentado el 18 de noviembre de 2013, por intermedio de apoderado judicial, los señores Juan Bautista de Jesús Daza Turmequé, Luz Marina Marroquín Narvárez y Jenny Lagos Bejarano, actuando en su nombre y en el de *“otros ciudadanos colombianos que actualmente se encuentran vinculados como docentes y directivos docentes activos y pensionados desde el año 2010 a la fecha, todos que pertenecen o pertenecieron a la educación inicial, preescolar, básica y media que les asiste el derecho reclamado y se encuentran vinculados y al servicio de todas las Secretarías de Educación de los municipios del país, de todas las Secretarías de Educación de los departamentos del país, de la Secretaría de Educación de Bogotá D.C., de la Secretaría de Educación del Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta, de la Secretaría de Educación del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, de la Secretaría de Educación del Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla, en calidad de docentes de planta, con nombramiento provisional y/o en período de prueba”* interpusieron demanda en ejercicio de la acción de grupo contra la Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público – Ministerio de Educación Nacional con el fin de que se les declarara administrativamente responsables de los perjuicios sufridos *“por el no reconocimiento de la prima de servicios correspondiente a los años 2010, 2011, 2012, 2013 y 2014; igualmente o alternativamente (...) por razón o con ocasión de la emisión, promulgación y aplicación del acto administrativo Decreto No. 1545 del 19 de julio de 2013, emanado de los Ministerios de Hacienda y Crédito Público y del Ministerio de Educación Nacional por ser dicho proceder inconstitucional e ilegal; no ajustado a nuestro Sistema Social de Derecho, donde se estableció que la prima de servicios para el personal docente y directivo docente oficial de las instituciones educativas de preescolar, básica y media del país sólo se reconocerá a partir del año 2014, pagando en ese año sólo el valor correspondiente a siete (7) días; desconociendo y violando la normatividad aplicable sobre interrupción prescriptiva de derechos laborales a dicho grupo de docentes y directivos docentes”*¹.

Como hechos relevantes se narraron los siguientes:

Los señores Juan Bautista de Jesús Daza Turmequé, Luz Marina Marroquín Narvárez y Jenny Lagos Bejarano se encuentran vinculados como docentes de educación básica y media al servicio de la Secretaría de Educación de Bogotá D.C. y no perciben prima de servicios.

¹ Folios 19-46 C. 1.

El 19 de julio de 2013 la parte demandada emitió el Decreto No. 1545 *“Por el cual se establece la prima de servicios para el personal docente y directivo docente oficial de las instituciones educativas de preescolar, básica y media”*. Se mencionó en la demanda que dicho decreto estableció la prima de servicios para todos los docentes públicos del país a partir del año 2014, año en el cual sólo se reconoce el equivalente a siete días de salario y a partir del año 2015 ya comienza el reconocimiento de lo equivalente a 15 días de salario. Que con ello se le está desconociendo al grupo demandante el derecho que le asiste de reconocimiento y pago de la prima de servicios equivalente a 15 de días de salario mensual devengado correspondientes a los años 2010, 2011, 2012, 2013 y 8 días del año 2014, toda vez que dicho decreto desconoce o inaplica en forma injustificada la normatividad de prescripción de los derechos laborales y de seguridad social.

El demandante Juan Bautista de Jesús Daza Turmequé radicó derecho de petición ante el Ministerio de Educación Nacional el 30 de octubre de 2013, en el cual reclamó el derecho que le asistiría a él y a todo el grupo aquí demandante de la prima de servicios equivalente a 15 días de salario mensual devengado correspondientes a los años comprendidos entre 2010 y 2013 y 8 días del año 2014. También solicitó información sobre la cantidad de docentes y directivos docentes públicos activos y pensionados de educación preescolar, básica y media que a la fecha no hubieren solicitado administrativa o judicialmente el reconocimiento y pago de la prima de servicios y el valor que le correspondiere a cada uno por concepto de dicha prima durante los años 2010 a 2013 y 8 días del año 2014. Igualmente solicitó que se le expidiera copia integral y auténtica del mencionado Decreto, con la respectiva constancia de publicación y de ejecutoria.

Hasta la fecha en que se interpuso la demanda, aseguraron los demandantes que el Ministerio de Educación Nacional no se había pronunciado sobre el derecho de petición elevado por el señor Daza Turmequé.

2. El auto apelado.

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante auto proferido el 29 de enero de 2014, decidió rechazar la demanda, de conformidad con lo siguiente:

“En diferentes apartes de su texto, la demanda es reiterativa en señalar que la acción tiene como propósito la indemnización de los perjuicios ocasionados a los actores por la falta de pago de la prima

de servicios durante los últimos cinco (5) años y la aplicación del decreto 1545 de 2013 expedido por el gobierno nacional.

Sin embargo, estima la Sala que realmente lo que persigue la acción de grupo es el reconocimiento y pago de los valores correspondientes a las primas de servicios a las cuales consideran tener derecho por los años 2010, 2011, 2012, 2013 y 2014.

Así puede concluirse del análisis de las pretensiones, los hechos, las consideraciones sobre la indemnización, el acápito de los precedentes jurisprudenciales y del cálculo individual de los perjuicios, donde el énfasis está puesto en la necesidad de lograr reconocimiento y pago, el cumplimiento de las obligaciones pendientes por concepto de la prima de servicios y los alcances restrictivos del decreto No. 1545 de 2013 en esta materia.

Incluso al hacer el estimativo de los posibles perjuicios, la parte actora no incluyó ninguna alusión al daño emergente, al lucro cesante ni a los daños patrimoniales que reclama, pues el cálculo está basado únicamente en el valor que correspondería recibir a cada docente como prima por cada uno de los años citados.

Específicamente, la pretensión indemnizatoria, que sería propia de la acción de grupo, está dirigida al pago del valor equivalente a la prima de servicios en cuantía de quince (15) días de salario mensual devengado durante los años 2010, 2011, 2012, 2013 y ocho (8) días de salario mensual del año 2014.

Desde esta perspectiva, advierte la Sala que la acción es improcedente porque el reconocimiento y pago de la prima de servicios escapa al ámbito específico de la acción de grupo, ya que la demanda no persigue la condena en perjuicios sino la cancelación de posibles obligaciones propias de sus acreencias laborales².

3. El recurso de apelación.

Inconforme con la anterior decisión, mediante escrito presentado el 6 de febrero de 2014, la parte demandante interpuso recurso de apelación; como fundamento de su inconformidad señaló lo siguiente:

“Si bien el daño o perjuicio que se establece y se pide indemnizar es un valor cercano o que guarda cierta equivalencia con la prima de servicios, la demanda en ningún momento establece o solicita el pago de dicha prima de servicios; lo que claramente se solicita en la demanda es la indemnización de perjuicios causados a los demandantes en un valor equivalente o cercano a dicho valor, ya que la demanda y el acto acusado generan perjuicios materiales a los actores, los cuales no se encuentran en la obligación constitucional ni legal de soportar.

² Folios 69-71 C. Ppal.

Tampoco puede asumirse que lo que en esencia la demanda pretende es el cumplimiento de obligaciones pendientes por concepto de prima de servicios y los alcances del decreto No. 1545 en esta materia.

Es claro expresar que a la fecha no existe una obligación pendiente en esta materia como lo afirma la Sala, los actores tienen muy claro que si así fuera el camino sería la acción de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral; pero como lo que esencialmente se discute es que la demandada causó perjuicios materiales a los actores con su omisivo actuar y con la omisión del enunciado acto administrativo; bajo esa óptica la acción es procedente porque persigue el pago de perjuicios materiales ocasionados y porque es claro que los apartes del acto administrativo acusado igualmente causaron perjuicios económicos a los demandantes; ratificando que no se persigue el reconocimiento y pago de acreencias laborales, ya que éstas a la fecha no existen.

No puede aceptarse ni aducirse como razón válida por parte del A Quo, que se rechaza la demanda porque en la pretensión indemnizatoria, en los posibles perjuicios, no se incluyeron el daño emergente ni el lucro cesante ni a los daños patrimoniales que reclama. Al respecto es clave afirmar que al juzgador como función esencial le corresponde efectuar la de interpretación integral de la demanda y en últimas si observa que en la misma existen falencias o inconsistencias en la determinación de los daños, perjuicios especificados en la demanda; estas inconsistencias que son plenamente subsanables generarían solamente una inadmisión de la demanda, pero bajo ningún punto de vista configuraría una causal real y válida para el rechazo de la demanda³.

II. CONSIDERACIONES

Con la acción de grupo presentada por los demandantes se pretende la indemnización de perjuicios derivados de la expedición de un acto administrativo que reconoció la prima de servicios para el personal docente y directivo docente oficial de las instituciones educativas de preescolar, básica y media a partir del año 2014 equivalente a 7 días de la remuneración mensual y a partir del año 2015 el equivalente a 15 días, sin que se hubiera reconocido la prima de servicios de los años anteriores, como, según la demanda, debió realizarse.

Pues bien la acción de grupo, consagrada en el artículo 88 de la Constitución Política, puede ser interpuesta por un número plural de personas con el objeto de obtener la reparación de los daños que se les han causado y encuentra desarrollo legal en los artículos 3, 46 a 67 y demás normas concordantes de la Ley 472 de 1998.

³ Folios 72-75 C. Ppal.

Se trata de una acción eminentemente reparatoria, que propende por la economía procesal y la agilidad en la Administración de Justicia, en los eventos en que los afectados reúnen condiciones especiales que los identifican como un grupo. Busca que un grupo de personas que ha padecido perjuicios individuales demande conjuntamente la indemnización correspondiente, siempre que reúnan condiciones uniformes respecto de la causa común que originó dichos perjuicios.

1. La acción de grupo en relación con los derechos laborales.

Como en el asunto de la referencia se está en presencia de un tema laboral, cabe precisar lo que esta Corporación ha dicho al respecto:

*“La ley 472 de 1998 no establece restricciones en relación con la naturaleza de los derechos que puede proteger la acción de grupo, lo que permite concluir que bien puede estar referida a distintas clases de derechos; de ahí que siempre que se pretenda una indemnización de perjuicios y se cumplan los requisitos descritos, la acción será procedente, sin que sea relevante, para el efecto, la clase de derecho cuya vulneración origina el perjuicio. Sobre el punto específico de los derechos laborales, se ha considerado que las pretensiones fundadas en su vulneración no persiguen una indemnización por los eventuales perjuicios sufridos, sino más bien, el pago de las acreencias que tales derechos pueden originar; en consecuencia, siendo la indemnización de perjuicios el objeto principal de la acción de grupo, se ha concluido que su ausencia determina la improcedencia de la acción. En efecto, los derechos laborales constituyen una retribución correlativa a los servicios prestados por el trabajador; por consiguiente, el reconocimiento y pago de los mismos no tiene naturaleza indemnizatoria, sino retributiva y, en consecuencia, si las pretensiones de la acción de grupo van dirigidas a obtener el pago de acreencias laborales, desaparece uno de los elementos necesarios para que la acción de grupo proceda. **Ahora bien, pese a lo anterior, la Sala considera necesario precisar que, cuando lo pretendido, no es el reconocimiento y pago de los derechos laborales sino de los perjuicios ocasionados por la falta de pago o por el pago tardío de alguno de éstos, es claro que se persigue una indemnización de perjuicios y no las acreencias laborales en sí mismas, por lo que, si las pretensiones se encuadran dentro de ésta hipótesis habrá de entenderse que se ajustan a la naturaleza y finalidad de la acción de grupo.** Mutatis mutandis, se pudiera hacer el parangón para éstos casos, de las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho y de reparación directa. Para la Sala los derechos laborales en sí mismos no pueden asimilarse a los perjuicios que puedan ocasionarse por su falta de pago o por su pago tardío, pues lo que constituye retribución por los servicios prestados son los primeros y no éstos últimos. **Por esta razón, cuando la acción de grupo se ejerza con la finalidad de obtener la indemnización de perjuicios originada en tales circunstancias será procedente, en tanto que lo pretendido no es ni el reconocimiento, ni el pago de derechos laborales. Siendo ello así, si el desconocimiento de un derecho laboral ocasiona perjuicios a un grupo que reúna las condiciones exigidas***

por la Ley 472 de 1998 y los miembros del mismo solicitan el resarcimiento respectivo, el juez de la acción de grupo deberá atender la voluntad del constituyente y admitir su procedencia⁴
(se resalta).

Así pues y dado que la demanda se encamina a obtener la reparación de los daños ocasionados por la falta de pago de la prima de servicios generada entre los años 2010 y 2013 y algunos días del año 2014 a los docentes oficiales de las instituciones educativas de preescolar, básica y media, se tiene en cuanto a este punto que la acción de grupo es procedente, pues aunque el Tribunal *a quo* manifestó que lo que persiguen los demandantes es el reconocimiento de esas acreencias laborales, lo cierto es que la demanda es clara en afirmar que lo reclamado es la indemnización de los perjuicios derivados del acto administrativo por medio del cual se les negó tácitamente el reconocimiento de la prima de servicios del período mencionado. Además, a título de lucro cesante se solicitó el interés moratorio sobre el valor equivalente a la prima de servicios que no se reconoció, rubro que constituye una clara pretensión indemnizatoria, según lo dispuesto en el artículo 1617 del Código Civil⁵.

2. La posibilidad de solicitar la nulidad de un acto administrativo, a través de la acción de grupo.

El Consejo de Estado ha tenido posturas diferentes frente al tema. Pues bien, de un lado ha concluido que la acción de grupo no procedía para atacar la legalidad

⁴ Auto de 20 de noviembre de 2003, proferido por la Sección Tercera del Consejo de Estado, dentro del proceso No. 15001-23-31-000-2003-01618-01 (AG), M. P.: Alíer Eduardo Hernández Enríquez.

⁵ *ARTICULO 1617. INDEMNIZACION POR MORA EN OBLIGACIONES DE DINERO. Si la obligación es de pagar una cantidad de dinero, la indemnización de perjuicios por la mora está sujeta a las reglas siguientes:*

1a.) Se siguen debiendo los intereses convencionales, si se ha pactado un interés superior al legal, o empiezan a deberse los intereses legales, en el caso contrario; quedando, sin embargo, en su fuerza las disposiciones especiales que autoricen el cobro de los intereses corrientes en ciertos casos.

El interés legal se fija en seis por ciento anual.

2a.) El acreedor no tiene necesidad de justificar perjuicios cuando solo cobra intereses; basta el hecho del retardo.

3a.) Los intereses atrasados no producen interés.

4a.) La regla anterior se aplica a toda especie de rentas, cánones y pensiones periódicas".

Ver también la sentencia C-604 de 2012 de la Corte Constitucional y las sentencias proferidas por el Consejo de Estado el 21 de febrero de 2002, proceso No. 25000-23-26-000-1993-8674-01(14112) M.P. Ricardo Hoyos Duque y el 31 de julio de 2009, proceso No. 25000-23-27-000-2000-00883-01(16577) MP. Héctor Romero Díaz.

de un acto administrativo y, del otro, que no importaba de dónde provenía el daño para interponer la acción, siempre y cuando lo que se buscara fuera la indemnización de perjuicios, es decir, que sí era procedente la acción de grupo contra actos administrativos.

Así, mediante auto proferido por la Sección Tercera el 30 de enero de 2008 se dijo:

“En ese orden de ideas, la acción de grupo resulta improcedente dado que el daño por el cual se demanda indemnización proviene de un acto administrativo, del cual se alegó su ilegalidad y, por lo tanto, no puede ser fuente de un daño antijurídico, mientras no se declare su nulidad a través de las acciones previstas en la ley para tal efecto, declaración que es ajena a las acciones de grupo. Se reitera en esta oportunidad el criterio que de manera más reciente acogió la Sala, modificando así la jurisprudencia que venía sosteniendo, inclusive en el mismo auto proferido en este proceso, mediante el cual se concedió a los accionantes un término para que corrigieran la demanda. Lo anterior no excluye al acto administrativo como causa del daño común, pasible de indemnización a través de la acción de grupo, ello siempre que la antijuridicidad del daño no provenga de la ilegalidad del acto, es decir, siempre que no se solicite su nulidad como pretensión principal.

(...)

Los daños antijurídicos derivados de un acto administrativo son resarcibles a través de la acción de grupo, en los mismos eventos en los cuales la jurisprudencia ha admitido que lo son a través de la acción de reparación, esto es: (a) Cuando el daño se deriva de la aplicación de un acto administrativo de carácter general que ha sido declarado nulo a través de las acciones ordinarias y lo que se pretende es la reparación de los daños causados con el mismo, porque en tal evento al desvirtuarse la presunción de legalidad que amparaba el acto, los efectos negativos que el mismo haya producido durante su vigencia se tornan antijurídicos. (b) Cuando el acto es legal, pero rompe el equilibrio que debe existir entre todas las personas frente a las cargas públicas, porque en tales eventos no se cuestiona la legalidad del acto administrativo sino los efectos que esa decisión legítima les causó a los demandantes. (c) Cuando se causa un perjuicio con un acto preparatorio o de trámite, que, por lo mismo, no es susceptible de demandarse en acción de nulidad y restablecimiento del derecho”⁶.

En pronunciamientos posteriores se confirmó esa tesis así:

“En un primer momento, la Sala consideró que la acción de grupo se podía intentar en contra de la administración cuando el hecho generador del daño fuera un hecho, omisión u operación administrativa, así como también cuando correspondiera a un acto administrativo. En la actualidad, la Sala ha modificado su posición respecto de los actos administrativos. De conformidad con lo anterior, en aquellas acciones de grupo en las cuales se pretenda obtener el resarcimiento de los perjuicios causados por un acto administrativo mediante la discusión de

⁶ Radicación número: 17001-23-31-000-2004-01319-01(AG) M.P. Ruth Stella Correa Palacio.

*la legalidad del mismo, la autoridad judicial deberá declarar la improcedencia de la acción*⁷

“Por tanto, la Sala acoge lo expuesto en el referido auto, en el sentido de reiterar que la acción de grupo no es el mecanismo válido para debatir la legalidad de un acto administrativo

(...)

*La Sala estima conveniente ratificar lo ya expuesto al analizar la procedencia de las acciones de grupo para reclamar indemnizaciones derivadas de actos administrativos. Para tal efecto, resulta útil retomar lo dicho en el auto proferido por esta Sección el 30 de enero de este año en la acción de grupo AG-1319, cuya magistrada ponente fue la doctora Ruth Stella Correa Palacio, que estableció la improcedencia de la acción de grupo para demandar el reconocimiento de perjuicios originados en actos administrativos, salvo en tres casos*⁸.

Sin embargo, en reciente pronunciamiento, la Subsección C de la Sección Tercera se alejó de la postura que se había mantenido y estableció que el daño derivado de un acto administrativo sí puede resarcirse interponiendo acción de grupo. Lo manifestó en los siguientes términos:

“Independientemente al desarrollo legal de la acción constitucional que se estudia, de lo expuesto en el anterior numeral, se deriva la connotación resarcitoria de la acción de grupo. Cuando un número plural de personas se reúne para su presentación, existe, sin discusión, un interés subjetivo de cada una de ellas, de que se le indemnicen unos perjuicios. Como se observa, la existencia del grupo, no desdibuja la configuración de una sumatoria de intereses subjetivos de sus miembros que encuentran una causa común; en el caso que se estudia, reconocida en el daño antijurídico que se le imputa a la administración. Indicar, que no resulta viable la derivación de un daño, de un acto administrativo ilegal proferido por un sujeto público, en el contexto de una acción de grupo, constituye, sin duda alguna, un límite a la connotación resarcitoria ya aludida, toda vez que el grupo podrá obtener una condena que le reconozca una indemnización de perjuicios derivada de la antijuridicidad de un daño ocasionado por un hecho, omisión u operación administrativa, mas no por un acto administrativo. La dimensión colectiva que es inherente a la acción de grupo, que entre otras, contribuye a la economía procesal y a la eficiencia de la Justicia, encontraría en la hipótesis que se estudia, una restricción cuando se trate de actos administrativos ilegales productores de daños, ya que en este caso, solo sería posible acceder a la justicia a través de acciones de tipo individual, específicamente: la de nulidad y restablecimiento del derecho.

(...)

⁷ Sentencia de 5 de marzo de 2008, proceso No. 76001-23-31-000-2004-00066-01(AG), M.P. Ramiro Saavedra Becerra.

⁸ Sentencia de 21 de mayo de 2008, proceso No. 25000-23-24-000-2003-02373-01(AG), M.P. Myriam Guerrero De Escobar.

Como consecuencia de lo anterior, si el juez de la acción de grupo se encuentra frente a un daño alegado por un número plural de personas, imputable a un acto administrativo ilegal, debe determinar si esto en efecto es así o no, y sólo en caso de lo primero, le resultará posible identificar y tasar los perjuicios alegados por los actores. La declaratoria de nulidad de actos administrativos, constituye entonces un presupuesto, para aquellas acciones de grupo en que se alegan daños imputables a la ilegalidad de este tipo de manifestaciones unilaterales”⁹.

Así pues, de conformidad con el pronunciamiento más reciente de esta Corporación -por demás dictado antes de la entrada en vigencia del CPACA- resulta procedente la presentación de una acción de grupo con el fin de atacar la legalidad de un acto administrativo.

Ahora bien, el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo sentó una postura definitiva y permitió que se solicitara la nulidad de un acto administrativo por medio de la acción de grupo, cuando dicho acto causó perjuicios a un número plural de personas. Cabe aclarar que esta nueva codificación normativa denominó a este medio de control como *“Reparación de los perjuicios causados a un grupo”*, conservando la misma naturaleza regulada por la Constitución Nacional y la Ley 472 de 1998, tal como se verá más adelante con ocasión de un pronunciamiento que efectuó el Consejo de Estado en virtud de una demanda de inconstitucionalidad.

Así entonces, el artículo 145 del CPACA prevé:

“Reparación de los perjuicios causados a un grupo. Cualquier persona perteneciente a un número plural o a un conjunto de personas que reúnan condiciones uniformes respecto de una misma causa que les originó perjuicios individuales, puede solicitar en nombre del conjunto la declaratoria de responsabilidad patrimonial del Estado y el reconocimiento y pago de indemnización de los perjuicios causados al grupo, en los términos preceptuados por la norma especial que regula la materia.

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

En relación con el inciso segundo subrayado cabe mencionar que fue demandado por un ciudadano al considerarlo inconstitucional, argumentando que ese inciso

⁹ Sentencia de 7 de marzo de 2011, proceso No. 23001-23-31-000-2003-00650-02(AG), M.P. Enrique Gil Botero.

sólo hace referencia a la posibilidad de solicitar la nulidad de actos administrativos de carácter particular, dejando por fuera los de carácter general, situación que vulneraría el principio constitucional de justicia material y otros derechos fundamentales como el Acceso a la Administración de Justicia. Pues bien, la Corte Constitucional, mediante sentencia C-302/12 resolvió declararse inhibida para fallar luego de considerar que el demandante había efectuado una interpretación errónea de la norma. Al respecto la Corte Constitucional dijo lo siguiente:

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

(...)

*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.*

Ciertamente, ni el artículo 88 de la Carta, ni los artículos 3 y 46 de la ley 472 diferencian o limitan las medidas de reparación que puede ordenar el juez de la acción de grupo, ni excluyen la reparación de daños derivados de alguna causa en particular –como algún tipo de acto administrativo; solamente exigen que la causa del daño sea la misma.

En concordancia, el primer inciso del artículo 145 de la ley 1437 no limita el tipo de causa que puede dar origen al daño que el Estado debe reparar en sede de la acción de grupo. 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.

*A su turno, el literal h) del numeral 2 del artículo 164 de la ley 1437 **(i)** establece una regla general sobre la caducidad de la acción de grupo cuando se dirige contra entidades estatales -2 años contados a partir de cuando se causó el daño, y **(ii)** dispone una excepción en materia de acciones de grupo interpuestas con ocasión de daños generados por actos administrativo y cuando una de las pretensiones de la demanda es la declaración de nulidad; en efecto, en esta última hipótesis la demanda debe presentarse dentro del término de 4 meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo. Nótese que el precepto no diferencia el tipo de acto administrativo que puede ser origen del daño ni impone límites a la posibilidad de declarar su nulidad.*

Finalmente, en este contexto, el inciso segundo del artículo 145 de la ley 1437 lo único que hace –como bien señala el Consejo de Estado- es fijar

un requisito de procedencia para los casos en los que la demanda de acción de grupo señala como causa del daño, un acto administrativo de carácter particular y solicita su nulidad; en tal hipótesis, según el precepto demandado, para que se pueda declarar la nulidad del acto, es preciso que algún integrante del grupo hubiere agotado el recurso administrativo obligatorio.

La anterior exégesis es confirmada por una **interpretación gramatical** del precepto. En efecto, el primer inciso del artículo 145 de la ley 1437 reitera la configuración de la acción de grupo prevista por la ley 472 para el contexto de las demandas contra las entidades estatales. Como ya se indicó, este inciso no diferencia entre las causas posibles del daño cuya reparación se reclama.

(...)

Nótese que el segundo inciso no comienza con ningún conector que pretenda introducir una excepción a la regla prevista por el inciso segundo. La expresión “cuando” da cuenta de la introducción de una precisión a la regla. Además, en el texto del inciso no se evidencia la pretensión de introducir una limitación en materia de causas del daño o medidas de reparación que se pueden adoptar en el marco de las acciones de grupo.

Una **interpretación teleológica** del precepto lleva a la misma conclusión. Ciertamente, el artículo 88 de la Constitución ordenó al legislador regular “(...) las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares”. Las acciones de grupo fueron entonces creadas con la finalidad de facilitar la reparación de daños masivos ocasionados por una misma causa, en aras de la realización del derecho a acceder a la administración de justicia.

(...)

A juicio de la Sala, nada obsta para que eventualmente la causa de un daño sufrido por un número plural de personas sea un acto administrativo, tanto de contenido particular como de carácter general, y que una de las medidas de reparación que pueda llegar a ser necesaria –a discreción del juez- sea la declaración de nulidad. En este entendido, la interpretación que la Sala viene sosteniendo es acorde con la finalidad de la acción de grupo de permitir la reparación de daños ocasionados a un número plural de personas, sin distinción de la naturaleza de la causa, siempre y cuando sea la misma.

Por último, la exégesis hasta ahora defendida está también soportada en la intención del legislador y de quienes promovieron el respectivo proyecto de ley, es decir, en una **interpretación histórica** del artículo 145 de la ley 1437.

(...)

Como se puede observar, en el debate legislativo no hubo intención de limitar el alcance de la acción de grupo frente a la nulidad de los actos administrativos. Por el contrario, el debate se caracterizó por la preocupación de permitir la reparación integral de los daños causados a

un número plural de personas derivados de la misma causa, en el marco de estas acciones.

En este orden de ideas, no es cierto que el inciso segundo del artículo 145 de la ley 1437 limite la posibilidad de (i) declarar que la causa de un daño soportado por un número plural de personas es un acto administrativo de carácter general, y (ii) de declarar la nulidad de este tipo de actos como una medida de reparación, cuando sea necesario. Así las cosas, la Sala concluye que los cargos que formula el demandante recaen sobre una norma inexistente, es decir, sobre una interpretación que no es posible adscribir al inciso segundo del artículo 145 de la ley 1437, y en particular a la frase “de carácter particular”; en consecuencia, la Sala se inhibirá de emitir un pronunciamiento de fondo”.

A lo anterior se debe agregar que dentro del proceso de la acción pública de inconstitucionalidad, el Consejo de Estado emitió concepto y señaló que el legislador dejó abierta la posibilidad de que se instaure la acción de grupo para obtener el reconocimiento y pago de la indemnización de los perjuicios irrogados a un número plural de personas, cualquiera que fuere la causa de los mismos, siendo el único requisito como determinante de la procedencia de la acción que sea común para todas las personas que reclaman el reconocimiento y pago de indemnización a través de la incoación de la acción de grupo. Adujo que, respecto de la naturaleza de dicha causa la ley no establece limitación alguna, por lo que puede tratarse de un acto administrativo —de efectos individuales, generales o mixto—, de un hecho, de un contrato, de una omisión o de cualquier otra circunstancia, fenómeno o pronunciamiento que pudiere constituirse en fuente de daños resarcibles.

Concluyó entonces que tanto los artículos pertinentes de la Ley 472 de 1998 como el artículo demandado de la Ley 1437 de 2011 sin lugar a dudas posibilitan que la acción de grupo se instaure para reclamar el reconocimiento y pago de los perjuicios originados en cualquier modalidad de actuación u omisión de la Administración Pública o del sujeto que ejerza funciones administrativas —lo cual incluye a los actos administrativos, tanto del alcance general como de efectos individuales y concretos—.

Aclaró que el inciso segundo previó un requisito de procedibilidad de la acción de grupo que solamente resulta aplicable en aquellos eventos en los cuales la fuente del daño la constituya un acto administrativo individual, consistente en que alguno de los miembros del grupo accionante hubiere interpuesto el recurso administrativo obligatorio, en caso de haber resultado procedente, en contra del acto individual que se identifica como causa de los correspondientes perjuicios.

En ese orden de ideas, la Ley 1437 de 2011 estableció la posibilidad de solicitar en acciones de grupo la nulidad de cualquier acto administrativo, agotando previamente el recurso administrativo obligatorio cuando se trate de un acto de carácter particular. Se precisa por demás, que con esta inclusión normativa de ninguna manera se modificó la naturaleza exclusivamente indemnizatoria de la acción de grupo, por lo cual los pronunciamientos referidos a ese punto y que hayan sido previos a la promulgación del CPACA tendrán plena validez.

3. Caso concreto.

Comoquiera que en la demanda hay argumentos tendientes a atribuir el origen del daño causado al grupo al Decreto No. 1545 de 2013, expedido por el Departamento Administrativo de la Función Pública, suscrito por su directora y los Ministros de Hacienda y Crédito Público y de Educación Nacional, pues consideraron los demandantes que se expidió con infracción de las normas en que debía fundarse, por haber sido expedido sin competencia por quien lo profirió con desviación de las atribuciones propias de quien lo profirió y por inexistencia de motivación, se impone concluir que lo que se busca es la nulidad de dicho acto administrativo.

Aclarado lo anterior, se precisará la naturaleza del acto acusado, el cual estableció la prima de servicios para el personal docente y directivo docente oficial de las instituciones educativas de preescolar, básica y media, con el fin de establecer si había lugar a agotar el recurso administrativo obligatorio.

Pues bien, la jurisprudencia de esta Corporación, reiteradamente ha sostenido:

“En cuanto a su contenido, los actos administrativos se clasifican en generales, particulares y mixtos. Por actos administrativos de contenido general se entienden aquellos que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas de carácter impersonal, objetivo, abstracto; no son obligatorios mientras no hayan sido debidamente publicados; contra ellos no proceden recursos en vía gubernativa. En el derecho colombiano se incluyen dentro de esta modalidad, los actos normativos, cuyo prototipo es el decreto reglamentario. Por actos administrativos de contenido particular se entienden aquellos que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas de carácter personal, subjetivo o concreto; su eficacia depende de que hayan sido debidamente notificados -excepcionalmente comunicados v. gr. nombramientos- y se encuentren en firme; contra ellos, por regla general, proceden recursos en la vía gubernativa. Para eventos en los cuales un acto administrativo incorpore simultáneamente decisiones de contenido general y de contenido particular, esta Corporación ha admitido la existencia de los

actos mixtos, cuyo régimen jurídico aplicable es el que corresponda a la naturaleza de la respectiva decisión” (se subraya)¹⁰.

“Los actos generales son los que crean, modifican o extinguen una situación jurídica general, no relacionada directamente con alguna persona o cosa determinada; sus supuestos normativos o efectos jurídicos son abstractos, lo cual constituye su característica sustancial, debido a que las consecuencias o previsiones normativas que contemplan no están referidas a nadie individualmente identificado, sino que les son aplicables indistintamente a cualquier persona o cosa que llegare a encontrarse dentro de los supuestos descritos en el mismo” (se subraya)¹¹.

En el mismo sentido, la doctrina ha compartido esos conceptos y, concretamente con la definición de acto administrativo general ha sostenido:

“Es, pues, la abstracción o indeterminación individual de sus destinatarios o de las personas que pueden resultar cobijadas por el acto, lo que caracteriza el acto administrativo general”¹²

Entonces para la Sala es claro que el acto acusado es de carácter general toda vez que los destinatarios de sus disposiciones no están individualizados ni determinados, pues si bien va dirigido para las personas que cumplan con ciertos requisitos, estos son que sean docentes o directivos docentes oficiales de las instituciones educativas de preescolar, básica y media, lo cierto es que con ello no se vincula a persona alguna en concreto. Se agrega a lo anterior, que el acto administrativo fue únicamente publicado, lo que también lo hace impersonal en el sentido en que al no ser notificado, no se vincula directamente a nadie con el mismo y esa notificación constituiría un requisito para ser un acto de carácter particular.

Así pues, tratándose de un acto de carácter general, el requisito exigido por el inciso segundo del artículo 145 del CPACA no resulta obligatorio para acudir ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Finalmente, en cuanto a la oportunidad para interponer la demanda, el literal h) del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011 preceptuó que cuando se pretenda la declaratoria de responsabilidad y el reconocimiento y pago de indemnización de perjuicios causados a un grupo, el término será de dos años siguientes a la fecha en que se causó el daño. Pero que si el daño proviene de un acto administrativo y

¹⁰ Sentencia proferida el 4 de diciembre de 2006 por la Sección Tercera del Consejo de Estado, dentro del proceso No. 11001-03-26-000-1994-10227-01(10227), M.P. Mauricio Fajardo Gómez.

¹¹ Sentencia proferida el 24 de enero de 2008 por la Sección Primera del Consejo de Estado, dentro del proceso No. 05001-23-31-000-2007-03042-01(AC), M.P. Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta.

¹² BERROCAL GUERRERO, Luis Enrique. Manual del acto Administrativo. Bogotá: Librería Ediciones del Profesional Ltda., quinta edición 2009, pág. 136.

se pretende la nulidad del mismo, serán cuatro meses a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo.

Puesto que el acto administrativo del cual los demandantes derivan el daño fue publicado en el diario oficial el día 19 de julio del año 2013, el término para interponer la demanda se venció el 22 de noviembre de 2013 y, dado que la demanda se interpuso el 18 del mismo mes y año se impone concluir que se presentó en tiempo.

En este orden de ideas, resulta forzoso concluir que, en este caso, no se configuró causal alguna de las que dan lugar a que se rechace de plano la demanda de la referencia, razón por la cual se revocará el auto apelado.

No obstante lo anterior, advierte la Sala que la demanda de la referencia adolece de unos defectos que dan lugar a la inadmisión de la misma, consistentes en: *i*) que en el expediente no obra prueba alguna que acredite que los demandantes pertenecen al grupo en nombre del cual ejercen la acción. Manifestaron que se encuentran vinculados como docentes de educación básica y media al servicio de la Secretaría de Educación de Bogotá D.C., sin embargo no acreditaron dicha condición, tal como lo exige la Ley 472 de 1998 y *ii*) que si bien de la demanda se pudo llegar a la conclusión que lo que se buscaría con la presente acción de grupo es la nulidad de un acto administrativo porque todos los argumentos se encaminaron a endilgar el origen del daño a la expedición del Decreto No. 1545 de 2013, lo cierto es que la Sala estima conveniente se corrija la demanda y se haga explícita la solicitud de declaratoria de nulidad del mencionado acto.

Adicionalmente, deberá allegarse tantas copias de la demanda y sus anexos cuantas sean necesarias para realizar el envío por correo postal con destino a la parte demandada, al Ministerio Público, a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y la copia que debe quedar a disposición de los notificados en Secretaría.

En consecuencia, la Sala estima pertinente que la única decisión procedente, en este caso, es inadmitir la demanda con el fin de que se subsanen los defectos que se advierten en esta providencia, para lo cual se concederá un término de diez días, so pena de rechazo.

Por último, es de advertir que en la demanda no se incluyó como accionado al Departamento Administrativo de la Función Pública y, como el acto administrativo acusado fue firmado por la directora de la mencionada entidad, el Tribunal *a quo*

deberá estudiar sobre su vinculación al proceso, al momento de efectuar el estudio de admisibilidad de la demanda.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A,

RESUELVE:

PRIMERO: REVOCASE el auto proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el 29 de enero de 2014, mediante el cual se rechazó la demanda y, en su lugar se dispone:

- 1) **INADMITIR** la demanda interpuesta por los señores Juan Bautista de Jesús Daza Turmequé, Luz Marina Marroquín Narváez, Jenny Lagos Bejarano y otros en contra de la Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público – Ministerio de Educación Nacional, con el fin de que la parte actora corrija los defectos señalados en la parte motiva de la presente providencia.
- 2) **CONCEDER** a la parte demandante un término de diez (10) días, a partir de la ejecutoria del auto de obedézcase y cúmplase que para el efecto dicte el Tribunal *a quo*, con el fin de que subsanen la deficiencias anotadas respecto de la demanda, en los términos expuestos anteriormente, de conformidad con el artículo 170 del C. de P. A. y C.A.

SEGUNDO: Por Secretaría, ejecutoriado este proveído, **DEVUELVA** el expediente al Tribunal de origen.

COPIESE, NOTIFIQUESE, y CUMPLASE

HERNAN ANDRADE RINCON CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA