Función Pública

Sentencia 241 de 2009 Corte Constitucional

SENTENCIA C-241/09

Referencia: expediente D-7412

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 55 (parcial) 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*".

Demandante: Ramiro Mejía Correa y otros.

Magistrado Ponente:

Dr. Nilson Pinilla Pinilla

Bogotá, D. C., primero (1°) de abril de dos mil nueve (2009)

LA SALA PLENA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL,

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública prevista en el artículo 241 de la Constitución Política, los ciudadanos Ramiro Mejía Correa, Luís Hernando Llanos Urueña, Ingrid del Pilar Saavedra Rodríguez, Mario Alexander Correa Correa y Omar Ñáñez Camacho solicitaron a esta corporación declarar la inexequibilidad de la expresión "*y siempre y cuando su acción no haya prescrito y/o caducado de conformidad con las disposiciones vigentes,*" contenida en el artículo 55 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 de septiembre 4 de dos mil ocho (2008), el Magistrado sustanciador admitió la demanda contra el referido segmento normativo y dispuso fijar en lista el presente proceso y correr traslado del asunto al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor.

De igual manera se ordenó comunicar la iniciación de este proceso a los señores Presidente de la República, Presidente del Congreso y Ministro del Interior y de Justicia. También se extendió invitación a la Defensoría del Pueblo, al Instituto Colombiano de Derecho Procesal y a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, así como a las facultades de derecho de las Universidades del Rosario, Externado de Colombia, Javeriana y Nacional de Colombia, para que, si lo consideraban pertinente, se pronunciaran sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad del precepto demandado.

Cumplidos los trámites propios de esta clase de procesos, procede la Corte a decidir sobre la demanda de la referencia.

II. LA NORMA DEMANDADA

El siguiente es el texto de la norma demandada, advirtiéndose que la demanda de inconstitucionalidad se dirige contra la parte subrayada de dicho texto:

"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.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

(...)

"Artículo 55. INTEGRACION AL GRUPO. 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 el deseo 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.

La integración de nuevos miembros al grupo, con posterioridad a la sentencia, no incrementará el monto de la indemnización contenida en ella.

Las acciones individuales relativas a los mismos hechos podrán acumularse a la acción de grupo, a solicitud el interesado. En este evento, el interesado ingresará al grupo, terminará la tramitación de la acción individual y se acogerá a los resultados de la acción de grupo."

III. LA DEMANDA

Los demandantes formulan dos cargos específicos contra el texto demandado, el primero por su oposición material frente a varios preceptos constitucionales (citan los artículos 13, 29, 88, 228 y 229) y el segundo por las dificultades interpretativas que se causan al comparar la regla demandada con otras disposiciones de la Ley 472 de 1998 que regulan el trámite de la acción de grupo, lo que a su turno afecta el derecho constitucional de acceder a la administración de justicia, de que trata el artículo 229 superior.

Al desarrollar el primer cargo, sostienen los actores que la regla demandada resulta inconstitucional por cuanto, al establecer la imposibilidad de acogerse a lo decidido en la sentencia para aquellas personas cuya acción individual haya prescrito o caducado, impone requisitos nuevos y adicionales para el ejercicio de la acción de grupo. Indica que esta decisión legislativa desconoce el mandato del artículo 88 de la Constitución, por el cual se quiso facilitar el acceso a la justicia de todas las personas individualmente afectadas por un mismo hecho dañoso, a través del ejercicio de una acción de carácter colectivo[1]. Añade que, por las mismas razones, el precepto demandado sería contrario también a la garantía de libre acceso a la justicia contenida en el artículo 229 de la Constitución Política.

Afirman los demandantes que "*la inconstitucionalidad de la norma acusada deviene, en que se le exige a todos los miembros del grupo actuar judicialmente y manifestar su interés individual, es decir, hacerse parte de la acción a efecto de evitar que les prescriba o caduque*". Agregan que este hecho viola el artículo 13 de la Constitución Política, ya que distintas personas que se encuentran ante un supuesto análogo (el perjuicio) reciben tratamiento diferente.

Finalmente añaden que la regla demandada viola el debido proceso (art. 29) de las víctimas del hecho dañoso ya que, reitera, el mandato del artículo 88 constitucional busca facilitar el acceso a la justicia mediante el ejercicio de las acciones colectivas, y no dificultarlo, como ocurre en este caso.

En el segundo cargo los demandantes comparan la regla establecida en el segmento normativo acusado con el contenido de otras disposiciones (artículos 46, 48, 53, 55, 56, 65 y 66) de la misma Ley 472 de 1998, a partir de lo cual sostienen que se crea una contradicción interna. En este sentido, y a manera de ejemplo, resaltan los siguientes aspectos: la existencia de una doble caducidad para la acción de grupo (arts. 47 y 55); la regla según la cual el actor representa a todas las personas que hubieren sido individualmente afectadas por el mismo hecho (art. 48, parágrafo); las normas que establecen que únicamente quienes manifiesten su deseo de ser excluidos del grupo estarán al margen de los efectos de la sentencia (arts. 56 y 66); la inclusión como beneficiarios de personas que no hubieren sido expresamente designadas en la demanda (arts. 52 y 53), y las reglas sobre el contenido de la sentencia (art. 65). Reiteran que la regla demandada es la única que marcha en dirección contraria, pues como se observa, todas las demás apuntan a proyectar los efectos del proceso y de la sentencia de tal manera que todas las víctimas del hecho dañoso pueden beneficiarse del proceso promovido por uno de ellos.

Finalmente, informan que en varias ocasiones la Sección Tercera del Consejo de Estado ha decidido inaplicar el segmento normativo demandado a partir de lo previsto en el artículo 4° constitucional, argumentando su inexequibilidad. Explican que las razones que el juez contencioso administrativo ha tenido para llegar a esa conclusión se refieren, de una parte, a que esta regla es contraria al propósito del artículo 88 constitucional, y de otra, a las contradicciones existentes entre su contenido y el de varias de las otras normas de la Ley 472 de 1998, citadas en el párrafo anterior.

Por todo lo anterior, los actores concluyen reiterando que la regla demandada es contraria a varios preceptos constitucionales, particularmente los relacionados con el objetivo de la acción de grupo (art. 88) y el acceso a la administración de justicia (art. 229), por lo que solicitan a esta Corte declarar su inexequibilidad.

IV. INTERVENCIONES

Durante el término de fijación en lista se recibieron los siguientes escritos de instituciones que plantearon su posición en relación con la exequibilidad del aparte demandado:

4.1. Del Instituto Colombiano de Derecho Procesal

La persona designada para intervenir a nombre de este Instituto pidió a la Corte declarar la inexequibilidad del aparte normativo demandado. En apoyo de su solicitud efectúa razonamientos semejantes a los de los demandantes, en lo relacionado con el propósito que conforme al artículo 88 constitucional tiene la acción de grupo y también hace alusión al hecho de que la Sección Tercera del Consejo de Estado ha inaplicado la regla demandada al considerarla inexequible.

Este interviniente añade algunas reflexiones de carácter procesal, varias de ellas tomadas del derecho comparado, en las que resalta que a partir de la esencia y finalidad de la acción de grupo, la presentación de la demanda aprovecha a todas las personas que lo conforman, sin que resulte válido exigir a cada uno de ellos su participación individual so pena de marginarlos del beneficio que llegare a obtenerse a través de la sentencia.

También señala que quien interviene en la forma prevista en la norma acusada no formula una pretensión ni presenta una demanda, sino que simplemente se hace partícipe de un proceso ya iniciado, acogiéndose a los términos de una demanda presentada por otra(s) persona(s). Concluye afirmando que por estas razones resulta impropio oponerles a esas personas la prescripción o caducidad de su acción individual.

Añade que el precepto demandado es violatorio del debido proceso a que se refiere el artículo 29 constitucional, ya que "*El debido proceso es aquel que permite realmente la defensa o garantía del derecho para el cual el mismo proceso está establecido*", cosa que en su concepto no ocurre con esta norma.

Finalmente, y no obstante su solicitud de inexequibilidad, el interviniente presenta algunas reflexiones a partir de las cuales sostiene que esta norma no tiene efecto concreto en el trámite de acciones de grupo.

4.2. De la Universidad Externado de Colombia

Esta Universidad intervino por conducto de un docente investigador, para adherir a la demanda y pedir que se declare la inexequibilidad del precepto acusado.

Este interviniente presenta citas tanto de las deliberaciones de la Asamblea Nacional Constituyente como de pronunciamientos de esta corporación[2] para resaltar las finalidades que la Constitución Política le atribuyó a las acciones de grupo, y que en su concepto se sintetizan en, de una parte, garantizar el acceso a la administración de justicia, y de otra, contribuir a la economía procesal.

Explica que la regla contenida en el precepto demandado resulta contradictoria con otras disposiciones de la Ley 472 de 1998, en especial con el artículo 56 conforme al cual quienes no manifiesten oportunamente su intención de ser excluidos del grupo en cuyo interés se tramita la acción, quedarán vinculados por el resultado de dicho proceso. Sostiene que esta circunstancia crea confusión entre las personas que tendrían derecho a ser tenidas como parte del grupo, ya que si bien conforme al artículo 56 su silencio se interpretará como aceptación a la posibilidad de integrar el grupo, de acuerdo con la norma demandada su derecho quedaría extinguido en caso de haber transcurrido el término de prescripción o caducidad de su acción individual.

Concluye afirmando que el precepto demandado es inexequible por cuanto es contrario a la intención con la cual el Constituyente de 1991 ordenó al legislador desarrollar las acciones de grupo (art. 88), restringe y dificulta el acceso a la administración de justicia (art. 229) y puede contribuir a la congestión judicial en directo desmedro de la economía procesal, principio que si bien reconoce, no fue expresamente mencionado en el texto constitucional, entiende contenido dentro del marco axiológico de la Carta Política.

4.3. Intervenciones extemporáneas

Según informó la Secretaría General de esta corporación, el día siguiente al vencimiento del término de fijación en lista se recibieron dos escritos más, provenientes de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario y de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, en los cuales se solicita declarar la inexequibilidad del segmento normativo demandado. Estos escritos se apoyan en consideraciones análogas a las planteadas por los demandantes y los intervinientes, relacionadas con el objetivo de las acciones de grupo y el acceso a la justicia dentro del marco de los artículos 88 y 229 de la Constitución Política.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

En concepto Nº 4639 recibido en la Secretaría General de esta corporación el día 27 de octubre de 2008, el entonces Jefe del Ministerio Público solicitó a la Corte Constitucional declarar inexequible el segmento normativo demandado.

Después de hacer un resumen de los argumentos planteados por los demandantes, el Procurador entra a examinar la posible existencia de cosa juzgada en relación con el precepto demandado y los cargos planteados[3], concluyendo que dicho efecto es sólo aparente, por lo que no existe impedimento real para que la Corte entre a pronunciarse de fondo en relación con esta demanda.

Al efectuar el análisis de fondo sobre los cargos de la demanda, y con base en los previos pronunciamientos de esta corporación en torno al tema, coincide en que el precepto demandando resulta en contravía de los objetivos que planteó la expresa mención constitucional de las acciones de grupo, así como del restante desarrollo legal contenido en la Ley 472 de 1998. De igual manera, resalta el significado que tiene que el máximo órgano de la jurisdicción contencioso administrativa haya inaplicado en varias oportunidades la regla demandada, y manifiesta compartir las razones por las cuales dicha corporación ha estimado que la norma demandada resulta inconstitucional.

Finalmente, reitera la importancia social y política de las acciones de grupo, frente a lo cual concluye que el fragmento demandado sería

inconstitucional por ir en contravía de los objetivos con que se instituyeron estas acciones y dificultar gravemente su ejercicio por parte de los ciudadanos.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

Desde el punto de vista de lo dispuesto por el artículo 241 numeral cuarto de la Constitución, la Corte es competente para conocer de la presente demanda.

2. Los problemas jurídicos que deberán dilucidarse

Según resulta del contenido de la demanda y de las intervenciones presentadas, el principal problema que en el presente caso corresponde dilucidar a la Corte consiste en determinar si la regla contenida en el artículo 55 de la Ley 472 de 1998, conforme a la cual no podrán acogerse a la sentencia proferida al término de un proceso de acción de grupo aquellas personas cuya acción individual haya prescrito o caducado para ese momento, es contraria a la intención y contenido del artículo 88 superior, por el cual el Constituyente estableció las acciones de grupo o clase. En la misma línea interesa decidir también si se lesionan los derechos de acceder a la administración de justicia, y a la igualdad, de los que tratan los artículos 229 y 13 de la misma obra.

Por ello, la Corte abordará el estudio del precepto demandado confrontándolo particularmente con las normas constitucionales antes indicadas, y dentro de ese análisis, en la medida en que ello resulte necesario, se referirá también a las restantes glosas propuestas por los demandantes, como son, la supuesta infracción de los artículos 29 y 228 de la Constitución Política.

En relación con los eventuales problemas de interpretación que pudieran suscitarse en relación con las distintas disposiciones de la Ley 472 de 1998, la Corte debe precisar que, en principio, las posibles contradicciones existentes entre diferentes previsiones de una misma ley no pueden dar lugar a especular sobre la supuesta inconstitucionalidad de alguna(s) de ellas. Ello aparece claro al recordar que el objeto de esta acción es una confrontación de carácter jerárquico entre una norma constitucional y otra del nivel legal, cuya posible consecuencia, en caso de encontrarse incompatibilidad entre ellas, es la declaratoria de inexequibilidad de la segunda. En esa misma medida, no resulta entonces posible resolver desde la perspectiva constitucional un planteamiento acerca del eventual conflicto existente entre dos o más normas del mismo nivel jerárquico ya que, por esa misma circunstancia, no sería factible discernir cuál(es) de ellas debe prevalecer sobre la(s) otra(s).

También es oportuno recordar que para esos casos el Código Civil, así como otras disposiciones legales, ofrecen pautas de interpretación para resolver las posibles discordancias, circunscritas al análisis y aplicación de la ley, sin ulteriores implicaciones constitucionales.

De otra parte, tampoco considera la Corte que en razón a las divergencias explicadas en la demanda fuere necesario realizar integración normativa entre el segmento acusado y otras disposiciones de la Ley 472 de 1998 de la cual aquél hace parte, ya que frente al sentido suficientemente esclarecido de la regla aquí cuestionada y su posible inexequibilidad, de ningún modo resultaría necesario extender tales efectos a otras disposiciones de la misma ley.

Por estas razones, se advierte que la Corte se abstendrá de analizar el segundo cargo de la demanda.

3. Cuestión previa: Inexistencia de cosa juzgada en relación con el segmento normativo demandado.

Por ser un tema al cual se refirieron tanto los demandantes, como los intervinientes y el Jefe del Ministerio Público, la Corte comenzará por precisar si existe o no cosa juzgada en relación con el texto legal acusado.

Como ya se mencionó, la Corte ha conocido previamente de otras demandas dirigidas contra el artículo 55 aquí parcialmente demandado, concretamente las que fueron resueltas mediante los fallos C-215 de 1999 (M. P. Martha Victoria Sáchica Méndez), C-1062 de 2000 (M. P. Álvaro Tafur Galvis) y C-735 de 2008 (M. P. Mauricio González Cuervo).

En la primera de estas sentencias la Corte se pronunció sobre el texto de todo el artículo 55, sin plantear precisión en relación con el alcance del efecto de cosa juzgada resultante. Sin embargo, consultado el contenido de dicha providencia, queda claro que en esa oportunidad el cargo formulado se refirió únicamente a la eventual vulneración del debido proceso que pudiera resultar del hecho de que fuera posible beneficiarse del efecto de la sentencia estimatoria una vez proferida ésta sin haber intervenido en el proceso antecedente, situación que fue encontrada conforme a la Constitución.

De lo anterior queda claro que si bien la demanda se dirigió contra la totalidad del texto del artículo 55 y que esta corporación no dejó salvedades acerca del alcance del efecto de cosa juzgada, éste es absoluto apenas en apariencia[4], puesto que el análisis efectuado por la Corte estuvo claramente limitado a confrontar la regla antes referida con el derecho al debido proceso de la parte demandada, la cual debe aceptar la tardía aparición de integrantes del grupo que no se hicieron presentes durante el desarrollo del respectivo proceso. Por lo tanto, es claro para la Corte que no existe en este caso efecto de cosa juzgada derivado de la ya citada sentencia C-215 de 1999, frente a lo que ahora se demanda.

Por su parte, el pronunciamiento contenido en la sentencia C-1062 de 2000 en relación con la norma demandada estuvo limitado a la exequibilidad de la expresión "*derivados de la vulneración de derechos e intereses colectivos*", sin referirse en modo alguno al segmento ahora demandado, por lo que tampoco existe efecto de cosa juzgada, generado por ese fallo, que impida el pronunciamiento que ahora corresponde adoptar a la Corte.

Finalmente, en lo que se refiere a la sentencia C-735 de 2008, por la cual esta corporación se pronunció en relación con una demanda dirigida contra el mismo texto ahora cuestionado, la Corte precisa que en esa ocasión la Sala Plena decidió inhibirse de decidir sobre el tema planteado, debido a la ineptitud sustantiva de la demanda presentada, por lo que resulta claro que esta última decisión no causa ningún efecto de cosa juzgada.

Así pues, al menos en lo que a este aspecto se refiere, no existe impedimento ni restricción para que la Corte pueda ahora ocuparse de definir sobre la exequibilidad del precepto demandado.

4. Del propósito de la acción de grupo y de su alcance como mecanismo dirigido a facilitar el acceso a la administración de justicia.

Desde la expedición de la Ley 472 de 1998, el concepto y finalidades de la acción de grupo han sido estudiados y esclarecidos en importantes y sucesivos pronunciamientos de esta corporación, varios de los cuales fueron reseñados por los actores y por los intervinientes dentro de este proceso. Entre los principales cabe destacar las sentencias C-215 de 1999 (M. P. Martha Victoria Sáchica Méndez), C-1062 de 2000 (M. P. Álvaro Tafur Galvis), C-569 de 2004 (M. P. Rodrigo Uprimny Yepes), C-116 de 2008 (M. P. Rodrigo Escobar Gil) y, más recientemente, T-191 de 2009 (M. P. Luís Ernesto Vargas Silva).

En todas estas providencias la Corte ha resaltado, de manera concordante, los objetivos y características de las acciones de grupo, para lo cual ha trazado un paralelo en el que se registran sus semejanzas, pero también sus diferencias, con las acciones populares, el otro mecanismo procesal al cual se refieren tanto el artículo 88 superior como la Ley 472 de 1998. Ambas acciones tienen en común un sujeto activo esencialmente plural, que sin embargo se pone en movimiento a partir de la iniciativa de uno o unos pocos de los sujetos que conforman el conjunto de personas afectadas, lo cual supone la superación, o al menos la relativización, de las estructuras procesales clásicas que en la mayoría de los casos prevén la existencia de un sujeto activo individual.

Ahora bien, esta corporación ha precisado que las acciones de grupo han sido instituidas, tanto en Colombia como en otros países, como un instrumento específicamente encaminado a facilitar la indemnización de las distintas personas que, en igualdad de circunstancias, hayan sido víctimas de un mismo hecho dañoso dotado de relevancia social, a partir de cuya ocurrencia todas ellas deben ser resarcidas. La Corte ha resaltado también que los derechos a cuya protección se encamina esta acción no son únicamente los que amparan intereses supraindividuales, sino que por el contrario, ella es procedente para la protección de intereses individuales de un número considerable de personas, siempre y cuando exista una coincidente y simultánea afectación de tales derechos por cuenta de la ocurrencia de un mismo hecho dañoso.

Dentro de las razones que justifican la existencia de este instrumento, que es entonces adicional a las acciones civiles o administrativas que la ley otorga a cada uno de los así perjudicados, ha resaltado la Corte: i) la expectativa de avanzar en la solución de graves y estructurales problemas de acceso a la justicia; ii) la posibilidad de modificar el comportamiento de ciertos agentes económicos que de no existir un mecanismo de este tipo carecen de incentivos claros para evitar daños individuales pequeños, quizás catalogados como insignificantes, a un número considerable de personas, cuya polémica contrapartida puede ser un beneficio económico apreciable para tales agentes; iii) la importancia de contribuir a la economía procesal en beneficio de todos los involucrados, e incluso de quien aparezca como parte demandada, así como de evitar, en lo posible, la adopción de decisiones contradictorias como las que podrían presentarse al definirse en distintos tiempos y ante diversos jueces, cada uno de los casos individuales.

Dentro de esta perspectiva, la Constitución en su artículo 88 ordenó al legislador regular "*las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares*". De la lectura de este texto superior se desprende entonces que la existencia y procedibilidad de la acción de grupo supone, para cada una de las personas afectadas por el hecho dañoso, el ofrecimiento de una vía procesal alternativa, especialmente clara y expedita, a través de la cual pueden buscar el reconocimiento y efectividad de la responsabilidad que la ley establece en cabeza del autor de dicho hecho jurídico generador del daño, en circunstancias presumiblemente más ventajosas que aquellas que rodearían el ejercicio de la acción individual. Sin embargo es claro, puesto que así lo quiso el mismo Constituyente, que la sola existencia de la acción de grupo y su procedencia frente al caso concreto, están llamadas a facilitar el acceso a la administración de justicia en comparación a las posibilidades existentes en ausencia de esta acción, y en ningún caso a entrabarlo o dificultarlo.

En esta línea quedó establecida entonces, no sólo la potestad, sino la necesidad de que el legislador regulara los aspectos procesales requeridos para la efectividad de las acciones que la doctrina denomina *acciones de grupo*, encargo que sólo vino a cumplirse en 1998 con la expedición de la Ley 472 de ese año. Sin embargo, vista la especial finalidad con que la norma superior contempló la existencia de este tipo de acciones, es importante resaltar que el contenido de la regulación que para el efecto se expida debe necesariamente definirse de forma tal que favorezca el ejercicio y efectividad de dichas acciones, siendo entonces constitucionalmente cuestionable que dicha regulación pueda en cambio restringir el derecho de las personas interesadas en obtener la indemnización de los daños causados en estas especiales circunstancias. Ese importante principio fue ampliamente relevado por esta Corte en la ya citada sentencia C-569 de 2004.

En cumplimiento del referido mandato superior, la Ley 472 de 1998 al desarrollar el trámite de las acciones de grupo estableció reglas y principios claramente encaminados a facilitar su ejercicio, entre los cuales pueden destacarse: i) la facultad que se atribuye al Defensor del Pueblo o los personeros para dar inicio al trámite de la acción[5]; ii) la regla según la cual quien actúe como demandante representa a todas las demás personas que hubieren sido afectadas por los mismos hechos vulnerantes[6]; iii) la posibilidad de acudir al proceso una vez que éste se ha iniciado gracias a la demanda iniciada por otra persona[7]; iv) la opción de solicitar ser excluido del grupo en caso de preferir el ejercicio de las acciones individuales, evento en el cual los efectos de la sentencia no serán oponibles a dicha persona[8]; v) la procedencia de medidas cautelares en los mismos casos que en los procesos civiles ordinarios[9]; vi) la posibilidad de interponer, contra la decisión final, los recursos de apelación, casación y/o revisión[10]; vii) en general, la celeridad que caracteriza este tipo de procesos[11].

Sin embargo, se han detectado también situaciones en las que algunas de las instituciones contenidas en la Ley 472 de 1998 traen consigo mayor dificultad en el ejercicio de la acción de grupo, o de otra forma, entorpecen el libre acceso de las personas perjudicadas a la administración de justicia. En estos casos se ha considerado, de manera general, que el legislador podría haber excedido su ámbito competencial y faltado a su deber de regular estas acciones en la forma querida por el Constituyente, que no es otra que aquella que más facilite y favorezca su ejercicio, en comparación con el uso de las demás acciones legales disponibles.

Así por ejemplo, la sentencia C-215 de 1999 (M. P. Martha Victoria Sáchica Méndez) declaró inexequible la regla contenida en el artículo 70 de la Ley 472 de 1998, según la cual las indemnizaciones que no hubieren sido reclamadas por sus beneficiarios dentro del año siguiente a la fecha de la sentencia que las hubiere ordenado ingresan definitivamente al patrimonio del Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos. La Corte consideró que esa norma vulneraba el derecho a la propiedad privada garantizado por el artículo 58 superior, además de lo cual resultaba restrictiva frente a la regla existente con respecto a este mismo tema para el caso de ejercerse las acciones ordinarias, razones por las cuales ese precepto fue retirado del orden jurídico.

Algunos años después, mediante la sentencia C-569 de 2004 (M. P. Rodrigo Uprimny Yepes) esta corporación declaró inexequibles dos expresiones de idéntico contenido[12] que hacían parte de los artículos 3° y 46 del mismo estatuto (Ley 472 de 1998), las cuales permitían que para el ejercicio de la acción de grupo el juez pudiera exigir que se acreditara la existencia del grupo titular de la acción con anterioridad a la fecha de los hechos dañosos. En este caso la Corte anotó que la ambigüedad del texto de las expresiones acusadas y su carácter aparentemente repetitivo dejaba espacio suficiente para que el juez que conociera de la acción planteara esta inusual exigencia, esencialmente contraria al sentido de la acción de grupo y en muchos casos de imposible cumplimiento, frustrándose así en buen número de situaciones la posibilidad de ejercer esta acción y beneficiarse de las ventajas que le son propias[13]. Por tales motivos esta corporación consideró que ese requisito resultaba contrario al principio de igualdad en el acceso a la administración de justicia.

En fecha más cercana, el fallo C-116 de 2008 (M. P. Rodrigo Escobar Gil) declaró la exequibilidad condicionada de un inciso del mismo artículo 46, concretamente el que exige que el grupo habilitado para iniciar esta acción esté compuesto al menos por veinte (20) personas. En este caso la Corte planteó una distinción según la cual, una cosa es la conformación mínima del grupo perjudicado, a efectos de justificar el uso de este particular mecanismo procesal, frente a lo cual resulta razonable el número establecido para el caso por el legislador, pero otra es la exigencia de que al presentarse la demanda concurran y otorguen poder un mínimo de veinte personas. También en este caso la Corte entendió que esta última exigencia resultaría desproporcionada y contraria al texto constitucional, pues ella sin duda entrabaría la posibilidad de que las personas perjudicadas pudieran acudir a este mecanismo procesal, desvaneciéndose así la posibilidad de aprovechar sus beneficios, contrario a lo querido por el Constituyente.

La Corte ha emitido también importantes pronunciamientos sobre el tema en sede de tutela, dentro de los cuales se destaca la muy reciente sentencia T-191 de 2009 (M. P. Luis Ernesto Vargas Silva), en la que esta corporación analizó *in extenso* el tema de la caducidad de la acción de grupo y las reglas aplicables, según la jurisprudencia del Consejo de Estado, a la contabilización de dicho término. En este pronunciamiento la Corte destacó también las diferencias existentes entre la caducidad de la acción de grupo, sobre la cual hizo algunas precisiones, y la de las acciones indemnizatorias individuales.

Recapitulando, esta corporación al pronunciarse sobre las normas regulatorias de la acción de grupo contenidas en la Ley 472 de 1998 ha resaltado de manera consistente que la potestad de configuración normativa de la que, sin duda, goza el legislador en relación con esta materia, no es absoluta, sino que por el contrario, se encuentra claramente enmarcada dentro del propósito de establecer mecanismos racionales que faciliten y promuevan el uso de esta acción en los casos previstos por la norma superior, de tal modo que se materialice y fortalezca el derecho de todas las personas a acceder a la administración de justicia, y al mismo tiempo se haga posible el logro de los importantes beneficios sociales que páginas atrás fueron reseñados.

5. Del contenido y efecto del segmento normativo acusado y de su inexequibilidad.

Como se explicó, se demanda en este caso una expresión que hace parte del texto del artículo 55 de la Ley 472 de 1998, por efecto de la cual la posibilidad de acogerse a los efectos de la sentencia dictada al término de un proceso de acción de grupo se encuentra condicionada al hecho de que la acción indemnizatoria individual, propia de la persona interesada, no haya caducado para dicha fecha, de conformidad con lo establecido para el efecto en las disposiciones legales pertinentes.

A este respecto la Corte destaca que el contenido y el efecto del precepto acusado son claros e inequívocos. Por ello les asiste razón a los demandantes al entender que como consecuencia de esta norma, la posibilidad de obtener una indemnización en casos en los que siendo legalmente procedente ejercer tanto la acción de grupo como la individual, no se hubiere ejercido ninguna de ellas, resulta frustrada de manera definitiva desde la fecha en que se configure la prescripción o caducidad de dicha acción individual.

En opinión de los demandantes esta regla debe ser declarada inexequible ya que resulta contraria al contenido e intención del artículo 88 constitucional que establece las acciones de grupo, y vulnera también otros artículos de la misma obra, tales como el 13 sobre derecho a la igualdad, el 29 sobre debido proceso, el 228 sobre prevalencia del derecho sustancial y el 229 sobre libre acceso a la administración de justicia.

De acuerdo con lo explicado en el punto 2 anterior, la Corte aborda a continuación el análisis de la norma demandada confrontándola, en primer término, con el contenido de los artículos 88, 229 y 13 de la Constitución.

5.1. El precepto demandado es contrario al propósito que conforme a la Constitución Política tienen las acciones de grupo

Como quedó dicho, el principal objetivo que animó al Constituyente de 1991 a establecer dentro de nuestro ordenamiento jurídico las acciones de grupo fue el de facilitar el acceso a la administración de justicia y el más eficiente funcionamiento de ésta frente a situaciones en las que a partir de la ocurrencia de un único hecho dañoso, un número considerable de personas tienen derecho a reclamar de un mismo sujeto sendas indemnizaciones.

Se dijo también que en esta medida el desarrollo legislativo que sobre el tema se genere debe necesariamente favorecer el ejercicio de estas acciones siempre que concurran los supuestos de hecho que habilitan su interposición, y no puede, en cambio, traducirse en la exigencia de requisitos adicionales o en restricciones de carácter procesal que hagan nugatorias las evidentes ventajas que para las personas perjudicadas por el hecho generador del daño supone la disponibilidad de este mecanismo.

Como se explicó además de manera suficiente, el segmento normativo atacado crea un obstáculo capaz de frustrar de manera definitiva el derecho a la indemnización de todas aquellas personas que habiéndose visto afectadas por el hecho dañoso común, no hubieren ejercido de manera personal acción judicial alguna, no obstante que otro(s) miembros del conjunto de perjudicados sí hayan promovido oportunamente la acción de grupo. Según resulta del contenido de esta norma, para que la sentencia que decide la acción de grupo resulte vinculante y aproveche a tales personas, es entonces necesario que cada uno de ellas haga parte del grupo de demandantes o de otra forma exprese su interés al respecto en alguna de las demás oportunidades procesales previstas en ese artículo 55, parcialmente demandado. Ello implica, ni más ni menos, privar a tales personas de los efectos benéficos que de otro modo traería para ellas la interposición y trámite de la acción de grupo por parte de al menos uno de los afectados, que es precisamente el objetivo central de esta acción.

En todo caso, es preciso reconocer que resulta factible entender la intención de la norma, que como ocurre con todas las demás disposiciones legales vigentes sobre caducidad o prescripción de las acciones judiciales, no es otra que procurar el pronto y oportuno logro de la seguridad jurídica, estimulando al titular del derecho a actuar de manera diligente, so pena de que en vista de su desinterés, aquél pueda considerarse extinguido. Tal como es absolutamente claro en la jurisprudencia constitucional, esta finalidad no es en sí misma opuesta en modo alguno a los mandatos superiores, sino por el contrario, claramente válida y concordante con ellos[14].

Sin embargo, en el presente caso una disposición de este tipo supone la directa negación de los objetivos que persiguen las acciones de grupo establecidas en el artículo 88 superior, uno de los cuales es la posibilidad de que todos los integrantes del grupo se beneficien del impulso de la actuación dado por parte de cualquiera de ellos. Por ello, dentro de este contexto constituye un contrasentido deducir efectos desfavorables de la transitoria inacción de alguno(s) de los interesados. Así las cosas, la aplicación de esta regla dentro del proceso de las acciones de grupo marcha en contravía del propósito que la norma superior asignó a tales acciones, por lo que desde la perspectiva constitucional, ella resulta inadmisible.

5.2. La regla acusada restringe el acceso a la administración de justicia, propicia una situación discriminatoria contraria al derecho a la igualdad y afecta el debido proceso de los perjudicados por el hecho dañoso

De las observaciones hechas en el punto anterior se desprende que existe fundamento suficiente para declarar la inexequibilidad del precepto acusado. Sin embargo, en este caso la Corte considera importante examinar si aquél resulta también contrario al derecho de acceder a la administración de justicia, al debido proceso y al derecho a la igualdad, tal como lo postulan los actores.

Según lo ha definido la jurisprudencia constitucional, el derecho de acceder a la administración de justicia de que trata el artículo 229 superior es fundamental[15], presentando diversas facetas y aplicaciones.

Sobre los alcances de este derecho expresó la Corte en sentencia C-1195 de 2001 (Ms. Ps. Manuel José Cepeda Espinosa y Marco Gerardo Monroy Cabra):

"Según la jurisprudencia de esta Corporación, el derecho a acceder a la justicia tiene un significado múltiple. Entre otros, comprende contar con procedimientos idóneos y efectivos para la determinación legal de derechos y obligaciones, que las controversias planteadas sean resueltas dentro de un término prudencial y sin dilaciones injustificadas, que las decisiones sean adoptadas con el pleno respeto del debido proceso, que exista un conjunto amplio y suficiente de mecanismos para el arreglo de controversias, que se prevean mecanismos para facilitar el acceso a la justicia por parte de los pobres, que la oferta de justicia permita el acceso a ella en todo el territorio nacional. Este derecho se garantiza también a través del uso de mecanismos alternativos de resolución de conflictos."

Ahora bien, en ese y en otros pronunciamientos, la Corte ha resaltado que en relación con el alcance de este derecho le asiste al legislador un amplio margen de configuración normativa, por lo que en principio no resulta posible cuestionar desde el punto de vista constitucional la mayor o menor amplitud de los mecanismos que las leyes hayan establecido para materializar este derecho.

Cosa distinta ocurre cuando, como en el presente caso, se trata de mecanismos de acceso a la justicia expresamente contemplados por el texto constitucional. En estos casos, debe entenderse que la autonomía legislativa en relación con el desarrollo normativo de esos mecanismos se encuentra limitada en la forma explicada en el acápite anterior, puesto que las cámaras no pueden, so pretexto de esa facultad, legislar en forma tal que se entorpezca o se restrinja el libre ejercicio de aquéllos, sino únicamente de manera que las normas legales promuevan y favorezcan el uso eficiente de las respectivas acciones, en los eventos para los cuales las diseñó la Constitución Política.

De otra parte, en relación con este aspecto resulta sin duda pertinente traer a colación algunas de las reflexiones vertidas por la Sección Tercera del Consejo de Estado a las que hicieron alusión tanto los actores como varios de los intervinientes. Sobre el particular ha señalado esa corporación[16], que en repetidas ocasiones ha resuelto inaplicar vía excepción de inconstitucionalidad, la norma aquí demandada:

"Encuentra la Sala que en oposición al contenido de todas estas normas, cuando se regula el derecho de quienes no intervinieron en el proceso, de acogerse a los efectos favorables de la sentencia, el aparte 'y siempre y cuando su acción no haya prescrito y/o caducado' del artículo 55 de la ley 472 impide efectivamente hacer uso de ese derecho. La frase señalada es abiertamente incompatible con la Constitución, pues una simple lectura del texto basta para advertir la oposición flagrante al mandato constitucional contenido en el artículo 229, por lo que el juzgador cuando se enfrenta a este precepto debe optar por inaplicarlo.

El segmento normativo arriba indicado del artículo 55 de la ley 472 impide el acceso a la administración de justicia (art. 229 C.P.), por cuanto mientras el texto de la ley en perfecta simetría con la Constitución está encaminado a evitar el ejercicio de acciones indemnizatorias individuales, cuando ya se ha intentado la de grupo, a menos que se logre la exclusión, en el aparte que se analiza se impide a quienes no se hicieron parte en el curso del proceso, obtener la indemnización de perjuicios a que la sentencia condenó en su favor, con el argumento de que la reclamación debe hacerse dentro de su propio término de caducidad o prescripción, a pesar de que no depende del afectado la determinación del momento en el cual se produce la sentencia, en otra palabras la determinación del momento para acogerse a los efectos de la sentencia. Ello depende de factores externos tales como la congestión propia de la función judicial que impide el cumplimiento de los términos judiciales.

En tal virtud, la ruptura entre el aparte destacado del artículo 55 de la ley 472 de 1998 y el artículo 229 Constitucional es, a juicio de la Sala, ostensible, por lo que no se tiene camino distinto que optar por la disposición constitucional, en acato a la regla prevista en el artículo 4 de la Constitución Política, el cual ordena la aplicación constitucional preferente aún frente a disposiciones imperativas, como en el caso sometido a estudio de la Sala, cuando quiera que éstas resulten incompatibles con la Carta." (No está en negrillas en el texto original).

Como resultado de lo analizado en páginas precedentes, la Sala encuentra plausibles las razones a partir de las cuales el máximo juez contencioso administrativo ha preferido inaplicar la disposición demandada, a partir de su observable incompatibilidad con el contenido del artículo 229 superior.

Concluyendo, en sintonía con esos planteamientos, teniendo en cuenta que el derecho de acceder a la administración de justicia comprende la posibilidad de hacer uso de todas las acciones y mecanismos de defensa previstos en el ordenamiento jurídico, y visto el impacto que la regla cuya exequibilidad se analiza puede tener sobre la efectiva utilización de las acciones de grupo, la Corte constata sin dificultad que ella implica una sensible restricción al derecho de acceder a la administración de justicia, circunstancia que también conduce a declarar su inexequibilidad.

De otra parte, en la medida en que la norma aquí estudiada implica restricciones en el acceso a la justicia, esa situación puede entenderse también como contraria al debido proceso, ya que en las indicadas circunstancias, sería cuando menos controvertible considerar que los perjudicados por el hecho dañoso común cuentan en realidad con un recurso efectivo para alcanzar justicia en relación con los hechos de que han sido víctimas, aspecto que como es sabido, hace parte integrante de la noción de debido proceso.

Por similares razones se considera también válida la glosa planteada por los demandantes en relación con el principio sobre prevalencia del derecho sustancial (art. 228), ya que como se ha visto, esta regla limita y puede frustrar la posibilidad de que la situación de varios de los perjudicados sea efectivamente ventilada ante los jueces competentes.

Finalmente, no escapa a la Corte que, tal como lo afirman los actores, el precepto estudiado lesiona también el derecho a la igualdad de que trata el artículo 13 superior. Ello por cuanto, presentándose originalmente identidad de circunstancias entre todas las personas afectadas por un mismo hecho dañoso, y existiendo también en cabeza de todos ellos el derecho a beneficiarse del ejercicio de la acción de grupo iniciado por uno cualquiera de ellos, algunos de ellos podrán ver cercenado su derecho a la correspondiente indemnización como resultado del no ejercicio de las acciones individuales procedentes, requisito que dentro del ya explicado contexto de la acción de grupo, no estarían obligados a agotar.

6. Conclusión

Del análisis realizado concluye la Corte que la regla cuestionada es contraria al propósito de las acciones de grupo, vulnera el acceso a la administración de justicia, afecta el derecho al debido proceso y establece una discriminación improcedente entre sujetos que se encuentran en igualdad de condiciones fácticas, motivos que son suficientes para acoger el planteamiento de los demandantes y declarar la inexequibilidad de este precepto.

VII. DECISION

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

RESUELVE

DECLARAR INEXEQUIBLE la expresión "*y siempre y cuando su acción no haya prescrito y/o caducado de conformidad con las disposiciones vigentes,*", contenida en el artículo 55 de la Ley 472 de 1998.

Cópiese, notifíquese, comuníquese insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase

NILSON PINILLA PINILLA

Presidente

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO JUAN CARLOS HENAO PÉREZ

Magistrado
GABRIEL E. MENDOZA MARTELO
Magistrado
CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada
HUMBERTO A. SIERRA PORTO
Magistrado

Magistrado
JORGE IVÁN PALACIO PALACIO
Magistrado
CLARA ELENA REALES GUTIÉRREZ
Magistrada
LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

1 Sobre la imposibilidad de establecer requisitos adicionales para el ejercicio de estas acciones los demandantes citan la sentencia C-569 de 2004 (M. P. Rodrigo Uprimny Yepes).

2 Cita las sentencias C-215 de 1999 y C-569 de 2004.

3 Se refiere particularmente a las ya citadas sentencias C-215 de 1999 (M. P. Martha Victoria Sáchica Méndez) y C-1062 de 2000 (M. P. Álvaro Tafur Galvis).

4 Sobre el concepto de cosa juzgada absoluta aparente se ha pronunciado la Corte, entre otras, en las sentencias C-397 de 1995, C-700 de 1999, C-1062 de 2000, C-415 de 2002 y C-931 de 2008.

5 Cfr. artículo 48 de la Ley 472 de 1998.

6 Parágrafo del artículo 48 ibídem.

7 Art. 55 ibídem.

8 Art. 56 ibídem.

9 Arts. 58 y siguientes.

10 Art. 67.

11 Arts. 53, 56, 61, 64 y 67 entre otros

12 El texto de estos dos segmentos normativos establecía: "*Las condiciones uniformes deberán tener también lugar respecto de los elementos que configuran la responsabilidad*".

13 Dentro de la parte considerativa de esta sentencia se registró el hecho de que, de manera reiterada aunque no unánime, varios pronunciamientos anteriores del Consejo de Estado exigieron la preexistencia del grupo como requisito de procedibilidad de esta acción, y además, que la razón de esta exigencia era la necesidad de atribuir algún efecto útil a las dos disposiciones que por esta sentencia fueron declaradas inexequibles, las cuales, de no ser por esta específica consecuencia, parecerían sobrantes y repetitivas, respecto de la regla definitoria de los elementos de la acción de grupo, contenida en la parte inicial de los mismos artículos 3° y 46 de la Ley 472 de 1998 allí demandados.

14 Cfr. en relación con este aspecto, entre otras, las sentencias C-072 de 1994 (M. P. Vladimiro Naranjo Mesa), C-381 de 2000 (M. P. Alejandro Martínez Caballero), C-298 de 2002 (M. P. Eduardo Montealegre Lynnet), C-570 de 2003 (M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra) y C-835 de 2003 (M. P. Jaime Araújo Rentería).

15 Cfr., entre muchas otras, las sentencias T-006 de 1992 (M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz), C-1027 de 2002 (M. P. Clara Inés Vargas Hernández y T-114 de 2007 (M. P. Nilson Pinilla Pinilla).

16 Sentencia de octubre 6 de 2005 (C. P. Ruth Stella Correa Palacio), postura reiterada en posteriores pronunciamientos, particularmente la sentencia de agosto 15 de 2007 con ponencia de la misma Consejera.

Fecha y hora de creación: 2025-12-04 02:07:56