Función Pública

Sentencia 116 de 2008 Corte Constitucional

SENTENCIA C-116/08

Referencia: expediente D-6864

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 46 de la Ley 472 de 1998 (parcial), "*Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones.*"

Demandantes:

Nelly Julieth Arias Escobar y Néstor Ricardo Ortiz Lozano

Magistrado Ponente:

RODRIGO ESCOBAR GIL

Bogotá, D.C., trece (13) de febrero de dos mil ocho (2008)

LA SALA PLENA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL,

en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, los ciudadanos Nelly Julieth Arias Escobar y Néstor Ricardo Ortiz Lozano demandaron la inconstitucionalidad parcial del artículo 46 de la Ley 472 de 1998, "*Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones.*"

Mediante Auto del veintitrés (23) de julio de dos mil siete (2007), el Magistrado Sustanciador resolvió admitir la demanda radicada bajo el número D-6864. Adicionalmente, decidió fijar en lista la norma acusada por el término de diez (10) días con el fin de otorgar la oportunidad a todos los ciudadanos de impugnarla o defenderla. En el Auto también se ordenó comunicar la demanda al Ministro del Interior y de Justicia, al Presidente del Congreso de la República, al Director del Instituto de Derecho Procesal, al Presidente de la Academia Colombiana de Jurisprudencia y a los Decanos de las Facultades de Derecho de las Universidades Rosario, Javeriana y Nacional, para que, si lo estimaban conveniente, intervinieran defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la disposición acusada. Igualmente, se ordenó dar traslado al Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de su cargo, de acuerdo con el artículo 7 del decreto 2067 de 1991.

Una vez cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución Nacional y en el Decreto 2067 de 1991, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

A continuación se transcribe la norma acusada, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 43.357, de 6 de agosto de 1998, subrayando el aparte demandado:

LEY 472 DE 1998

(Agosto 5)

Diario Oficial No. 43.357, de 6 de agosto de 1998

Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones.

(...)

ARTICULO 46. PROCEDENCIA DE LAS ACCIONES DE GRUPO. Las acciones de grupo son aquellas acciones interpuestas por un número plural o un

conjunto de personas que reúnen condiciones uniformes respecto de una misma causa que originó perjuicios individuales para dichas personas.

La acción de grupo se ejercerá exclusivamente para obtener el reconocimiento y pago de la indemnización de los perjuicios.

El grupo estará integrado al menos por veinte (20) personas."

III. LA DEMANDA

1. Normas constitucionales que se consideran infringidas

Los demandantes consideran que el aparte acusado del artículo 46 de la Ley 472 de 1998, comporta una vulneración de los artículos 1, 2, 13, 84, 88 inciso 2°, 89, 228 y 229 de la Constitución Política.

2. Fundamentos de la demanda

Los demandantes empiezan por señalar que la nueva concepción del Estado, de acuerdo con la cláusula "Social de Derecho", hizo que éste asumiera un nuevo compromiso con la sociedad en relación con la garantía de los derechos del individuo; dicho compromiso se manifiesta, entre muchos otros ámbitos, en el establecimiento de acciones a través de las cuales los miembros de la comunidad pueden exigir la protección de intereses, ya no particulares, sino compartidos por una pluralidad de individuos.

Partiendo de esa consideración, los actores señalan como razones de inconstitucionalidad del aparte acusado, las siguientes:

- En primer lugar, estiman que el hecho de que se limite la posibilidad de acudir a las acciones de grupo a la circunstancia de que éste se encuentre conformado por al menos 20 personas, comporta una vulneración de los artículos 1 y 2 constitucionales, ya que constituye una medida discriminatoria que condiciona a un "*guarismo*" la posibilidad de ejercer la acción, en contravía de los mandatos de la Carta que buscan facilitarle a los individuos las herramientas necesarias para hacer efectivas las garantías establecidas en el Texto Superior.

- En segundo término, a juicio de los demandantes, el aparte acusado es inconstitucional por cuanto de acuerdo con el artículo 88 de la Carta estas acciones tienen operancia cuando quiera que se presente un daño que se le cause a un "*número plural de personas*", por lo que debe entenderse que, de acuerdo con el mandato constitucional, esta acción podrá ejercerse cuando se reúnan dos o mas individuos que han sufrido un daño, siempre que se cumplan los demás requisitos establecidos para el efecto.

Para los actores, una limitación como la acusada impide que aquellos grupos que no cumplen con el número mínimo requerido por el legislador acudan a la acción de grupo, lo que puede presentarse, según afirman, en el caso de minorías y grupos social y económicamente vulnerables, situación que se ve agravada si se considera que -en ocasiones- la difícil situación económica de estas personas les impide acudir individualmente a la jurisdicción en procura de sus derechos.

Pero además, a su juicio, el constituyente no estableció que el legislador estuviera facultado para limitar a su arbitrio el ejercicio de la acción y, en esa medida, estiman que el aparte acusado modifica "*la naturaleza y la esencia de esta herramienta colectiva (...) cambiando la noción que se tiene de grupo, que es entendido como la reunión de dos o más individuos que en estas condiciones sufren un perjuicio (...).*"[1]

- Adicionalmente, los accionantes consideran que el aparte acusado vulnera el derecho a la igualdad (art. 13 C.P.), particularmente en relación con los siguientes elementos: (i) el principio general, según el cual todas las personas nacen libres e iguales ante la ley y recibirán la misma protección y trato por parte de las autoridades; (ii) la prohibición de establecer discriminaciones arbitrarias e injustificadas que impliquen la negación del acceso a un beneficio o la restricción en el ejercicio de un derecho a determinado individuo o grupo de personas; (iii) el deber de establecer ventajas o prerrogativas a favor de grupos disminuidos o marginados y (iv) la especial protección de aquellos que se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta.

En este orden de ideas, en su sentir, el aparte acusado "*margina a las personas que por circunstancias especiales no cumplen con el número arbitrariamente impuesto por el legislador, y perpetúa su situación de desigualdad*"[2]. De esta manera, la norma establece una diferencia de trato entre aquellos que logren conformar un grupo de 20 personas y quienes no, ya que mientras los primeros pueden acudir a la acción de grupo y solucionar su conflicto a través de un trámite expedito, los segundos deberán ejercer las acciones individuales para ver satisfechas sus pretensiones, a través de procesos que suelen ser mucho más extensos en el tiempo.

A lo anterior se le suma el hecho de que el legislador no previó mecanismos que privilegiaran a los grupos marginados o discriminados que no pudieran cumplir con el requisito numérico impuesto, por lo que incurrió en una omisión al deber constitucional establecido en el inciso segundo del artículo 13 de la Carta, en consonancia con los artículos 88 y 89 del Texto Superior.

En este escenario, sostienen que aplicado el *test de razonabilidad* a la diferenciación impuesta por el legislador en este asunto -lo que implica establecer (i) que exista un objetivo perseguido a través del establecimiento del trato desigual; (ii) la validez de ese objetivo a la luz de la Constitución y (iii) la relación de proporcionalidad entre ese trato y el fin perseguido-, se concluye que ésta vulnera el principio de igualdad; ello por cuanto, en primer lugar, no existe relación alguna entre la medida adoptada por el legislador y "*la pretendida reserva de las acciones de grupo, para la protección de grupos de especial entidad, o para la indemnización de daños de importantes repercusiones sociales (fin constitucional)*"[3] y, en segundo término, porque su inclusión no era necesaria para la consecución de un objetivo o fin de rango constitucional.

Por tal razón, consideran que la medida parece satisfacer otros propósitos como, por ejemplo, restringir la posibilidad de ejercer la acción de grupo para aquellos eventos en los que los afectados se encontraran reunidos en alguna forma de organización con anterioridad a la ocurrencia

del hecho dañoso.

- Encuentran vulnerado, además, el artículo 84 de la Carta según el cual cuando un derecho o una actividad hayan sido reglamentados de manera general, las autoridades públicas no podrán establecer ni exigir permisos, licencias o requisitos adicionales para su ejercicio; así, en el presente caso, el legislador estableció una limitación que no se encuentra prevista en la norma constitucional correspondiente.

- Finalmente, en criterio de los actores, el aparte acusado también viola los artículos 228 y 229 constitucionales, ya que establece una limitación injustificada a la posibilidad de acceder a la administración de justicia mediante el ejercicio de la acción de grupo, teniendo en cuenta que no existe ningún fundamento constitucional ni legal que justifique la limitación establecida por el legislador, así como tampoco un argumento objetivo -como podría ser la necesidad de protección de un interés jurídico general- que sustente la procedencia de una disposición en tal sentido.

IV. INTERVENCIONES

1. Ministerio del Interior y de Justicia

Mediante escrito allegado a esta Corporación el dieciséis (16) de agosto de dos mil siete (2007), el Ministerio del Interior y de Justicia intervino en el proceso de constitucionalidad y, tras un análisis de las normas presuntamente transgredidas, estableció que los apartes acusados del artículo 46 de la Ley 472 se avienen a la Constitución Política.

En su intervención resalta el hecho de que las acciones de grupo tienen por objeto la reparación de los daños causados a un número plural de personas, situación en la cual pueden verse involucrados derechos de variada naturaleza, tanto de rango fundamental como de carácter colectivo. La titularidad de esta acción, señala, se encuentra en cabeza de cualquier persona natural o jurídica que hubiere sufrido un perjuicio individual, aunque la ley permite que el Defensor del Pueblo y los Personeros puedan ejercerla en nombre de aquél que se lo solicite o de quien se encuentre en situación de desamparo o indefensión.

Por otra parte, en cuanto a las oportunidades procesales en las que es posible que los perjudicados se hagan parte del grupo, sostiene que ello puede suceder antes de la apertura del proceso a pruebas o dentro de los veinte (20) días siguientes a la publicación de la sentencia, siempre que la acción no haya prescrito o caducado; esta última modalidad, según afirma, fue avalada por la Corte Constitucional.

El interviniente resalta el hecho de que en estas acciones se involucran intereses individuales o particulares, lo que -en su criterio- implica que "*los criterios de regulación deber ser los ordinarios*", salvo en lo relacionado con la forma de integrar el grupo y la manera de hacer efectiva la reparación a cada uno de sus miembros aspectos que -a su juicio-, "*sí deben ser regulados de manera especial*".

Con fundamento en las anteriores consideraciones, estima que el número de personas por el que debe estar conformado el grupo de acuerdo con el aparte normativo acusado, es el resultado del ejercicio de la libertad de configuración del legislador en esta materia; pero, adicionalmente, considera que esta cifra es acorde con la naturaleza y finalidad de la acción de grupo y, además, satisface el principio de economía procesal. En este escenario, como quiera que la acción de grupo no excluye el ejercicio de las demás acciones judiciales a las que se tenga derecho, debe concluirse que el aparte acusado no comporta una limitación del derecho a la administración de justicia.

De esta manera, a juicio del interviniente, la efectividad de la acción y su impacto social justifican que la misma no pueda ser adelantada por un grupo compuesto por un número de personas muy reducido, por lo que el hecho de que se exija que deba estar conformado por al menos veinte (20) integrantes, responde al hecho de que esa cifra constituye una representación mínima del conglomerado social, sin que la norma establezca algún tipo de discriminación relacionada con condiciones de índole económico, político o cultural, en torno a las personas que puedan ejercerla.

Por todo lo anterior, el Ministerio solicita que se declare la exequibilidad del aparte normativo acusado.

2. Academia Colombiana de Jurisprudencia

En escrito radicado el catorce (14) de agosto de dos mil siete (2007), la Academia Colombiana de Jurisprudencia intervino en el presente asunto y le solicitó a la Corte Constitucional que declare la exequibilidad de la norma acusada.

Para fundamentar su solicitud, el interviniente empieza por señalar que las acciones populares no se crearon con la Constitución de 1991, sino que ellas ya se encontraban previstas de tiempo atrás en la legislación colombiana. Así, sostiene que las acciones populares en nuestro ordenamiento se agrupan de la siguiente manera: (i) las dirigidas a la protección de bienes de uso público (arts. 1005, 1006, 1007, 2358 y 2360 del Código Civil); (ii) las acciones por daño contingente (arts. 2359 y 2360 del mismo estatuto); (iii) las relacionadas con la defensa del consumidor, contempladas en el Decreto 3466 de 1982; (iv) las acciones para la protección del espacio público y el ambiente (art. 8 de la Ley 9 de 1989 y Decreto 303 del mismo año) y (v) las acciones por competencia desleal establecidas en la Ley 45 de 1990.

En relación con el objeto de la presente demanda, sostiene que de acuerdo con la definición que se consigna en el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, la expresión *grupo* hace referencia a una "*pluralidad de seres o cosas que forman un conjunto, material o mentalmente considerado*". En ese entendido, estima que no resulta arbitrario que el legislador haya dispuesto que para poder ejercer la acción de grupo, éste deba estar conformado por al menos 20 personas, ya que se trata de un limite mínimo que se muestra razonable y que de ninguna manera resulta discriminatorio.

A su juicio, no es posible "*convertir a la acción de grupo en una nueva especie de acción de tutela, pues su espíritu busca es proteger derechos colectivos y no derechos individuales*"[4]*; bajo tal consideración, afirma que el límite puesto por el aparte acusado resulta lógico y congruente con lo que puede considerarse como un grupo, razón por la cual solicita que se declare la exequibilidad de la norma demandada.*

3. Universidad del Rosario

La Universidad del Rosario, a través del Grupo de Acciones Públicas de la Facultad de Derecho, intervino en el proceso de la referencia y solicitó que se declare la inexequibilidad de los apartes normativos acusados.

Para el interviniente, a partir de un criterio de interpretación restrictivo de la libertad de configuración legislativa en esta materia, al legislador no le era dable limitar la posibilidad de ejercer la acción de grupo al hecho de que este último estuviera conformado por al menos veinte (20) personas, ya que el texto constitucional se refiere a un *número plural*, expresión que de acuerdo con el Diccionario de Real Academia de la Lengua Española, significa "*el de la palabra que se refiere a dos o más personas o cosas*".

Refiere que en los antecedentes legislativos de la norma acusada, se encuentra que el legislador decidió limitar el ejercicio de la acción estableciendo un requisito numérico, por considerar que existen casos en los cuales "*el número de victimas no demanda una atención o protección especial, exigiendo un mínimo de veinte (20) personas para la procedencia de la acción*"[5]*; lo anterior permite concluir, en criterio del interviniente, que la única motivación que tuvo el legislador para establecer el limite señalado fue el hecho de considerar que algunos conflictos no merecen la protección judicial prevista en el artículo 88 constitucional, por lo que deben acudir a la justicia ordinaria para el efecto. En este punto, destaca además el hecho de que a pesar de que durante el procedimiento legislativo se hizo referencia en múltiples oportunidades a las class action del derecho anglosajón, el legislador colombiano no consideró que el ejercicio de estas acciones no está sujeto a la conformación de un grupo con un número mínimo de integrantes.*

En este escenario, estima que el aparte acusado comporta una vulneración del derecho a la igualdad por cuanto no se le permite a grupos discriminados o marginados el ejercicio de la acción, en la medida en que no reúna la cantidad de personas requeridas para el efecto.

Pero, adicionalmente, para el interviniente la norma demandada viola la prohibición de regresividad en materia de derechos sociales. En efecto, para fundamentar este punto, sostiene que las acciones de grupo ya existían en nuestro ordenamiento jurídico con anterioridad a la expedición de la Constitución de 1991. Así por ejemplo, tanto en el Estatuto del Consumidor (art. 36, Decreto 3466 de 1982) como en la Ley 45 de 1990 (art. 76), el legislador estableció acciones de tipo indemnizatorio que han sido calificadas por la doctrina como "*especies de las acciones de grupo*" y respecto de las cuales no se estableció ningún tipo de exigencia en torno al número de personas que deben conformar la parte activa de la litis, por lo que una disposición como la que ahora es objeto de juicio de constitucionalidad, comporta una vulneración del carácter progresivo de los derechos sociales al limitar en mayor medida el ejercicio de estas acciones en comparación con sus precedentes legislativos. Sobre el particular, resalta el hecho de que, de acuerdo con las actas de las discusiones que se sostuvieron en la Asamblea Nacional Constituyente, la voluntad del constituyente de 1991 fue que el legislador, en cumplimiento del mandato establecido en el artículo 88 de la Carta, hiciera un desarrollo progresivo de las acciones de grupo[6].

Por último, considera que el aparte acusado también comporta una vulneración de algunos instrumentos internacionales relacionados con la protección de los derechos sociales, económicos y culturales, particularmente, de aquellos referentes a la prohibición de regresividad en esta materia, tales como la Declaración Universal de Derechos Humanos (arts. 8 y 30), el Pacto de derechos económicos, sociales y culturales (arts. 2.1, 2.2 y 5.1), la Convención Americana de Derechos Humanos (arts. 1.1 y 26) y el Protocolo de San Salvador (art.4).

Con fundamento en lo anterior, solicita que se declare la inexequibilidad de la disposición acusada.

4. Instituto Colombiano de Derecho Procesal

El Instituto Colombiano de Derecho Procesal, en escrito radicado el veintitrés (23) de agosto de dos mil siete (2007), solicitó a la Corte que declare la exequibilidad de la norma acusada, pues en su parecer la misma no viola la Constitución Política.

El interviniente explicó su solicitud con base en los siguientes argumentos:

Al parecer de la intervención del Instituto Colombiano de Derecho Procesal, el aparte acusado no comporte una vulneración del principio de igualdad, puesto que la exigencia de la conformación de un grupo por un determinado número de personas, no se relaciona con el establecimiento de ventajas o prerrogativas a favor de cierto grupo y en detrimento de otro, ya que opera de la misma manera para todos las personas sin importar sus condiciones particulares; así, por ejemplo, un grupo de veinte (20) personas de escasos recursos tiene la misma posibilidad de acudir a la acción de grupo que otro que está integrado por personas de mayores ingresos.

A su juicio, la norma acusada tampoco vulnera el artículo 84 constitucional, según el cual "*Cuando un derecho o una actividad hayan sido reglamentados de manera general, las autoridades públicas no podrán establecer ni exigir permisos, licencias o requisitos adicionales para su ejercicio.*", toda vez que la exigencia en cuanto a la integración del grupo es precisamente una reglamentación general, por lo que mal podría endilgarse a ella la violación del mandato superior.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

Mediante concepto No. 4376, el Procurador General de la Nación (E) solicitó a esta Corporación que declare la inexequibilidad de la norma acusada.

En primer lugar, el Procurador afirma que respecto del aparte normativo acusado no existe un pronunciamiento con efectos de cosa juzgada constitucional, por cuanto a pesar de que el artículo ha sido demandado en distintas oportunidades, en ninguna de ellas se ha producido un pronunciamiento expreso respecto del inciso 3° del artículo en mención.

Sin embargo, afirma que la Corte Constitucional sí ha establecido unos criterios de interpretación de las normas que regulan lo referente a la legitimación activa para la presentación de las acciones de grupo, por lo que puede afirmarse que esta Corporación, en particular en la sentencia C-898 de 2005, "*ya construyó una línea de interpretación específica*"[7] *en torno a este tema.*

Así las cosas, según afirma el representante del Ministerio, la Corte determinó que para efectos de analizar la legitimación por activa de las acciones de grupo no es menester conformar un grupo de veinte (20) personas para que instauren la demanda, ya que basta con que en ella se establezcan los criterios que permitan identificar a los afectados. En este sentido, sostiene que el hecho de que esta Corporación le haya dado ese entendimiento al requisito de la legitimación para la interposición de la acción, lleva a concluir que ella sí adolecía de los vicios y reproches expuestos por los accionantes en la presente demanda.

No obstante lo anterior, a su juicio, los pronunciamientos de la Corte han llevado a que "*los temores que sobre la igualdad en el acceso a la justicia surgían respecto a los grupos vulnerables [se relativizaran], pues aunque continúa manteniéndose la vocación solidaria y de economía procesal que inspiran a la acción de grupo, tales pretensiones no resultan ser barreras para el uso del instrumento ni el reclamo de los derechos constitucionales para los grupos de las características anotadas*".

Bajo tal consideración, interpretaciones de la norma como las efectuadas por los demandantes ya no son de recibo, en razón de los diversos pronunciamientos constitucionales sobre la materia, por lo que en este nuevo escenario la exigencia hecha por el legislador no se muestra arbitraria ni caprichosa, pues no establece un tratamiento injusto para aquellos grupos que tengan dificultades para asociarse. De esta manera, concluye que "*la Corte ha dejado sin piso la vigencia del inciso demandado, por lo que las hipótesis planteadas por los demandantes han sido superados por la hermenéutica.*"

Vista su exposición, el Procurador estima que dada la interpretación que se ha dado al inciso acusado, la Corte podría emitir una sentencia condicionada que diese continuidad al precedente. Sin embargo, señala que en aras de preservar la seguridad jurídica y mantener una sola interpretación de la norma, se opte por la inexequibilidad de la disposición acusada, de tal manera que en lo tocante con la determinación de la legitimación por activa de las acciones de grupo, únicamente sea aplicable el inciso primero del artículo 46 de la Ley 472 de 1998, según el cual, ésta puede interponerse por "*un número plural o un conjunto de personas*".

VI. FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241 numeral 5º de la Constitución Política, la Corte es competente para conocer de la presente demanda por tratarse de una norma que hace parte de una ley de la República.

2. Asunto procesal previo: Inexistencia de cosa juzgada en relación con el aparte demandado del artículo 46 de la Ley 472 de 1998

En consideración a que esta Corporación ya se ha pronunciado sobre el contenido del artículo 46 de la Ley 472 de 1998, cuyo inciso tercero es demandando en esta causa, debe iniciar la Corte por examinar si respecto de dicha disposición opera o no el fenómeno jurídico de la cosa juzgada constitucional, concretamente, frente a las Sentencias C-215 de 1999 y C-569 de 2004.

Para tales efectos, resulta conveniente recordar, inicialmente, que a través del citado artículo se aborda el tema de la procedencia de las acciones de grupo, regulando la materia en tres incisos, que si bien guardan la natural correspondencia temática, cada uno cuenta con un contenido jurídico autónomo e independiente. (i) En el primer inciso, se delimita el campo de acción de las acciones de grupo, al prever que "*Las acciones de grupo son aquellas acciones interpuestas por un número plural o un conjunto de personas que reúnen condiciones uniformes respecto de una misma causa que originó perjuicios individuales para dichas personas.*" (ii) En el inciso segundo se determina su finalidad, disponiendo que "*La acción de grupo se ejercerá exclusivamente para obtener el reconocimiento y pago de la indemnización de los perjuicios*". Finalmente, (iii) en el inciso tercero se define lo referente a su titularidad e integralidad, al señalar que "*El grupo estará integrado al menos por veinte (20) personas.*"

A propósito de sendas demandas formuladas contra distintas disposiciones de la Ley 472 de 1998, acumuladas en un sólo expediente, en la Sentencia C-215 de 1999 (MP Martha Victoria Sáchica Méndez), la Corte abordó el estudio del citado artículo 46, declarándolo exequible en su totalidad, sin que en la parte resolutiva de la providencia se hubiera limitado explícitamente el alcance de la decisión. Al respecto, resolvió la Corte en el aludido fallo:

Primero. Declarar EXEQUIBLES las siguientes disposiciones de la Ley 472 de 1998: los numerales 4) y 5) del artículo 12; los artículos 13 y 30 ; los apartes demandados del artículo 34 ; los artículos, 45, 46 y 47 ; los incisos segundos de los artículos 48 y 53 ; los artículos 50 y 55 ; el numeral 3) del artículo 65 ; y los artículos 71, 73, 85 y 86.

Aun cuando la declaratoria de exequibilidad pura y simple del artículo 46 de la Ley 472 de 1998 podría llevar a pensar, *prima facie,* que existe cosa juzgada absoluta respecto de la totalidad del mismo, impidiendo un nuevo pronunciamiento frente a sus distintos contenidos, un análisis detallado de la sentencia indica que el estudio de la Corte recayó únicamente sobre el segundo inciso del artículo, que trata el tema de la finalidad de las acciones de grupo, pero no recayó ni sobre el inciso primero ni sobre el inciso tercero, que definen aspectos relacionados con su

campo de acción y la titularidad e integralidad del grupo, respectivamente.

Cabe recordar que en esa oportunidad, se demandaba la inconstitucionalidad del artículo 46, con el argumento de que el mismo limitaba "*el alcance de las acciones de grupo en la medida que no todos los demandantes buscan una sentencia condenatoria, sino declarativa o de ejecución*"; acusación que sólo es predicable del inciso segundo que precisamente dispone que "*La acción de grupo se ejercerá exclusivamente para obtener el reconocimiento y pago de la indemnización de los perjuicios*". En ese contexto, la Sentencia C-215 de 1999 limitó el análisis de constitucionalidad del artículo al cargo formulado y, por tanto, al contenido de su inciso segundo, rechazando la acusación bajo la consideración de que la ley puede definir como objeto de la acción de grupo el reconocimiento y pago de la indemnización de los perjuicios, por cuanto tal definición es concordante con el diseño constitucional de la acción.

La intención inequívoca de la Corte, de circunscribir el juicio de inconstitucionalidad al inciso segundo del artículo 46 de la ley 472 de 1998, se advierte no solo a partir del sentido del cargo y de los argumentos que fueron vertidos en el citado fallo, sino también en el hecho de que en las consideraciones, la Corte hizo expresa referencia al "*inciso acusado*" y no al artículo acusado. En la sentencia se dijo al respecto:

"Para la Corte, el inciso acusado no hace más que desarrollar el contenido del inciso segundo del artículo 88 de la Carta Fundamental, según el cual la ley "regulará las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas", que es lo que la doctrina ha definido como las acciones de grupo, cuyo objeto no es otro que el especificado en el precepto demandado: obtener el reconocimiento y pago de la indemnización de perjuicios por los daños producidos a un derecho o interés colectivo.

Adicionalmente, y como se expuso en las consideraciones generales, la diferencia sustancial entre la acción popular y la de grupo es que la primera pretende la protección de los derechos e intereses colectivos, mientras que la segunda persigue la reparación de un perjuicio por un daño común ocasionado a un número plural de personas.

Por ende, no es viable el cargo formulado, pues el actor desconoce la naturaleza de la acción de grupo, cual es la definida en el artículo 46 de la Ley 472 de 1998, en consonancia con el artículo 88 de la Constitución." (Subrayas y negrillas fuera de texto).

En esos términos, los efectos de cosa juzgada constitucional frente al contenido del artículo 46 de la Ley 472 de 1998, generados en la decisión adoptada por la Corte en la Sentencia C-215 de 1998, sólo son predicables del inciso segundo, que fue el aparte normativo analizado en ese fallo. Respecto de los incisos primero y tercero, el último de los cuales es objeto de la presente demanda, en la medida en que la Corte no hizo comentario alguno, lo que existe en realidad es una cosa juzgada aparente que no impide un nuevo pronunciamiento de fondo.

Sobre la cosa juzgada aparente, esta Corporación ha señalado que la misma se configura cuando la declaratoria de exequibilidad de una norma no encuentra respaldo argumentativo en la parte motiva de la providencia, por carecer de la más mínima fundamentación jurídica[8]. Según la Corte, "*la absoluta falta de toda referencia, aun la más mínima, a las razones por las cuales fue declarada la constitucionalidad de lo acusado*"[9] implica que la decisión adoptada no puede hacer tránsito a cosa juzgada, aun cuando en la parte resolutiva se hubiera declarado exequible un determinado contenido normativo, debiéndose entender respecto de éste, que su vinculación al fallo obedece a un error de atención por parte del órgano de control constitucional. En estos casos, frente al precepto formalmente declarado exequible, pero respecto del cual no existe ningún análisis en la sentencia, debe concluirse que no se presenta el fenómeno jurídico de la cosa juzgada constitucional, pudiendo ser objeto de una nueva demanda y un nuevo pronunciamiento de constitucionalidad.

Así las cosas, tratándose de los incisos primero y tercero del artículo 46 de la Ley 472 de 1998, se reitera, la cosa juzgada derivada de la Sentencia C-215 de 1999 es apenas aparente, pues si bien los mismos fueron vinculados por la declaratoria de exequibilidad de todo el artículo, ello obedeció a un error de atención por parte de la Corte, ya que es claro que sus contenidos normativos no se analizaron en dicha providencia. Así lo había reconocido ya esta Corporación en la Sentencia C-569 de 2004 (M.P. Rodrigo Uprymny Yepez), en la que se estudió una nueva demanda contra el artículo 46 de la Ley 472 de 1998. Al respecto, se destacó en el fallo:

8- La anterior doctrina permite concluir que en el presente caso, la cosa juzgada respecto a los incisos primero y tercero de del artículo 46 de la Ley 472 de 1998 es meramente aparente. Es cierto que esos apartes (i) fueron declarados exequibles por la sentencia C-215 de 1999, pero (ii) dicha providencia no hizo el mínimo análisis sobre la constitucionalidad de esos incisos. Esto muestra (iii) que la parte resolutiva incurrió en un error, lo cual se ve confirmado por ciertas expresiones de la sentencia –la referencia al inciso, y no al artículo, demandado- que corroboran que la Corte entendía que la demanda y su decisión recaían únicamente sobre el inciso segundo del artículo 46 de la Ley 472 de 1998, y no sobre la totalidad de esa disposición. Por consiguiente la Corte analizará los cargos de la demanda dirigidos contra los incisos primero y tercero del citado artículo 46, por cuanto éstos no se encuentran cubiertos por la cosa juzgada constitucional.

Ciertamente, con posterioridad a la Sentencia C-215 de 1999, el artículo 46 de la ley 472 de 1998 fue objeto de un nuevo pronunciamiento en la ya citada Sentencia C-569 de 2004. Aun cuando en esa oportunidad se acusaba también la totalidad del artículo, la Corte, luego de precisar que los efectos de cosa juzgada constitucional derivados de la Sentencia C-215 de 1999 sólo eran predicables del inciso segundo, asumió el estudio de la demanda y restringió el juicio de inconstitucionalidad al inciso primero, al encontrar que los cargos estaban dirigidos exclusivamente contra su contenido normativo y no contra el contenido del inciso tercero. Bajo esos supuestos, después del respectivo análisis de constitucionalidad, la Corte adoptó las siguientes decisiones: (i) frente al inciso segundo, "*ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-215 de 1999…*"; (ii) respecto del inciso primero, "*Declarar EXEQUIBLE la expresión 'Las acciones de grupo son aquellas acciones interpuestas por un número plural o un conjunto de personas que reúnen condiciones uniformes respecto de una misma causa que originó perjuicios individuales para dichas personas' e INEXEQUIBLE la expresión 'Las condiciones uniformes deben tener también lugar respecto de los elementos que configuran la responsabilidad'* "; (iii) en relación con el inciso tercero, "*Inhibirse, por ausencia de cargo de constitucionalidad…*".

De conformidad con lo dicho, la Corte encuentra que es competente para pronunciarse de la demanda que en esta oportunidad se formula contra el inciso tercero del artículo 46 de la Ley 472 de 1998, por cuanto dicho contenido normativo no se encuentra cobijado por el fenómeno jurídico de la cosa juzgada constitucional.

Aun cuando después de proferidas las Sentencias C-215 de 1999 y C-569 de 2004, el contenido del inciso tercero del artículo 46 de la Ley 472 de 1998 ha sido materia de estudio por la Corte, concretamente en la Sentencia C-898 de 2005 (M.P. Álvaro Tafur Gálvis), tal hecho no es relevante para efectos de configurar la posible existencia de una cosa juzgada constitucional en su contra, pues en ese oportunidad no hizo parte de las normas demandadas y tampoco fue vinculado a la parte resolutiva del fallo, tal y como se explicará más adelante cuando se haga alusión a la doctrina constitucional existente en torno a la titularidad e integralidad de las acciones de grupo.

3. Planteamiento del problema jurídico

En el caso bajo examen, los demandantes le solicitan a la Corte que declare inexequible la expresión "*el grupo estará integrado al menos por veinte personas*", contenida en el inciso tercero del artículo 46 de la Ley 472 de 1998. Aducen que dicha expresión resulta violatoria de la dignidad humana y de los derechos a la igualdad, al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, en cuanto condiciona el ejercicio de la acción de grupo a la circunstancia de que el grupo se encuentre conformado por al menos veinte personas, lo cual desborda el propósito perseguido por el Constituyente del 91, de prever que las acciones de grupo puedan ser promovidas cuando se cause un daño a un número plural de personas, es decir, a dos o más individuos.

Al respecto, explican, que la medida legislativa acusada no tiene una justificación razonable y proporcional, afectando especialmente a los grupos marginados y discriminados, quienes al no poder cumplir con el requisito exigido, no pueden reclamar la defensa de sus intereses colectivos a través de un mecanismo más expedito y menos oneroso que las acciones particulares, como son las acciones de grupo.

Frente a la presente solicitud, las posiciones de los intervinientes no son coincidentes. Por una parte, tanto el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Instituto de Derecho Procesal Colombiano, como la Academia Colombiana de Jurisprudencia, coinciden en solicitar la declaratoria de exequibilidad, habida cuenta de que la norma se circunscribe al ámbito de libre configuración legislativa y tiene por objeto la consecución de fines constitucionalmente relevantes, en especial la eficacia en la administración de justicia.

Por su parte, el Procurador General de la Nación sostiene que podría optarse por una constitucionalidad condicionada de la norma a la luz de la interpretación que se le ha dado al inciso acusado, pero en aras de preservar la seguridad jurídica, estima que una mejor decisión sería declarar la inexequibilidad de la disposición acusada, de tal manera que en lo relativo a la determinación de la legitimación por activa de las acciones de grupo, únicamente se tenga en cuenta el inciso primero del artículo 46 de la Ley 472 de 1998, en virtud del cual, ésta puede interponerse por "*un número plural o un conjunto de personas*".

De acuerdo con los anteriores planteamientos, le corresponde a la Corte definir si la norma impugnada, al disponer que "*el grupo estará integrado al menos por veinte personas*" establece una limitación inconstitucional al ejercicio de la acción de grupo, contraria a la dignidad humana y a los derechos a la igualdad, el debido proceso y el acceso a la administración de justicia.

Para resolver el anterior problema jurídico, inicialmente la Corte (i) presentará un panorama general de las acciones de grupo, (ii) posteriormente analizará la doctrina existente sobre la procedencia de dichas acciones frente al requisito de integralidad del grupo y, finalmente, (iii) procederá al análisis concreto de la disposición demandada a la luz de los cargos formulados en su contra.

4. Panorama general de las acciones de grupo

Esta Corte se ha referido a las acciones colectivas, populares y de grupo, destacando que las mismas "constituyen mecanismos de participación social instituidas a favor del ciudadano para defender y representar intereses comunitarios con una motivación esencialmente solidaria"[10]. También ha subrayado la Corporación[11], que tales acciones son un elemento clave del modelo de Estado constitucional adoptado por la Carta del 91 y de su sistema de garantías, no solo por estar íntimamente relacionadas con dos de sus principios fundantes: la solidaridad y la dignidad humana (C.P. art. 1°), sino además, por coadyuvar al propósito de protección de los derechos de la persona y de los grupos, que, precisamente, comporta un fin esencial del Estado (C.P. art. 2°).

Y es que el Constituyente del 91, sin abandonar el propósito de protección de los derechos de la persona, que continúa siendo fundamento y base del ordenamiento político (C.P. arts 1º y 5º), en un esfuerzo por superar las limitaciones del individualismo egoísta propio del modelo del estado liberal clásico, y amparada en el principio de solidaridad, se propuso promover el reconocimiento de los intereses jurídicos de orden colectivo o difuso, diseñando mecanismos judiciales especiales, como las acciones populares y de grupo, con el propósito claro de garantizar que la protección de los mencionados intereses sea real y efectiva.

Bajo esa orientación, la nueva Constitución Política le hace un reconocimiento expreso a tales acciones en dos de sus disposiciones. En el artículo 88, al delegar en el legislador la facultad expresa para regular "*las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos...* y "*las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares*"; y en el artículo 89 que establece que fuera de las acciones directamente diseñadas por la Carta, "*la ley establecerá los demás recursos, las acciones, y los procedimientos necesarios para que puedan propugnar por la integridad del orden jurídico, y por la protección de sus derechos individuales, de grupo o colectivos, frente a la acción u omisión de las autoridades públicas*."

En cumplimiento del amplio margen de configuración normativa reconocido por las disposiciones constitucionales citadas, el legislador procedió

a expedir la Ley 472 de 1998, mediante la cual se regula el ejercicio de las acciones populares y de grupo. En términos generales, a través de dicha ley se determina el alcance de tales acciones, se fijan los principios que rigen su trámite procesal y se regula con detalle todo lo relacionado con los procesos judiciales que las deciden.

Tratándose de la institución de las acciones de grupo, objeto del presente pronunciamiento, la jurisprudencia constitucional, apoyada en los artículos 88 de la Carta y 3° de la Ley 472 de 1998, ha sostenido que éstas se "originan en los daños ocasionados a un número plural de personas que deciden acudir ante la justicia en acción única, para obtener la respectiva reparación y que a pesar de referirse a intereses comunes, se pueden individualizar en relación con el daño cuya indemnización se persigue"[12]. En esos términos, ha puntualizado la Corte[13] que la acción de grupo pretende resarcir el perjuicio ocasionado "*a un número importante de personas*"[14] *-un grupo-, en cuanto todas ellas resultaron afectadas por un daño originado en circunstancias comunes, lo que justifica un trato procesal unitario. En las acciones de grupo la responsabilidad es entonces tramitada colectivamente, en cuanto se trata de reclamar los daños ocasionados a un número importante de ciudadanos, pero las reparaciones concretas son en principio individualizadas, ya que, por su intermedio, lo que se ampara es el daño subjetivo de cada uno de los miembros del grupo.*

A partir del alcance que les ha sido reconocido, la jurisprudencia constitucional ha destacado que son diversas las razones que justifican la incorporación de las acciones de grupo al universo jurídico. En las Sentencias C-215 de 1999 y C-569 de 2004, la Corte se refirió al punto, sosteniendo que dichas acciones contribuyen decididamente en la realización del derecho de acceso a la administración de justicia y en el desarrollo del principio de economía procesal, al resolver en un mismo proceso las pretensiones de un número plural de personas que fueron afectadas por una misma causa. En efecto, la acción de grupo busca que se simplifique la administración de justicia y se aúnen esfuerzos para solicitar la reparación de los daños causados por un evento lesivo. Es por ello, que su finalidad es permitir que un grupo de individuos afectados por un acontecimiento masivo, por encontrarse en circunstancias iguales, puedan interponer una sola acción con fines de reparación, con lo que se logra una mayor eficiencia en términos de números de procesos, pruebas y representación jurídica, además de un crucial efecto de economía procesal que se traduce en la reducción del desgaste del aparato judicial y su contribución en la lucha contra la congestión de la administración de justicia.

Dentro de su objetivo de coadyuvar a la realización del derecho de acceso a la administración de justicia, la importancia de las acciones grupo radica en permitir la disminución de los costos de los litigios, pues abren la posibilidad para que éstos sean divididos entre todas las personas afectadas. Ello facilita "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"[15].

En lo que corresponde a las características de la acción de grupo, la Corte ha destacado en diferentes fallos las siguientes: "i) No involucran derechos colectivos. El elemento común es la causa del daño y el interés cuya lesión debe ser reparada, que es lo que justifica una actuación judicial conjunta de los afectados; ii) En principio, por tratarse de intereses individuales privados o particulares, los criterios de regulación deben ser los ordinarios; iii) Los mecanismos de formación del grupo y la manera de hacer efectiva la reparación a cada uno de sus miembros sí deben ser regulados de manera especial, con fundamento en la norma constitucional, atendiendo a las razones de economía procesal que inspiran su consagración en ese nivel."[16]

Conforme a lo anterior, la acción de grupo se constituye en: (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; y (ii) en 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*".

En punto al objeto de las acciones de grupo, la Corte ha abordado el tema a partir de la distinción constitucional entre éstas y las acciones populares, haciendo "énfasis en el carácter reparatorio de las acciones de grupo, a partir de la constatación de un daño ocasionado, ya sea sobre intereses particulares o colectivos, pero cuyos efectos se radican en las personas individualmente consideradas".[17] En este contexto, ha señalado la jurisprudencia que, aun cuando las acciones de grupo y las acciones populares tienen la misma naturaleza jurídica: son acciones colectivas, se distinguen, entre otros aspectos, en su finalidad y en los derechos e intereses protegidos. (i) En su finalidad, en la medida que, mientras la acción popular tiene un propósito esencialmente preventivo, la acción de grupo cumple una función reparadora o indemnizatoria. Ello significa que para promover la acción popular no se requiere que exista un daño sobre el interés protegido, mientras que la acción de grupo se hace efectiva una vez ocurrido el daño, pues precisamente busca su reparación[18]. (ii) En cuanto a los derechos e intereses protegidos, pues en tanto la acción popular busca amparar esencialmente una categoría de derechos e intereses, los derechos e intereses colectivos, la acción de grupo se proyecta sobre todo tipo de derechos e intereses, sean éstos colectivos o individuales, pues lo que persigue es la indemnización de los perjuicios provenientes de la afectación de un interés subjetivo, causado a un número plural de personas[19]. Así lo precisó la Corte en la Sentencia C-1062 de 2000, al condicionar la constitucionalidad del artículo 55 de la Ley 472 de 1998, que restringía el objeto de protección de las acciones de grupo, a que los daños por indemnizar derivaran "*de la vulneración de derechos e intereses colectivos*". La Corte declaró exequible dicha disposición, bajo 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*". Sustentó la Corporación su decisión, afirmando:

"Como se ha dejado sentado, la naturaleza de la acción de clase o de grupo es esencialmente indemnizatoria de los perjuicios provenientes de la afectación de un interés subjetivo, causados a un número plural de personas por un daño que se identifica en el hecho vulnerante y en el

responsable. De restringir el ejercicio de esa acción a una determinada categoría de derechos, se produciría una restricción consecuencial de los alcances resarcitorios que con ellas se pretenden lograr, con abierto desconocimiento del propósito de la norma superior al establecer que "también regulará las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas"[20]

Refiriéndose también al objeto de las acciones de grupo, la jurisprudencia constitucional ha destacado que la Constitución del 91 no distingue como sí lo hace la doctrina, entre intereses colectivos e intereses difusos, quedando comprendidos los dos tipos de intereses en el concepto de "*intereses colectivos*" (C.P. art. 88). En la Sentencia C-215 de 1999, al tratar el tema de la naturaleza de las acciones populares y al objeto de su protección, la Corte descartó cualquier interpretación restrictiva a partir de dicha distinción, e indicó que las acciones populares protegían igualmente intereses difusos e intereses colectivos. En ese contexto, ha explicado este Tribunal que en el constitucionalismo colombiano, la distinción importante es entre intereses o derechos colectivos indivisibles, que "se caracterizan por el hecho de que se proyectan de manera unitaria a toda una colectividad, sin que una persona pueda ser excluida de su goce por otras personas"[21], los cuales son protegidos a través de las acciones populares; y los llamados derechos o intereses colectivos divisibles e individualizables, que "hacen referencia a una comunidad de personas más o menos determinada gracias a las circunstancias comunes en que se encuentren respecto de un interés que les fue afectado"[22], cuya protección corresponde a las acciones de grupo.

La aludida distinción es entonces relevante, pues a partir de ella se define y delimita el objeto de las acciones populares y de las acciones de grupo, en el sentido de que a las primeras les corresponde proteger los intereses colectivos con objeto indivisible o derechos colectivos en sentido estricto, mientras que las segundas amparan los intereses colectivos con objeto divisible e individualizable[23].

De esa manera, es menester concluir que las acciones de grupo pretenden reparar el daño ocasionado a los derechos subjetivos de un número plural de personas que establece la ley para ser consideradas como un grupo, en la medida en que todas ellas fueron afectadas por un evento lesivo común, que amerita un tratamiento procesal unitario. En la acción de grupo, si bien la determinación de la responsabilidad es tramitada conjuntamente, las reparaciones concretas son en principio individualizadas, puesto que lo que se protege es el daño subjetivo de cada uno de los miembros del grupo.[24]

5. La titularidad en las acciones de grupo. Interpretación del inciso tercero del artículo 46 de la Ley 472 de 1998 a la luz de la jurisprudencia constitucional y contenciosa administrativa.

El tema sobre la titularidad en las acciones de grupo ha sido abordado por la Corte en algunos de sus pronunciamientos, teniendo en cuenta dos aspectos principales: (i) el amplio margen de configuración normativa reconocida al legislador para regular el ejercicio de dichas acciones, y (ii) los límites de la prefiguración constitucional establecida por el propio artículo 88 de la Carta, que expresamente atribuye su ejercicio a un "*número plural de personas*".

En ese contexto, esta Corporación ha entendido la noción de grupo, fundamentalmente, a partir de lo previsto sobre la materia en el artículo 46 de la Ley 472 de 1998 y demás normas concordantes. Conforme ya se mencionó, dicha norma regula el tema de la procedencia de las acciones de grupo, a través de tres incisos, que si bien guardan la natural correspondencia temática, cada uno cuenta con un contenido jurídico autónomo e independiente. (i) En el primer inciso, reproduce en forma idéntica el contenido del artículo 3° de la citada ley, que define las acciones de grupo como: "*...aquellas acciones interpuestas por un número plural o un conjunto de personas que reúnen condiciones uniformes respecto de una misma causa que originó perjuicios individuales para dichas personas.*" (ii) En el inciso segundo determina la finalidad de tales acciones, disponiendo que "*La acción de grupo se ejercerá exclusivamente para obtener el reconocimiento y pago de la indemnización de los perjuicios*". Finalmente, (iii) en el inciso tercero, objeto de la presente demanda, regula lo referente a la titularidad e integralidad en la acción de grupo, al señalar que "*El grupo estará integrado al menos por veinte (20) personas.*"

No sobra repetir que el artículo 46 de la Ley 472 de 1998 ya ha sido materia de estudio en sede del control abstracto de constitucionalidad, con la claridad que si bien su inciso tercero no se encuentra vinculado directamente a un pronunciamiento de fondo, la Corte sí ha fijado una línea de interpretación en torno a su contenido normativo, es decir, sobre la expresión: "*El grupo estará integrado al menos por veinte (20) personas.*"

La primera oportunidad en la que la Corte se pronunció sobre la constitucionalidad del artículo 46 de la citada Ley 472 de 1998, fue entonces en la Sentencia C-215 de 1999[25], donde se establecieron los criterios determinantes en la interpretación constitucional de las acciones de grupo, en cuanto a su naturaleza, características, finalidad, diferencia con las acciones populares, entre otros aspectos. Según quedó establecido en apartado anterior, entre otras decisiones, la sentencia declaró la constitucionalidad del artículo impugnado en su totalidad, aun cuando el análisis de constitucionalidad se circunscribió al contenido del inciso segundo (2°).

Posteriormente, dicho artículo fue objeto de un nuevo juicio de constitucionalidad y la Corte se pronunció sobre el contenido de su inciso primero (1°) mediante la Sentencia C-569 de 2004.[26] Esta vez se demandaba la interpretación que el Consejo de Estado venía haciendo sobre "*la preexistencia del grupo*", en el sentido de considerar que el grupo como entidad, debía existir antes de la ocurrencia del hecho dañino y, por tanto, era presupuesto de procedibilidad de la acción de grupo. Quien en esa oportunidad acusaba la inconstitucionalidad del aludido precepto, consideraba que el alcance fijado por el máximo órgano de la jurisdicción contenciosa no se deducía del texto de la norma, desconociendo los principios de legalidad e igualdad material y el propio diseño constitucional de la acción de grupo (C.P. art. 88).

En el mencionado fallo, la Corte le dio la razón al demandante declarando inexequible la expresión: "*Las condiciones uniformes deben tener también lugar respecto de todos los elementos que configuran la responsabilidad*", contenida, tanto en el inciso primero (1°) del artículo 3° como en el inciso primero (1°) del artículo 46 de la Ley 472 de 1998, de los cuales se desprendía la interpretación sobre la preexistencia del grupo acogida por el Consejo de Estado. En conclusión, en el mencionado fallo, la Corte estimó que era inconstitucional la exigencia legal de la

preexistencia del grupo al momento de la ocurrencia del daño, como requisito de procedibilidad de la acción de grupo. Al respecto, explicó la Corte en el mencionado fallo:

"El análisis precedente ha mostrado que la exigencia legal de la preexistencia del grupo a la ocurrencia del daño, como requisito de procedibilidad de la acción de grupo, constituye un requisito desproporcionado, que desconoce el derecho de acceso a la administración de justicia y riñe con la naturaleza y finalidad de las acciones de grupo, por las siguientes razones: En primer término, esta exigencia es desproporcionada, ante la imposibilidad de verificar una adecuación entre su inclusión en los artículos 3 y 46 de la ley 472 de 1998 (medio) y la pretendida reserva de las acciones de grupo para la protección de grupos de especial entidad, o para la indemnización de daños de importantes repercusiones sociales (fin constitucional); y ante la innecesariedad de su inclusión para la consecución de dichos fines constitucionales, y la existencia de otros medios, como diseñar e incluir otros requisitos de procedibilidad, que permitieran satisfacer en mayor medida y con menor desmedro del régimen constitucional de las acciones de grupo, la finalidad constitucional perseguida.

En segundo término, este requisito desconoce el contexto del diseño constitucional de las acciones de grupo: 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).

Por esas razones, dicha exigencia desconoce el principio de igualdad en el acceso a la administración de justicia (CP arts. 13 y 228), al establecer una diferencia de trato en consideración al factor de la preexistencia del grupo, lo que implica la privación, para las personas no preagrupadas, de todas las ventajas procesales que caracterizan dichas acciones.

Finalmente, el requerimiento de que el grupo debe preexistir al daño desconoce la naturaleza y finalidad de las acciones de grupo: reparar los perjuicios causados a un número plural de personas (CP art. 88), bajo la idea de que el objeto protegido por dichas acciones es un interés de grupo divisible (CP art. 89) que predetermina las condiciones para definir el grupo: no caracterizado según un principio de organización, y en ocasiones compuesto por personas de difícil identificación y determinación (grupo abierto)".

Finalmente, en la Sentencia C-898 de 2005,[27] a propósito de una demanda presentada contra varias disposiciones de la Ley 472 de 1998, la Corte se refirió al contenido del inciso tercero (3°) del artículo 46. Aun cuando en esa oportunidad dicho inciso no fue acusado ni vinculado a la parte resolutiva de la sentencia, la reciprocidad existente entre éste y las normas acusadas, permitió que la Corte, en la parte motiva del fallo, se refiriera al alcance de su contenido normativo, avalando la interpretación que del mismo venía realizando el Consejo de Estado luego de proferida la Sentencia C-569 de 2004.

En efecto, con ocasión de la decisión adoptada por la Corte en la citada Sentencia C-569 de 2004, el Consejo de Estado[28], en distintos pronunciamientos sobre la materia, venía desarrollando una línea uniforme de interpretación sobre el alcance del inciso tercero (3°) del artículo 46 de la Ley 472 de 1998, en el sentido de considerar que la exigencia allí prevista, de que "*El grupo estará integrado al menos por veinte (20) personas*", aun cuando es un presupuesto procesal, no es un requisito exigible para el momento de la presentación de la demanda sino para su admisión, pues la demanda puede ser presentada por cualquiera de los afectados individualmente con el daño, quien a su vez se entiende que representa a los demás integrantes del grupo afectado.

Explicó la Corte en la Sentencia C-898 de 2005, acorde con la jurisprudencia del Consejo de Estado, que la interpretación que debe darse al inciso tercero (3°) del artículo 46 de la Ley 472 de 1998, es la de que, la exigencia de que el grupo debe estar integrado al menos por veinte personas, no puede entenderse como un obstáculo para la presentación de la demanda, en cuanto no se requiere la concurrencia de todos ellos para tal acto, toda vez que, de conformidad con el artículo 48 del mismo ordenamiento, en la acción de grupo el actor o quien actúa como demandante, representa a las demás personas que hayan sido afectadas por los hechos lesivos. Por ello, lo que resulta exigible al actor al momento de presentar la demanda, a la luz del numeral cuarto (4°) del artículo 52 del mismo ordenamiento, es el deber de señalar en ella la identidad de por lo menos veinte de los miembros del grupo afectado o, en todo caso, señalar los criterios que permitan su identificación por parte del juez. Sobre este particular, la Corte sostuvo en el referido fallo:

"Así mismo que en relación con el número mínimo de 20 personas, el Consejo de Estado, luego de dicha decisión de constitucionalidad ha precisado que el número mínimo aludido no puede entenderse tampoco como una limitante para la presentación de la demanda pues no es indispensable la concurrencia de todos ellos al momento de dicha presentación, toda vez que, de conformidad con lo dispuesto por el parágrafo del artículo 48 de la Ley 472 de 1998, 'en la acción de grupo el actor o quien actúe como demandante, representa a las demás personas que hayan sido afectadas individualmente por los hechos vulnerantes, sin necesidad de que cada uno de los interesados ejerza por separado su propia acción, ni haya otorgado poder'. El Consejo de Estado ha advertido que si bien la acción puede ser interpuesta por una persona esta debe actuar en relación con el daño causado a un grupo no inferior de 20 personas y que la demanda debe, en todo caso establecer los criterios que permitan la identificación del grupo afectado."

De esta manera, en la Sentencia C-898 de 2005, la Corte concretó el alcance de la exigencia contenida en el inciso tercero (3°) del artículo 46 de la Ley 472 de 1998, en el sentido de precisar que no se requiere conformar un grupo para demandar en acción de grupo, pues cualquier persona puede instaurarla en nombre y representación del colectivo afectado con el mismo daño, debiendo sí proporcionar en la demanda el nombre de por lo menos veinte de los integrantes del mismo grupo, o en su defecto, señalar los criterios para identificarlos y definirlos.

De los fallos citados y de la propia Ley 472 de 1998, pueden extraerse las siguientes directrices de interpretación:

1. Que según lo dispone el artículo 48 de la propia Ley 472 de 1998, son titulares de la acción de grupo las personas que hubieren sufrido un perjuicio individual, pudiendo presentar la demanda cualquiera de ellas en representación de las demás que hayan sido afectadas

individualmente por los hechos vulnerantes, sin necesidad de que cada uno de los interesados ejerza por separado su propia acción, ni haya otorgado poder.

2. Que la determinación del grupo, de por lo menos veinte personas, no es entonces un presupuesto para la legitimación en la causa por activa. Es en realidad un requisito de admisión de la demanda, so pena de su inadmisión y posterior rechazo, y en esa medida, dentro de los presupuestos de la misma deben señalarse entre otras cosas, además de la identificación del demandado y la justificación sobre la procedencia de la acción de grupo en los términos de los artículos 3º y 49 de la ley, los criterios para identificar y definir el grupo de por lo menos veinte (20) integrantes, si no fuere posible proporcionar sus nombres (art 52).

3. Que en el auto admisorio el juez deberá valorar la procedencia de la acción de grupo en los términos de los artículos 3º y 47 de la Ley, y en el mismo auto, además de disponer su traslado al demandado por el término de diez (10) días, deberá ordenar que se informe a los miembros del grupo a través de un medio masivo de comunicación o de cualquier mecanismo eficaz, habida cuenta que serían los eventuales beneficiarios (art 53). Significa lo anterior, que luego de haberse señalado en la demanda los nombres de por lo menos veinte de los integrantes del grupo, o de señalar los criterios para identificarlos, y luego de valorada por el juez a partir de los mandatos constitucionales y legales la procedencia de la acción respecto del grupo, el juez convocará a los integrantes del mismo que no se hayan hecho presentes al proceso a través de un medio masivo de comunicación.[29]

4. En relación con la integración del grupo, concretamente el artículo 55 de la Ley 472 de 1998, señala que cuando la demanda se haya originado en daños ocasionados a un número plural de personas por una misma acción u omisión, o por varias acciones u omisiones, derivadas de la vulneración de derechos o intereses colectivos, quienes hubieren sufrido un perjuicio podrán hacerse parte dentro del proceso, antes de la apertura a pruebas, mediante la presentación de un escrito en el cual se indique su nombre, el daño sufrido, el origen del mismo y la voluntad de acogerse al fallo y de pertenecer al conjunto de individuos que interpuso la demanda como un mismo grupo. Quien no concurra al proceso, y siempre y cuando su acción no haya prescrito y/o caducado de conformidad con las disposiciones vigentes, podrá acogerse posteriormente, dentro de los veinte (20) días siguientes a la publicación de la sentencia, suministrando la información anterior, pero no podrá invocar daños extraordinarios o excepcionales para obtener una indemnización mayor y tampoco se beneficiará de la condena en costas[30].

En suma, de acuerdo al criterio de interpretación de la Corte, la determinación de un grupo de por lo menos veinte (20) personas no afecta la legitimación en la causa por activa en lo que respecta a la presentación de la demanda, pero sí es presupuesto procesal para la admisión de la misma, correspondiéndole al juez verificar su cumplimiento.

En lo que respecta a la legitimación en la causa por activa, no sobra recordar que la Corte, a través de la Sentencia C-215 de 1999, ya había avalado la decisión legislativa, prevista en el artículo 48 de la Ley 472 de 1998, de facultar a cualquier persona -natural o jurídica- afectada con el daño, para acudir a la acción de grupo y reclamar, en representación de los demás sujetos perjudicados individualmente por los hechos vulnerantes, la totalidad de los perjuicios ocasionados al grupo. En tal pronunciamiento se respaldó también la opción, prevista en el mismo artículo 48, de facultar al Defensor del pueblo y a los personeros municipales y distritales, para presentar acciones de grupo en nombre de cualquier persona que así se lo solicite o que se encuentre en estado de desamparo o indefensión.

El argumento esbozado por este Tribunal para declarar la exequibilidad de la disposición que regula la legitimación en la causa por activa se construyó a partir de una consideración básica: el principio de efectividad de los derechos, que es un claro desarrollo del artículo 2º de la Carta, según el cual, es deber del Estado asegurar "*la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución*". El citado fallo indicó sobre el punto:

"Los citados preceptos establecen, de una parte, la titularidad de la acción de grupo en cabeza de las personas naturales y jurídicas que hubieren sufrido un perjuicio individual, y agrega que el Defensor del Pueblo y los Personeros podrán, igualmente, interponer dichas acciones en nombre de cualquier persona que se lo solicite o que se encuentre en situación de desamparo o indefensión; de otra, dispone que en el caso de que la demanda no haya sido promovida por el Defensor del Pueblo, se le notificará el auto admisorio de la demanda con el fin que intervenga en aquellos procesos en que lo estime conveniente.

Considera la Corte que los mismos razonamientos expuestos atrás, respecto a la constitucionalidad del artículo 12 de la Ley 472 de 1998, deben ser prohijados en relación con las normas que ahora se examinan. Ello, por cuanto no sólo no se desconoce el derecho de las personas que hubieren sufrido un perjuicio individual a ejercer directamente la acción de grupo, sino que por el contrario se le garantiza adicionalmente, en los términos del artículo 2o. de la Carta Política, que en el caso de no contar con los medios necesarios para incoar dicha acción, podrán hacer efectivo su derecho a través del Defensor del Pueblo o de los Personeros.

En efecto, según el artículo ibídem, las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades. E igualmente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 282 superior, es función del Defensor del Pueblo, no sólo orientar a los habitantes del territorio nacional en el ejercicio de sus derechos, sino además, ‘organizar y dirigir la defensoría pública en los términos que señale la ley, interponer acciones populares y las demás que determine la ley’.

En ese sentido, lo que hace la Ley 472 de 1998 en los preceptos acusados, es facultar al Defensor del Pueblo y a los personeros, dada la naturaleza de sus funciones, para interponer acciones de grupo en nombre de aquellas personas que, o bien se lo soliciten o que se encuentren en situación de indefensión o desamparo, sin que por ello se esté quebrantando precepto alguno de la Constitución. Por tal razón, los cargos son improcedentes, pues a contrario sensu de lo afirmado por el demandante, lo que persiguen los artículos acusados es la garantía y efectividad de los derechos y de los mecanismos de protección de estos."

Dentro de este contexto, es importante destacar que en la Sentencia C-1062 de 2000, esta Corte tuvo oportunidad de precisar i) que "la acción de clase o de grupo se configura a partir de la preexistencia de un daño que se busca reparar pecuniariamente y en forma individualizada, por todos aquellos que se han visto afectados", y ii) que su ejercicio "está sometido a unos requisitos sustanciales específicos, en cuanto a la legitimación activa y pasiva de la acción, la determinación de la responsabilidad que se pretende determinar y el objeto que pretende proteger". Expuso la Corte al respecto, en la misma providencia anotada, que legitimación activa en las acciones de grupo radica en "las personas que se han visto afectadas en un interés jurídico", obligadas a "compartir la misma situación respecto de la causa que originó los perjuicios individuales y frente a los demás elementos atribuibles a la responsabilidad". Esto último entendido en el sentido de que "el hecho generador del daño sea idéntico, que ese hecho haya sido cometido por el mismo agente, o sea referido a un mismo responsable, y que exista una relación de causalidad entre el hecho generador del daño y el perjuicio por el cual el grupo puede dirigir la acción tendiente a la reparación de los perjuicios sufridos".

Conforme a la interpretación precedente, pasa la Corte a establecer la constitucionalidad del aparte acusado teniendo en cuenta la acusación formulada por los actores.

6. La disposición acusada no es contraria a la Constitución

A la luz de lo expuesto, lo primero que debe señalar la Corte es que, contrario a lo afirmado por los demandantes, la exigencia de que el grupo debe estar conformado por al menos veinte (20) personas no es un presupuesto para la presentación de la demanda en una acción de grupo, sino un requisito para su admisión.

Conforme se indicó en el apartado anterior, la jurisprudencia constitucional ha dejado sentado que la interpretación que debe darse al inciso tercero (3°) del artículo 46 de la Ley 472 de 1998, en punto a la exigencia de que el grupo debe estar integrado al menos por veinte (20) personas, es que tal exigencia no es presupuesto para la presentación de la demanda, en cuanto no se requiere la concurrencia de todos ellos para tal acto. De conformidad con los artículos 48 y 52 del mismo ordenamiento, son titulares de la acción de grupo las personas que hubieren sufrido un perjuicio individual, pudiendo presentar la demanda cualquiera de ellas en representación de las demás que también hayan resultado afectadas individualmente por los mismos hechos vulnerantes, sin necesidad de que cada uno de los interesados ejerza por separado su propia acción, ni hayan otorgado poder, asistiéndole sólo al demandante el deber de señalar en la demanda, la identidad de por lo menos veinte de los miembros del grupo afectado o, en su defecto, fijar los criterios que permitan su identificación por parte del juez.

A partir del alcance que la jurisprudencia constitucional le ha fijado al inciso tercero (3°) del artículo 46 de la Ley 472 de 1998, lo que le falta por definir a la Corte en este juicio, es si exigir un número mínimo de veinte (20) de personas para la admisión de la demanda en una acción de grupo, conforme lo prevé el aparte normativo acusado, constituye una exigencia contraria a la Constitución, concretamente, a los derechos de igualdad y acceso a la administración de justicia, por tratarse de un número exagerado, que desborda el concepto de "*número plural de personas*" previsto por la propia Carta para las acciones de grupo (C.P. art. 88).

Inicialmente, debe destacar esta Corporación, como ya lo ha hecho en otras oportunidades, que, en virtud de la cláusula general de competencia prevista en el artículo 150 de la Carta Política, el legislador esta plenamente habilitado para regular los distintos procesos judiciales, incluido el que desarrolla las acciones de grupo, pudiendo establecer cada una de las actuaciones que en ellos han de surtirse, los términos procesales, los recursos ordinarios o extraordinarios, la oportunidad para interponerlos, los efectos en los que se conceden, y, en general, para señalar las distintas reglas y procedimientos que rigen el debido proceso o las denominadas formas propias del juicio, en todos los campos del derecho.[31] Adicionalmente, el artículo 88 del mismo ordenamiento Superior contiene un mandato expreso al legislador, especial y específico, cual es el de diseñar las particularidades procesales de las acciones de grupo según el modelo preconstituido por la Carta.[32]

De este modo, es claro que el legislador cuenta con un amplio margen de potestad de configuración normativa para regular todo lo relacionado con el ejercicio de las acciones de grupo, en particular para regular lo referente a la noción del "*grupo*", que es precisamente un presupuesto de este tipo de acciones, encontrándose limitado únicamente por la razonabilidad y proporcionalidad de las medidas que adopte al respecto.

Bajo ese entendido, el contenido normativo acusado, que exige un número mínimo de veinte de personas para la admisión de la demanda en una acción de grupo, se inscribe en el marco de competencia reconocido al legislador para regular el ejercicio de dicha acción. Tal medida, además, persigue un fin constitucionalmente legítimo en cuanto que, por su intermedio, se busca definir el sentido del grupo y racionalizar el ejercicio de una acción que, precisamente, tiene como finalidad la indemnización de daños masivos de carácter moderado, esto es, perjuicios de pequeña entidad pero causados a un número considerable de personas, y en cuya reparación está comprometido el interés público o colectivo.

En efecto, en el propósito de propender por la defensa de los derechos de orden colectivo para la satisfacción de necesidades comunes, uno de los motivos que llevó al Constituyente del 91 a consagrar las acciones colectivas, y en particular las acciones de grupo, fue la necesidad de establecer un mecanismo procesal idóneo para obtener la reparación de daños moderados infringidos a sectores amplios de la población, como es el caso de los consumidores, y cuyo reclamo resultaría dispendioso y difícil por la vía de las acciones ordinarias y a través del reclamo individual. Los antecedentes en la Asamblea Nacional Constituyente no dejan duda sobre este particular. Así, por ejemplo, en la presentación de la ponencia sobre los derechos colectivos ante la Plenaria, el delegatario Guillermo Perry hizo claridad sobre el punto, al señalar que la finalidad de las acciones colectivas era servir de medio de reparación de un daño colectivo "*suficientemente grande como para que pueda ser tramitado a través de una acción judicial…*". El punto fue explicado por el citado delegatario en los siguientes términos:

"La propuesta original de la subcomisión que estudio el tema fue la de hacer un artículo muy sucinto que enunciara los principales derechos de los consumidores que han sido materia de convenios internacionales en esta materia, como son los derechos a la información veraz y completa,

los derechos a la defensa, a que no haya atentados contra la salud y la seguridad de los ciudadanos e los artículos, bienes y servicios que se ponen a su disposición en el mercado, los derechos a la representación, y otra serie de derechos como la capacidad de indemnización del daño colectivo, a través de los cuales una acción ante los tribunales podría condenar a un determinado productor o suministrador de bienes o servicios por un daño colectivo que él inflingió [a] un gran número de personas de manera similar y que de ninguna manera se justificaría que fueran objeto de acciones jurídicas independientes, porque no habría la posibilidad de que cada uno de los consumidores afectados llevara a cabo por su cuenta ese tipo de acción , por eso la acción de clase o la acción de grupo de manera muy preferencial se aplica a estos casos, en donde el daño colectivo es suficientemente grande como para que pueda ser tramitado a través de una acción judicial, y una vez establecido se siga de allí la indemnización a cada uno de los afectados."[33] (Negrillas y subrayas fuera de texto).

También en la Sesión Plenaria del 10 de junio de 1991, el Constituyente Jesús Pérez González Rubio reiteró que las acciones colectivas encuentran su justificación en cuanto instrumento procesal para obtener la reparación de "*un perjuicio gigantesco*", que adquiere tal dimensión cuando se suman todos los afectados, pertenecientes a sectores amplios de la población como lo son los consumidores. Destacó al respecto:

"También quiero relievar la circunstancia de que, refiriéndose a los consumidores del daño colectivo que se les cause a ellos o a los usuarios deberá ser indemnizado en los términos que señale la ley, los consumidores van a tener un instrumento para actuar a favor de la calidad de los productos, será el mejor instrumento para controlar la calidad más allá de otros que en términos de laboratorios, etc., pueda prever la ley, y es un instrumento para que los consumidores puedan reclamar por la cantidad el producto que se dice vender y que en muchos casos no corresponde su contenido al enunciado en el empaque.

Es entonces, Señor Presidente, un instrumento para que los pequeños perjuicios que individualmente se les causan a los consumidores, que terminan siendo un perjuicio gigantesco cuando se suman todos ellos, pueden tener un instrumento jurídico para hacerse valer ; desde el punto de vista social es una medida de incalculable alcance." [34] (Negrillas y subrayas fuera de texto).

Acorde con la voluntad constituyente, la propia jurisprudencia constitucional ha destacado, conforme ya se mencionó en el apartado 3 de las consideraciones de esta Sentencia, que en el caso concreto de las acciones de grupo, el interés protegido está determinado por un daño individual pero que se infringe, en condiciones uniformes, "*a un número importante de personas*", siendo este último aspecto lo que le confiere relevancia social al hecho y explica a su vez que el conflicto sea resuelto por la vía de un proceso colectivo y preferente, como es precisamente el de la acción de grupo.

Al respecto ha señalado la jurisprudencia que la finalidad de tales acciones es permitir a un grupo de individuos afectados por un acontecimiento masivo, en circunstancias iguales, interponer una sola acción con fines de reparación, lo que conduce a una mayor eficiencia en términos de números de procesos, pruebas y representación jurídica, además de un crucial efecto de economía procesal que se traduce en la reducción del desgaste del aparato judicial y su contribución en la lucha contra la congestión de la administración de justicia[35].

Sobre este particular, dijo la Corte en la Sentencia C-569 de 2004:

"Las anteriores razones son suficientes para explicar por qué un Estado social de derecho fundado en el principio de solidaridad como el colombiano (CP art. 1º) reconoce e institucionaliza las acciones de grupo; pero ese hecho no altera las características del interés protegido, que sigue siendo un daño individual pero que ocurrió, en condiciones semejantes, a un número importante de personas, lo cual confiere relevancia social a la situación y justifica que sea tramitada por un proceso colectivo y preferente, como la acción de grupo. Por ello, ciertos sectores de la doctrina caracterizan a las acciones de grupo como aquellas que protegen intereses "*accidentalmente colectivos*", puesto que son daños individuales, pero que por su trascendencia y sus rasgos comunes son tramitados por un instrumento procesal colectivo. En cambio, según estos doctrinantes, los intereses "*esencialmente colectivos*" son los derechos o intereses colectivos o difusos, que corresponden a intereses supraindividuales e indivisibles, como el medio ambiente, que son protegidos en nuestro país por las acciones populares[36]".[37]

En consecuencia, la determinación de un grupo de veinte personas como presupuesto para la admisión de la demanda en una acción de grupo, responde claramente a un criterio de razonabilidad, si se tienen en cuenta los propósitos que se buscan satisfacer con la adopción constitucional de tal acción. Según quedo explicado, la acción de grupo fue concebida como un mecanismo procesal para obtener la reparación de un daño individualizable infringido a un grupo considerable de personas, por lo que no resulta consecuente con dicho fin que la noción de grupo se forme a partir de un número poco significativo de ciudadanos. En este sentido, resulta inadmisible que dos, tres o cuatro ciudadanos se ven beneficiados por las ventajas procesales que ofrece la acción de grupo, con el argumento de que constituyen un grupo en los términos del artículo 88 de la Carta.

Conforme con el propósito perseguido por el Constituyente, la faculta expresa otorgada por el artículo 88 de la Carta al legislador, para regular "*las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas*", no puede interpretarse en el sentido de que la norma le impone al legislador una restricción para desarrollar lo referente a la noción del "*grupo*", sobre la base de que el mismo debe conformarse a partir del daño ocasionado a más de dos individuos. Por el contrario, en la medida en que el interés protegido por la acción de grupo está determinado por un daño individual pero que debe causarse a un número importante de sujetos, la expresión "*a un número plural de personas*", utilizada por la norma Superior citada, permite una interpretación amplia de la noción del "*grupo*". Por ello, la exigencia de un mínimo de veinte personas para darle trámite a la acción de grupo es una medida que se inscribe en el ámbito de la facultad de configuración normativa reconocida por la disposición citada y, además, la misma es razonable en cuanto es consecuente con el interés jurídico que se busca proteger a través de dicha acción: los derechos homogéneos de un grupo amplio de personas.

Cabe resaltar, en plena sintonía con lo dicho, que la aludida medida tampoco resulta desproporcionada. Inicialmente, por cuanto la misma es

adecuada al fin que se propone, es decir, que sea un verdadero grupo el que resulte beneficiario de las ventajas procesales que ofrece el ejercicio de la acción y, por ende, de la respectiva indemnización por los daños ocasionados a sus miembros. Pero además, por cuanto la exigencia de las veinte personas para efectos de la admisión de la demanda no se percibe como excesiva, pues, amén de interpretar el verdadero alcance de la acción de grupo, para la efectiva garantía de los derechos de los grupos poco significativos, menores a veinte, existen claramente otros mecanismos procesales, como son las acciones individuales, o dentro del ejercicio de estas, la acumulación de pretensiones subjetivas.

No hay por ese motivo, discriminación o desconocimiento de los derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia respecto a grupos minoritarios que quieran impulsar la defensa de sus intereses, pues existen variados mecanismos judiciales a los que pueden acudir quienes no puedan integrarse en los presupuestos de la acción de grupo. En relación con esto último, comparte la Corte lo expresado por algunos de los intervinientes, en el sentido de sostener que tampoco la exigencia de conformar el grupo por un mínimo de veinte personas para efectos de admitir la demanda, genera ventajas o prerrogativas en beneficio de cierto grupo y en perjuicio de otro. Ello en razón a que tal exigencia obliga por igual a todas los individuos sin consideración a sus condiciones particulares, económicas o sociales. Así, por ejemplo, un grupo de personas de escasos recursos que han sufrido un daño colectivo, tiene la misma posibilidad de acudir a la acción de grupo que otro integrado por personas de mayores recursos, en cuanto unos y otros están sometidos al cumplimiento de los mismos requisitos de procedibilidad.

Por lo tanto, en punto al cargo de la demanda referido a la supuesta desproporcionalidad con la que actuó el legislador al fijar el número plural de personas con al menos veinte, creando, según los accionantes, un trato desigual e injusto a los grupos minoritarios, resulta claro que a la luz de la interpretación constitucional que se le da a la norma, constituye una exigencia que no resulta arbitraria ni caprichosa pues, como se ha visto, la misma se ampara en un principio de razón suficiente. Su aplicación tampoco promueve un tratamiento injusto para aquellos grupos de veinte o más personas con dificultades para asociarse, ya que el procedimiento previsto en la Ley 472 de 1998 para el trámite de la acción de grupo está diseñado de forma tal que facilita la reunión de los dispersos, durante las distintas etapas del proceso, permitiendo incluso, el uso de los medios masivos de comunicación para convocar a los afectados (Ley 472 de 1998 arts. 53 y 55). Como se indicó, con la demanda se requiere que el demandante identifique o permita identificar las víctimas del daño, por lo menos en un número de veinte, lo que permite a su vez que durante el proceso y por acción del propio juez los afectados sean llamados y vinculados para hacer efectivos sus reclamos.

Así las cosas, la exigencia establecida en el inciso tercero del artículo 46 de la Ley 472 de 1998, según la cual "*El grupo estará integrado al menos por veinte (20) personas*", no viola la Constitución Política ni afecta los derechos de igualdad, debido proceso y acceso a la justicia, al estar acorde con los propósitos que busca la implementación de las acciones de grupo, entre otros, proteger a quienes han sido víctimas de daños masivos de carácter moderado y a la necesidad de tutelar derechos e intereses colectivos en forma ágil, sin que se elimine la opción de acudir a las acciones individuales indemnizatorias. No obstante, en el entendido que la medida no precisa el momento procesal en el cual debe ser aplicada, es necesario excluir la interpretación que lleva a exigir como requisito para formular la demanda en una acción de grupo, su presentación por un número mínimo de veinte personas, ya que basta que un miembro del grupo actúe en su nombre y establezca los criterios para su identificación.

En efecto, según ha sido explicado, para garantizar la igualdad, el debido proceso y el acceso a la justicia de las personas afectadas por un daño plural, la jurisprudencia constitucional ha precisado que para la presentación de la demanda en una acción de grupo no se requiere conformar un número mínimo de veinte personas, pues basta con que un miembro del grupo afectado la presente en nombre de las demás víctimas, debiendo sí el actor facilitar la identificación de por lo menos veinte de ellas. No es entonces necesario que el apoderado que presenta la demanda cuente con el poder de por lo menos veinte de las personas afectadas con el daño colectivo; es posible ejercer la acción con el poder de una sola de las víctimas, siempre y cuando se determine la existencia de un grupo de afectados superior a veinte, pues es claro que en ese entendido, se están formulando pretensiones para la totalidad del grupo y no sólo para las víctimas que efectivamente le otorgan poder.

De este modo, no sobra reiterar, la exigencia de que "*El grupo estará integrado al menos por veinte (20) personas*", aun cuando es un presupuesto procesal, no es un requisito exigible para el momento de la presentación de la demanda sino para su admisión, siendo en esta instancia donde el juez debe entrar a decidir sobre la procedencia de la acción.

En ese orden de ideas, invocando el principio de conservación del derecho[38] y la doctrina del derecho viviente[39], se declarará exequible el inciso tercero del artículo 46 de la Ley 472 de 1998, en el entendido de que para la legitimación activa en las acciones de grupo no se requiere conformar un número de veinte personas que instauren la demanda, pues basta que un miembro del grupo que actúe a su nombre señale en ella los criterios que permitan establecer la identificación del grupo afectado, siendo ésta la interpretación que adecua la norma al Estatuto Superior.

VII. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional, administrando justicia, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Declarar EXEQUIBLE el inciso tercero del artículo 46 de la Ley 472 de 1998, en el entendido de que para la legitimación activa en las acciones de grupo no se requiere conformar un número de veinte personas que instauren la demanda, pues basta que un miembro del grupo que actúe a su nombre señale en ella los criterios que permitan establecer la identificación del grupo afectado.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

RODRIGO ESCOBAR GIL

Presidente

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

Ausente con permiso

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

Impedimento aceptado

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

1 Folio 8 del cuaderno No.1.

2 Folio 6 del cuaderno No.1.

3 Folio 9 del cuaderno No.1.

4 Folio 35 del cuaderno No. 1.

5 Gaceta del Congreso No. 198 de 1996.

6 Sobre el tema, el interviniente cita apartes de la discusión publicada en la Gaceta Constitucional No. 77.

7 Folio 82 del cuaderno No.1.

8 Sobre la doctrina constitucional de la cosa juzgada aparente, se pueden consultar, entre otras, las Sentencias C-700 de 1999, C-430 de 2001, C-774 de 2001, C-030 de 2003, C-036 de 2003 y C-569 de 2004.

9 Sentencia C-700 de 1999. En el mismo sentido también se pueden consultar las Sentencias C - 492 de 2000 y C-569 de 2004.

10 Sentencia C-622 de 2007, la cual a su vez hace referencia a la Sentencia C-215 De 1999.

11 Al respecto se pueden consultar las Sentencias C-215 de 1999, C-1062 de 2000, C-459 de 2004 y C-569 de 2004, entre otras.

12 Sentencia C-215 de 1999.

13 Sentencia C-569 de 2004.

14 Sentencia Ibídem.

15 Sentencia C-569 de 2004.

16 Sentencia C-215 de abril 14 de 1999.

17 Sentencia C-569 de 2004.

18 Sobre el tema relacionado con las diferencias entre las acciones populares y de grupo a partir de su finalidad, se pueden consultar, entre otras, las sentencias SU-067 de 1993, T-244 de 1998, T-046 de 1999, C-215 de 1999, C-1062 de 2000 y C-569 de 2004.

19 Sobre el tema se pueden consultar las Sentencias C-215 de 1999, C-1062 de 2000 y C-569 de 2004. En la sentencia C-1062 de 2000, la Corte condicionó la constitucionalidad del artículo 55 de la ley 472 de 1998, en la medida en que dicha disposición restringía el objeto de protección de las acciones de grupo, a que los daños por indemnizar derivaran "*de la vulneración de derechos e intereses colectivos*". La Corte declaró exequible esa disposición, pero 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*".

20 Sentencia C-1062 de 2000.

21 Sentencia C-569 de 2004.

22 Sentencia Ibídem.

23 Sobre el tema se pueden consultar las Sentencias C-215 de 1999, C-1062 de 2000 y C-569 de 2004.

24 C- 569 de 2004.

25 M. P. Martha Victoria Sáchica de Moncaleano.

26 M. P. Rodrigo Uprimny.

27 M. P. Álvaro Tafur Galvis.

28 Sobre el tema se pueden consultar, entre otros, los siguientes pronunciamientos del Consejo de Estado, en sede de acciones de grupo: Auto del 4 de septiembre de 2003, expediente número AG 0031, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera y Auto del 30 de septiembre de 2004, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Radicación número: 25000232500020040002801.

29 C- 898 de 2005.

30 C- 898 de 2005.

31 C-252 de 2001.

32 Ibídem.

33 Ponencia sobre los *derechos colectivos*; ponentes: Guillermo Perry, Iván Marulanda, Jaime Benítez, Angelino Garzón, Tulio Cuevas y Guillermo Guerrero. Gaceta Constitucional N° 46, p.22. Sesión plenaria del 10 de junio de 1991 (0610) pp. 2-3.

34 Ibídem.

35 Sentencias C-1062 de 2000 y C-569 de 2004.

36 La distinción es propuesta por el jurista brasileño Barbosa Moreira, citado por Ferrer Mac-Gregor. Acción de amparo... *Op-cit*, p 14.

37 Sentencia C-569 de 2004.

38 En virtud del cual la Corte ha precisado que "no puede excluir una norma legal del ordenamiento jurídico, por vía de la declaración de inexequibilidad, cuando existe, por lo menos, una interpretación de la misma que se aviene con el texto constitucional. De ser así, el juez de la Carta se encuentra en la obligación de declarar la exequibilidad de la norma legal condicionada a que ésta sea entendida de acuerdo con la interpretación que se concilie con el estatuto superior. Con esto, se persigue, esencialmente, salvaguardar, al menos, algunos de los posibles efectos jurídicos de la disposición demandada, de manera que se conserve, al máximo la voluntad del legislador". C- 499 de 1998 y C- 038 de 2006.

39 En la Sentencia C-557 de 2001 la Corte hace una clara exposición sobre la doctrina del derecho viviente y el papel preponderante que para la misma tiene la jurisprudencia y la doctrina especializada.