

Sentencia C-012/10

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Ausencia de requisitos mínimos

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Carga mínima de argumentación del actor/DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos mínimos

Esta Corporación, de manera reiterada y en concordancia con lo prescrito por el artículo 2º del Decreto Ley 2067 de 1991, ha sostenido que cuando un ciudadano ejerce la acción pública de inconstitucionalidad contra una norma determinada, debe señalar con precisión: (a) el objeto normativo demandado, (b) el concepto de la violación y (c) la razón por la cual la Corte es competente para conocer del asunto

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Razones claras

La claridad de un cargo se predica cuando la demanda contiene una coherencia argumentativa tal que permite a la Corte identificar con nitidez el contenido de la censura y su justificación. Aunque, dado el carácter público de la acción de inconstitucionalidad, no resulta exigible la adopción de una técnica específica, como sí sucede en otros procedimientos judiciales, ello no significa que el demandante se encuentre relevado de presentar las razones que sustentan los cargos propuestos de modo tal que sean plenamente comprensibles.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Razones ciertas

La certeza de los argumentos de inconstitucionalidad hace referencia a que los cargos se dirijan contra una proposición normativa efectivamente contenida en la disposición acusada y no sobre una distinta, inferida por el demandante, implícita o que hace parte de normas que no fueron objeto de demanda. Lo que exige este requisito, entonces, es que el cargo de inconstitucionalidad cuestione un contenido legal verificable a partir de la interpretación del texto acusado.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Razones específicas

El requisito de especificidad resulta acreditado cuando la demanda contiene al menos un cargo concreto, de naturaleza constitucional, en contra de las normas que se advierten

contrarias a la Carta Política. Este requisito refiere, en estas condiciones, a que los argumentos expuestos por el demandante sean precisos, ello en el entendido que el juicio de constitucionalidad se fundamenta en la necesidad de establecer si realmente existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política, resultando inadmisibles que se deba resolver sobre su inexecutable a partir de argumentos vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan. Sin duda, esta omisión de concretar la acusación impide que se desarrolle la discusión propia del juicio de constitucionalidad.

#### DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Razones pertinentes

Las razones que sustentan el concepto de la violación son pertinentes en tanto estén construidas con base en argumentos de índole constitucional, esto es, fundados en la apreciación del contenido de una norma Superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado. En ese sentido, cargos que se sustenten en simples consideraciones legales o doctrinarias; la interpretación subjetiva de las normas acusadas por parte del demandante y a partir de su aplicación en un problema particular y concreto; o el análisis sobre si la conveniencia de las disposiciones consideradas inconstitucionales, entre otras censuras, incumplen con el requisito de pertinencia del cargo de inconstitucionalidad.

#### DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Razones suficientes

La condición de suficiencia ha sido definida por la jurisprudencia como la necesidad de que las razones de inconstitucionalidad guarden relación en primer lugar, con la exposición de todos los elementos de juicio argumentativos y probatorios necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche; Por otra parte, la suficiencia del razonamiento apela directamente al alcance persuasivo de la demanda, esto es, a la presentación de argumentos que, aunque no logren prime facie convencer al magistrado de que la norma es contraria a la Constitución, sí despiertan una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicia realmente un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional

#### PRINCIPIO PRO ACTIONE EN DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Límites

Si bien la Corte debe tomar en cuenta el carácter democrático de la acción de constitucionalidad y la necesidad de adoptar un criterio pro actione en el examen de las demandas que le son presentadas, no puede llegar al extremo de suplantar al actor en la formulación de los cargos, ni de determinar por sí misma, el concepto de la violación de las normas que ante ella se acusan como infringidas, pues ésta es una carga mínima que se le impone al ciudadano para hacer uso de su derecho político a ejercer la acción de inconstitucionalidad

Referencia: expediente D-7769

Demanda de inconstitucionalidad contra el numeral 6º (parcial) del artículo 65 la Ley 472 de 1998.

Actor: Víctor Hugo Trujillo Hurtado.

Magistrado Ponente:

Dr. JUAN CARLOS HENAO PÉREZ

Bogotá, DC., veinte (20) de enero de dos mil diez (2010).

## I. ANTECEDENTES

1. El ciudadano Víctor Hugo Trujillo Hurtado, el veinte (20) de mayo de 2009, en ejercicio de su derecho político consagrado en los artículos 40 y 241 numeral 4 de la Constitución, demandó el numeral 6º (parcial) del artículo 65 la Ley 472 de 1998.

2. Mediante Auto del cuatro (4) de junio del año en curso, el suscrito Magistrado inadmitió la demanda de la referencia, al advertir que fue recibida sin presentación personal<sup>1</sup>. De acuerdo a lo dispuesto en el Decreto 2067 de 1992, el suscrito Magistrado concedió tres días al actor para que subsanara su demanda.

3. Según informe de la Secretaría General de la Corte<sup>2</sup>, el proveído anterior fue notificado por medio del estado N° 83 del ocho (8) de junio de 2009 y el demandante, el once (11) de junio de 2009, dentro del término de ejecutoria, presentó escrito de corrección de su demanda.

4. Revisado el documento, el Despacho ponente encontró que se cumplió con la exigencia de

la acreditación de la presentación personal ante el Notario Primero del Círculo de Pereira. En consecuencia, mediante Auto del veinticuatro (24) de junio de dos mil nueve (2009), se dispuso admitir la demanda y darle el respectivo trámite. Cumplidas las etapas constitucionales y legales propias de los procesos de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca del presente asunto.

## 1. La norma demandada

A continuación se transcribe el texto de la norma subrayando el apartado acusado:

“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 65. CONTENIDO DE LA SENTENCIA. La sentencia que ponga fin al proceso se sujetará a las disposiciones generales del Código de Procedimiento Civil y además, cuando acoja las pretensiones incoadas, dispondrá:

1. El pago de una indemnización colectiva, que contenga la suma ponderada de las indemnizaciones individuales.
2. El señalamiento de los requisitos que deben cumplir los beneficiarios que han estado ausentes del proceso a fin de que puedan reclamar la indemnización correspondiente, en los términos establecidos en el artículo 61 de la presente ley.
3. El monto de dicha indemnización se entregará al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria, el cual será administrado por el Defensor del Pueblo y a cargo del cual se pagarán:
  - a) Las indemnizaciones individuales de quienes formaron parte del proceso como integrantes

del grupo, según la porcentualización que se hubiere precisado en el curso del proceso. El Juez podrá dividir el grupo en subgrupos, para efectos de establecer y distribuir la indemnización, cuando lo considere conveniente por razones de equidad y según las circunstancias propias de cada caso;

b) Las indemnizaciones correspondientes a las solicitudes que llegaren a presentar oportunamente los interesados que no hubieren intervenido en el proceso y que reúnan los requisitos exigidos por el Juez en la sentencia.

Todas las solicitudes presentadas oportunamente se tramitarán y decidirán conjuntamente mediante Acto Administrativo en el cual se reconocerá el pago de la indemnización previa comprobación de los requisitos exigidos en la sentencia para demostrar que forma parte del grupo en cuyo favor se decretó la condena.

Cuando el estimativo de integrantes del grupo o el monto de las indemnizaciones fuere inferior a las solicitudes presentadas, el Juez o el Magistrado podrá revisar, por una sola vez, la distribución del monto de la condena, dentro de los veinte (20) días siguientes contados a partir del fenecimiento del término consagrado para la integración al grupo de que trata el artículo 61 de la presente ley. Los dineros restantes después de haber pagado todas las indemnizaciones serán devueltos al demandado.

4. La publicación, por una sola vez, de un extracto de la sentencia, en un diario de amplia circulación nacional, dentro del mes siguiente a su ejecutoria o a la notificación del auto que hubiere ordenado obedecer lo dispuesto por el superior, con la prevención a todos los interesados igualmente lesionados por los mismos hechos y que no concurrieron al proceso, para que se presenten al Juzgado, dentro de los veinte (20) días siguientes a la publicación, para reclamar la indemnización.

5. La liquidación de las costas a cargo de la parte vencida, teniendo en cuenta las expensas necesarias para la publicación del extracto de la sentencia.

6. La liquidación de los honorarios del abogado coordinador, que corresponderá al diez por ciento (10%) de la indemnización que obtengan cada uno de los miembros del grupo que no hayan sido representados judicialmente.”

## 2. Del contenido de la demanda

El demandante considera que la expresión “que obtengan cada uno de los miembros del grupo que no hayan sido representados judicialmente”, contenida en numeral 6 del artículo 65 de la Ley 472 de 1998, vulnera los artículos 13 y 29 de la Constitución Política con base en los siguientes argumentos:

2.1. En relación con la presunta violación del derecho a la igualdad, (artículo 13 de la C.P.), a juicio del actor, tal precepto “señala como origen o fuente del monto reconocido por concepto de honorarios al abogado coordinador, el patrimonio de cada uno de los miembros que hacen parte del grupo y que no otorgaron poder” para que se adelantara la acción de grupo de donde obtuvieron dicha indemnización. Dice el demandante que con ello “se está sustrayendo del patrimonio de las víctimas, sin su consentimiento, parte de la indemnización, que como justo resarcimiento del daño experimentado, debe ser entregado por el agente causante del daño”.

Con base en lo anterior, en el apartado de la demanda encaminado a justificar la acusación por violación al derecho a la igualdad, se pueden identificar e individualizar los siguientes planteamientos esbozados de forma inconexa por el demandante:

2.1.1. Sostiene que la reparación integral del daño implica “el resarcimiento total y pleno de los agravios causados, y es deber del Estado propiciarla e impulsarla garantizando las condiciones apropiadas para que las víctimas puede (sic) acceder a ella”. Dicho presupuesto no se satisface cuando se expropia “del patrimonio de las víctimas parte de la indemnización que le corresponde con el pretexto de pagar los honorarios del abogado coordinador, todo ello en beneficio de la parte más fuerte de la disputa, el causante del daño, y en detrimento de la más débil, las víctimas.”

2.1.2. Manifiesta que “el artículo 65 de la Ley 472 de 1998 expresamente dispone que la sentencia que ponga fin al proceso se sujetará a las disposiciones generales del Código de Procedimiento Civil. Dicho código señala en su artículo 392 que la parte vencida en juicio será condenada en costas. Lo que en concordancia con la noción de costas aceptada por la Corte Constitucional permite concluir que las agencias en derecho o gastos de apoderamiento deben ser pagados en la generalidad de los casos por la parte vencida en juicio. Sin embargo, el cumplimiento de la norma que contiene la expresión demandada

implica que “para los (sic) víctimas que hacen parte de un grupo cuyos intereses fueron representados por medio de una acción de grupo, las agencias en derecho deben ser asumidas por su propio patrimonio. En efecto, cada individuo se debe desprender del 10% de lo reconocido a su favor como indemnización en la sentencia para cancelar los gastos de apoderamiento por el solo hecho de ser parte de un grupo de víctimas que defendió sus intereses a través de una acción de reconocimiento constitucional”.

2.1.3. Como una consecuencia de lo anterior, manifiesta que “si el individuo ejerce una acción individual y sale victorioso en el juicio corresponde a la parte vencida asumir las agencias en derecho, no obstante si sale victoriosa a través de una acción de grupo debe asumir de su bolsillo dichas agencias” Acto seguido señala “[l]a desigualdad es manifiesta y la discriminación en contra de los individuos representados en una acción de grupo es inaceptable.” En relación con este planteamiento sostiene a modo de conclusión al final del apartado que “[l]a expresión demandada establece un trato diferenciador entre las víctimas resarcidas entre las personas que obtienen la reparación de su daño a través de una acción individual y aquellas que lo hacen a través de una acción de grupo, trato no justificable desde ninguna perspectiva por cuanto establece una especie de castigo o discriminación en contra de las víctimas resarcidas por intermedio de [una] acción de clase o de grupo”

2.1.4. Afirma que no resulta “constitucionalmente válido” castigar a los miembros del grupo que no otorgaron poder a un representante judicial para que los apoderara en el marco de una acción de grupo dado que, de acuerdo con su criterio, cuando ciertas víctimas no entregan un poder para que un abogado gestione su reparación es porque en la mayoría de las ocasiones este tipo de víctimas (i) se encuentran en condiciones de debilidad que les impiden acudir a la justicia; (ii) no están informadas o no se enteran de la existencia de un trámite judicial para reivindicar sus derechos por los daños causados o (iii) porque en algunas ocasiones ni siquiera saben que han sido víctimas de un daño.

2.1.5. Por último, en relación con la acusación por violación al derecho a la igualdad, propone que no es posible argumentar válidamente que el 10% de que trata la norma “es el costo que debe asumir la víctima por el hecho de beneficiarse de un proceso que le reportó unos ingresos económicos y que si hubiere iniciado su propia acción individual igualmente tendría que asumir los costos del abogado”, porque de acuerdo con lo establecido por el preámbulo, el artículo 2º y el numeral 6 del artículo 250 de la Carta, “corresponde al Estado proteger los

derechos de los ciudadanos, asegurar el cumplimiento de los deberes tanto del Estado como de los particulares y garantizarles el acceso a la justicia, dentro de lo que debe entenderse el restablecimiento del derecho y la reparación integral”. Sobre el punto indica que “tampoco puede aceptarse que la víctima deba sacrificar su patrimonio, pues bien pudieron haber tramitado la acción de grupo a través de la Defensoría del Pueblo o de los personeros municipales sin que se causara esta erogación”.

2.2. Adicionalmente, el actor argumenta que la norma acusada transgrede el derecho fundamental al debido proceso (artículo 29 de la C.P), dado que considera que “en forma contradictoria el numeral 6 del artículo de la referencia (artículo 65 de la Ley 472 de 1998) ordena que los gastos de apoderamiento o agencias en derecho salgan del patrimonio de las víctimas y no de la parte vencida en juicio, tal como lo establece el CPC y el propio numeral 5º del artículo 65 de la ley en cuestión, creando una contradicción evidente por cuanto no se puede estar a lo consagrado por el CP (sic) en materia de costas, que como ya se ha dicho se compone de las expensas y las agencias en derecho y no se puede consagrar la condena en costas de la parte vencida (numeral 5º del artículo 65) y en el numeral siguiente condenar al costo de las agencias en derecho a las víctimas sin incurrir en una evidente contradicción que vulnera la observancia plena de la forma del juicio a que debe estarse, por lo menos respecto de la sentencia”. Concluye sosteniendo que la contradicción se presenta por cuanto la expresión acusada transgrede aquellos postulados que manifiestan que la condena en costas debe estar a cargo de la parte vencida en juicio.

### 3. Intervenciones

#### 1. Intervención del Ministerio del Interior y de Justicia.

Fernando Gómez Mejía, en su condición de Director de Ordenamiento Jurídico del Ministerio del Interior y de Justicia, solicitó la declaratoria de exequibilidad de la disposición acusada. Manifiesta que “no le asiste razón al accionante en su acusación contra la norma demandada porque la misma no es más que parte del desarrollo de lo dispuesto en el artículo 55 de la misma Ley 472 de 1998”, cuya constitucionalidad ya había sido declarada por esta Corporación en la sentencia C-215 de 1999.

Aseguró que “en el mismo artículo 55 de la Ley 472 de 1998 se contempla, como una de las condiciones para que una persona se acoja a la sentencia producida dentro de una Acción de Grupo, sin haber participado en el respectivo proceso, que debe manifestar por escrito el deseo de acogerse al fallo y de pertenecer al grupo [y] que en tal caso no se beneficiará de la condena en costas”. En este contexto, aclaró que la norma acusada no vulneraba el debido proceso en la medida en que “quien se acoge al fallo, lo hace a sabiendas del contenido del mismo y reconociendo el respeto y garantía que al trámite del proceso le dio el juez”.

Por último, agregó que la disposición acusada es fruto de la libertad de configuración del legislador y cumple con los criterios de proporcionalidad y razonabilidad. Por un lado, contempla un monto de honorarios profesionales proporcionales al trabajo realizado por el abogado coordinador y, por otro lado, debido a que no resultaba lógico que una persona que se vea beneficiada por la labor de un abogado, usufructúe gratuitamente el producto de ese trabajo y debido a que, “de haber instaurado la acción individual para obtener la misma indemnización, habría tenido que pagar un monto mayor de honorarios, independientemente de la condena en costas a la parte vencida”.

#### 1. Intervención de la Academia Colombiana de Jurisprudencia.

Juan Bautista Parada Caicedo, en representación de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, solicitó la declaratoria de exequibilidad de la disposición acusada. Luego de hacer unas precisiones en relación con la dimensión de las acciones de grupo y el rol que ejercen los abogados en el marco de estas acciones, sostuvo no existe ningún tipo de arbitrariedad en el contenido del enunciado atacado. Por el contrario, considera justificada la previsión normativa ya que, con el fin de garantizar un grado de economía procesal, la expresión acusada dispone que aquellas personas que no hicieron parte de ninguna de las etapas del proceso, a cambio del beneficio obtenido con la sentencia, cancelen un 10% por concepto de honorarios. Esto sería “una consecuencia elemental de su no participación en el trámite del proceso”. Agrega: “Gráficamente, el ausente termina siendo un ‘colinchado’ de quienes hicieron la diligencia debida para obtener el resultado indemnizatorio”.

Adicionalmente, consideró que no existía una violación del derecho a la igualdad de aquellos que sí hicieron parte del proceso desde el inicio respecto de aquellos que no lo hicieron pues

“las circunstancias de unos y otros son diferentes y, consecuentemente, incomparables”.

Por último, afirmó que no existía una vulneración del debido proceso dado que este derecho “está bien regulado en la Ley 472. Es esa misma ley la que supone que los ausentes se adhieren a la sentencia no se beneficien de la condena en costas por no haber participado en el proceso”.

#### 1. Intervención del Grupo de Acciones Públicas de la Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.

Beatriz Londoño Toro, Álvaro José Cadavid Jiménez y Nayid Abu Payer, en representación del Grupo de Acciones Públicas de la Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario (en adelante GAP), consideraron que la expresión demandada era constitucional con base en los siguientes argumentos.

En primer lugar, explicaron que, en virtud del artículo 49 de la Ley 472 de 1998, fue voluntad del legislador establecer como “requisito procesal para interponer una acción de grupo la presencia de uno o varios abogados que representen los intereses de las víctimas” y que, consecuentemente, tengan “conocimientos en este tipo de acciones constitucionales”. Manifestaron que “la misma norma en su inciso segundo establece la figura del coordinador” que se refiere a aquel abogado, elegido por un comité, que representa al mayor número de víctimas en la acción de grupo, en aquellos eventos en los cuales hay pluralidad de abogados que representan a las víctimas.

En segundo lugar, agregaron que el demandante confundía los conceptos de agencias en derecho y honorarios pues “las agencias son los pagos de apoderamiento que hace la parte vencida y que se decretan a favor de la parte vencedora y no de su representante judicial como forma de compensación por los gastos en que la parte vencedora incurrió en su defensa para proteger sus intereses. Por lo tanto, el pago por concepto de honorarios al abogado recae sobre su cliente y (...) no se deriva de las costas procesales”. En otras palabras, de acuerdo con los intervinientes, las costas del proceso son un género compuesto por dos especies: (a) las agencias en derecho y (b) las expensas del proceso. Estos conceptos no incluyen los honorarios del abogado de la parte vencedora. De esta manera, concluyen

sobre este t3pico que lo establecido en la norma demandada es el pago de honorarios y no de agencias en derecho.

En tercer lugar, teniendo en cuenta la dificultad de la labor que desempe1a el abogado coordinador en este tipo de acciones y el hecho de que el contrato de mandato civil, que regula la relaci3n abogado - cliente, es oneroso, "si hay sentencia a favor de las v3ctimas lo justo y lo legal consistir3a en que el abogado coordinador (...) reciba un pago por concepto de honorarios". En este sentido, afirmaron que los abogados ten3an derecho a recibir unos honorarios por su gesti3n que pod3an ser pactados de com3n acuerdo por las partes o ser establecidos por el legislador.

Finalmente, consideraron que la norma demandada era exequible porque el pago de honorarios legales incentivaba a los abogados a hacer un trabajo diligente que se ver3a reflejado en la indemnizaci3n y reparaci3n de las v3ctimas de un da1o y, en esta medida, los beneficiarios de la norma demandada eran los miembros del grupo afectado.

#### 1. Intervenci3n de la Universidad Externado de Colombia.

El ciudadano Juan Carlos Guayac3n Ortiz, docente investigador de la Universidad Externado de Colombia, solicit3 que la expresi3n acusada fuera declarada exequible debido a que "el demandante interpreta de manera err3nea el sentido de la disposici3n acusada, pues 3sta en ning3n momento determina que el pago efectivo de los honorarios del abogado coordinador deba ser deducido de las indemnizaciones individuales de cada uno de los miembros que estuvieron ausentes. Lo que la norma estipula es que dicha remuneraci3n se calcular3 sobre la base de un 10% de lo que ellos reciban. Naturalmente, el pago le corresponde hacerlo al demandado, y le ser3 atribuido a trav3s de las agencias en derecho, que en este caso espec3fico se calcula sobre el 10% de la indemnizaci3n por disposici3n expresa del legislador".

#### 1. Intervenci3n de la Defensor3a del Pueblo.

Fernando Iregui Camelo, actuando en condici3n de Defensor Delegado para Asuntos

Constitucionales y Legales de la Defensoría del Pueblo, solicitó a esta Corporación la declaración de inexecutable de la expresión “que obtengan cada uno de los miembros del grupo que no hayan sido representados judicialmente” y la executable condicionada de la expresión “La liquidación de los honorarios del abogado coordinador, que corresponderá la diez por ciento (10%) de la indemnización” contenidas en la norma acusada.

Por un lado, consideró que el concepto de costas “comprende, tanto las expensas o gastos del proceso, como las agencias en derecho o pago de honorarios de abogado”. Se trata de “un deber para la parte que resulta vencida en el juicio y un derecho para quien resulta victorioso en el mismo” y en esta medida, en virtud de este concepto, “surge (...) un verdadero derecho de la parte que ha obtenido una sentencia favorable a que los gastos efectuados le sean reembolsados, garantía que aparece entonces incorporada como elemento del debido proceso”.

Esta aparente contradicción, en opinión de la Defensoría, debía entenderse en el sentido en el que “el pago [de los honorarios] está a cargo de quienes han resultado beneficiados con la sentencia y se adhieren al grupo luego de concluido el proceso”, pues de lo contrario existiría un doble cobro por el mismo concepto a favor del abogado coordinador (el pago de las costas y el pago del 10% de la indemnización a favor de los beneficiarios de la sentencia que no se hubieran hecho parte en el proceso).

En este contexto, manifestó que se debía declarar la inexecutable de la expresión acusada pues no existía “una fuente legal que permita atribuir a quienes se incorporan luego de la sentencia al grupo beneficiario de ella, la obligación de pagar honorarios por concepto de una representación legal que no ha tenido ocurrencia en el proceso”. En efecto, en el caso concreto “no existe una manifestación de la voluntad por parte de las personas que no han concurrido en el proceso y, desde luego, la ley no puede presumir o suplantar dicha manifestación de voluntad”. En esta medida, falta uno de los elementos esenciales para que una persona se obligue para con otra y, por lo tanto, “las personas que no han integrado el grupo original en la acción de grupo no están obligadas a pagar el 10% por concepto de honorarios” y “el abogado carece de fuente jurídica para cobrar [dichos] honorarios”.

Por otra parte, de acuerdo a la intervención, la norma acusada violaba el derecho a la igualdad “de las personas que ingresan al grupo con posterioridad a la sentencia” porque en

los procesos de otras jurisdicciones “es la parte que resulta vencida la que es obligada al pago de las costas del proceso, incluidos los honorarios del abogado, y no la parte vencedora la que debe asumir, con cargo a los derechos que han ingresado a su patrimonio, dichos gastos”.

En este mismo sentido, afirmó que, teniendo en cuenta que el debido proceso es “el conjunto de garantías, deberes y derechos (...) exigidos a las personas que se ven involucradas en una actuación judicial”, la expresión acusada violaba el debido proceso en la medida en la que el pago de las costas constituía un deber para la parte vencida y, correlativamente, un derecho para la parte victoriosa.

Por los motivos antes expuestos, el interviniente consideró que se debía retirar del ordenamiento la expresión impugnada para poner “en pie de igualdad a todos aquellos que integran el grupo beneficiario de la indemnización decretada en la sentencia, independientemente de si arribaron al grupo luego de proferida ésta”.

Sin embargo, consideró que la Corte debía declarar la constitucionalidad condicionada de la expresión “La liquidación de los honorarios del abogado coordinador, que corresponderá al diez por ciento (10%) de la indemnización”, para que la indemnización fuera entendida “como simple punto de apoyo para el cálculo del monto que corresponde por dicho concepto al abogado coordinador, monto que, en todo caso, debe ser incluido dentro de las costas que son de cargo de la parte vencida en el juicio. De esta manera, se hace una correspondencia entre el concepto de costas que trae el Código de Procedimiento Civil y el derecho del abogado a percibir un monto fijo por concepto de honorarios, sin perjuicio del derecho que asiste a los miembros del grupo de percibir el monto total de su indemnización”.

## 1. Intervención de la Universidad Sergio Arboleda.

José María del Castillo Abella y Camilo Guzmán Gómez, en representación de la Universidad Sergio Arboleda, solicitaron a esta Corporación la declaratoria de exequibilidad de la expresión acusada. Luego de hacer un breve recuento sobre la naturaleza y los principios que fundamentan la acción de grupo, los intervinientes analizaron cada uno de los cargos formulados en la demanda.

En primer lugar, establecieron que la diferencia entre aquellas personas que debían pagar un 10% de la indemnización al abogado coordinador y aquellas que obtenían la reparación por medio de una acción individual, no era contraria al principio de igualdad porque se trataba de dos categorías diferentes de personas. Así, en el caso de la acción individual, la persona asumía todos los costos del proceso mientras que en el caso de la acción de grupo, la persona que debía pagar el 10% de la indemnización nunca había hecho parte del proceso y, en consecuencia, no asumía ningún costo o riesgo, salvo si la sentencia le era favorable.

En este mismo sentido, teniendo en cuenta que el legislador tiene un amplio margen de configuración legislativa en materia de acciones populares, consideraron que el legislador puede establecer un tratamiento diferente entre estas dos clases de personas. Adicionalmente, dicho tratamiento diferente parece justificado pues el legislador da la opción de decidir: (a) si entablar una acción individual; (b) una de grupo; (c) no ejercer ninguna y “sólo esperar los beneficios de esta al no ser parte del proceso” o; d) pedir la exclusión del grupo para no verse obligado a pagar el 10% de la indemnización al abogado coordinador.

En segundo lugar, teniendo en cuenta que el art. 55 de la Ley 472 de 1998 disponía que “quien no concurra al proceso, “tampoco se beneficiará en la condena de costas””, “el argumento según el cual la parte vencida debe pagar las costas sin importar si la persona participó o no en el proceso, según el numeral 5 del art. 65 de la Ley estudiada y el Código de Procedimiento Civil es infundado”. Seguidamente, los intervinientes opinaron que los argumentos relacionados con el Código de Procedimiento Civil eran inoperantes debido a que la norma estudiada establecía su aplicación pero de manera subsidiaria, es decir, que sólo se debía aplicar en caso de que la Ley 472 de 1998 guardara silencio.

En último lugar, aclararon que la suma que según la norma deben pagar los beneficiarios de la sentencia que no se hubieran hecho parte en el proceso, no corresponde al concepto de agencias en derecho, pues “estas personas no son partes en el proceso y no tienen ninguna relación contractual con el abogado coordinador”. Esa suma, según los intervinientes, corresponde a una “contraprestación debido al trabajo de representación del abogado coordinador” en virtud del cual las demás víctimas del daño, que no participaron en el proceso, recibieron una indemnización.

## 1. Intervención del Instituto Colombiano de Derecho Procesal.

Martín Bermúdez Muñoz, en su calidad de Miembro del Instituto Colombiano de Derecho Procesal, intervino en la presente demanda para solicitar la declaratoria de exequibilidad de la expresión acusada.

Para fundamentar su posición, explicó que la expresión acusada establecía un mecanismo para remunerar al abogado coordinador por su labor. Así, la ley consagró una cuota de honorarios que debía ser pagada por aquellas personas que, aunque se beneficiaron con la sentencia, nunca constituyeron abogado ni pagaron “como sí lo hicieron los que participaron en la acción”.

A continuación, expresó que, si se declara la inexecuibilidad de la cuota de honorarios consagrada en la expresión demandada, “habría que concluir que es inconstitucional que los abogados pacten con sus clientes honorarios, en la medida en que – cualquier suma que éstos deban pagar- reduce el monto de la suma que tienen derecho a recibir”.

Por otra parte, manifestó que la norma acusada no violaba el principio legal a la reparación integral pues “tal principio es un propósito que en la mayoría de los casos [es] imposible de cumplir, pues determinar el valor de una indemnización implica – en la gran mayoría de los casos – suponer situaciones que no existieron en realidad, y que se habrían presentado en el futuro sólo si no hubieses existido el daño”. El hecho de que “el demandante deba pagar honorarios (...) no atenta contra ese principio. Ese pago se realiza en desarrollo de un contrato o en cumplimiento de un mandato legal como ocurre con el caso de la norma demandada”.

Finalmente, consideró que el mecanismo de remuneración consagrado en la norma acusada era “esencial para la adecuada marcha de la acción de grupo” pues “de no existir (...) no habría en realidad un incentivo para que estas acciones se iniciaran y el mecanismo fracasaría”.

## II. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

El Procurador General de la Nación, en ejercicio de las competencias descritas en los artículos 242-2 y 278-5 de la Constitución Política, presentó concepto en el presente trámite, en el que

solicitó a esta Corporación declarar exequible la expresión “que obtengan cada uno de los miembros del grupo que no hayan sido representados judicialmente”, contenida en el numeral 6 del artículo 65 de la Ley 472 de 1998.

De acuerdo con la Vista Fiscal, para resolver el problema jurídico planteado en la demanda, hay que tener en cuenta que la norma acusada contiene la obligación, en cabeza de aquellas personas que no promovieron la acción, pero que se vieron beneficiadas por la sentencia, de pagarle al abogado coordinador un porcentaje de la indemnización que recibieron por concepto del trabajo que desplegó.

Según el concepto del Procurador, el demandante se equivoca al considerar que dicha obligación hace parte de la obligación de pagar las costas del proceso, que está en cabeza de la parte vencida, de acuerdo a lo establecido en el Código de Procedimiento Civil. En efecto, una cosa es la obligación de pagar las costas del proceso, que incluyen las agencias en derecho, y otra es la obligación de pagar los honorarios pues, de conformidad con la sentencia C-539 de 1999, la condena en costas “no corresponde, necesariamente, a los honorarios efectivamente pagados por la parte vencedora a su apoderado”. Por este motivo, las personas que se ven beneficiadas por la sentencia pero no hicieron parte del proceso, no se benefician de la condena en costas (art. 55 ibídem).

Por otra parte, para el Procurador no existe ninguna contradicción entre los numerales 5 y 6 del art. 65 de la Ley 472 de 1998 pues se refieren a conceptos diferentes. Así, el numeral 5 dispone que en la sentencia que pone fin al proceso el juez debe disponer la liquidación de las costas mientras que el numeral 6 regula el pago de honorarios a cargo de los beneficiarios que no hicieron parte del proceso.

Finalmente, resultaría “irrazonable y desproporcionado que [se permitiera a aquellas personas que se beneficiaron de la sentencia pero no asumieron las cargas de iniciar la acción de grupo], sustraerse de la obligación de pagar al apoderado legal del grupo los honorarios por el trabajo del cual se han beneficiado”.

### III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

#### 1. Competencia

De acuerdo con el mandato contenido en el numeral 40 del artículo 241 de la Constitución Política, esta Corporación es competente para conocer y decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación.

Como en esta ocasión el objeto de la acción pública recae sobre la expresión “que obtengan cada uno de los miembros del grupo que no hayan sido representados judicialmente” contenida en numeral 6 del artículo 65 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”, en razón a la presunta existencia de vicios de fondo, la Corte es competente para adelantar el correspondiente examen de constitucionalidad.

Así las cosas, en primer término esta Corte pasa al estudio del contenido de la demanda, pues como se verá, para el caso concreto, la misma no cumple con los requisitos que permitan un estudio de fondo.

2. En el texto de la demanda no se plantean argumentos que puedan ser estudiados de fondo en sede de constitucionalidad, por lo que la Corte deberá inhibirse.

Una vez estudiados los argumentos propuestos por el actor en el texto de la demanda y luego de un análisis detallado sobre cada uno de ellos, esta Sala encuentra que el libelo no satisface las exigencias mínimas que ha definido esta Corporación en su jurisprudencia para emitir un pronunciamiento de fondo. En términos generales, la demanda carece de consistencia argumentativa al momento de construir cada uno de los cargos relacionados con las presuntas violaciones a los artículos 13 y 29 de la Constitución Política de 1991, como se describirá a continuación.

2.1. Esta Corporación, de manera reiterada y en concordancia con lo prescrito por el artículo 2º del Decreto Ley 2067 de 1991, ha sostenido que cuando un ciudadano ejerce la acción pública de inconstitucionalidad contra una norma determinada, debe señalar con precisión: (a) el objeto normativo demandado, (b) el concepto de la violación y (c) la razón por la cual la Corte es competente para conocer del asunto”3.

El segundo elemento señalado, esto es, el concepto de la violación, debe contener

necesariamente las razones por las que quien acuse una disposición normativa considera que ésta vulnera la Constitución Política. Por este motivo, se ha precisado<sup>4</sup> que, a partir de lo dispuesto en el Decreto 2067 de 1991, al ciudadano le corresponde (i) hacer ‘el señalamiento de las normas constitucionales que se consideren infringidas’; (ii) exponer el contenido normativo de las disposiciones constitucionales que supuestamente contrarían las normas demandadas; y (iii) presentar las razones por las cuales los textos normativos demandados violan la Constitución.

En relación con el tercer requerimiento, la jurisprudencia constitucional<sup>5</sup> ha construido reglas suficientemente definidas sobre las condiciones de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia que deben cumplir las razones que fundamentan el cargo de constitucionalidad.

2.1.1. La claridad de un cargo se predica cuando la demanda contiene una coherencia argumentativa tal que permite a la Corte identificar con nitidez el contenido de la censura y su justificación. Aunque, dado el carácter público de la acción de inconstitucionalidad, no resulta exigible la adopción de una técnica específica, como sí sucede en otros procedimientos judiciales, ello no significa que el demandante se encuentre relevado de presentar las razones que sustentan los cargos propuestos de modo tal que sean plenamente comprensibles.

2.1.2. La certeza de los argumentos de inconstitucionalidad hace referencia a que los cargos se dirijan contra una proposición normativa efectivamente contenida en la disposición acusada y no sobre una distinta, inferida por el demandante, implícita o que hace parte de normas que no fueron objeto de demanda. Lo que exige este requisito, entonces, es que el cargo de inconstitucionalidad cuestione un contenido legal verificable a partir de la interpretación del texto acusado.

2.1.3. El requisito de especificidad resulta acreditado cuando la demanda contiene al menos un cargo concreto, de naturaleza constitucional, en contra de las normas que se advierten contrarias a la Carta Política. Este requisito refiere, en estas condiciones, a que los argumentos expuestos por el demandante sean precisos, ello en el entendido que “el juicio de constitucionalidad se fundamenta en la necesidad de establecer si realmente existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución

Política, resultando inadmisibile que se deba resolver sobre su inexecutable a partir de argumentos “vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales”<sup>6</sup> que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan. Sin duda, esta omisión de concretar la acusación impide que se desarrolle la discusión propia del juicio de constitucionalidad.”<sup>7</sup> (subraya fuera de texto).

2.1.4. Las razones que sustentan el concepto de la violación son pertinentes en tanto estén construidas con base en argumentos de índole constitucional, esto es, fundados “en la apreciación del contenido de una norma Superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado.”<sup>8</sup>. En ese sentido, cargos que se sustenten en simples consideraciones legales o doctrinarias; la interpretación subjetiva de las normas acusadas por parte del demandante y a partir de su aplicación en un problema particular y concreto; o el análisis sobre si la conveniencia de las disposiciones consideradas inconstitucionales, entre otras censuras, incumplen con el requisito de pertinencia del cargo de inconstitucionalidad.

2.1.5. Por último, la condición de suficiencia ha sido definida por la jurisprudencia como la necesidad de que las razones de inconstitucionalidad guarden relación “en primer lugar, con la exposición de todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche; (...) Por otra parte, la suficiencia del razonamiento apela directamente al alcance persuasivo de la demanda, esto es, a la presentación de argumentos que, aunque no logren prime facie convencer al magistrado de que la norma es contraria a la Constitución, sí despiertan una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicia realmente un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional.”

9

También resulta importante recordar que en la reciente sentencia C-405 de 2009 esta Corporación sobre cada uno de estos requisitos sostuvo lo siguiente:

“La jurisprudencia de la Corte ha establecido un precedente reiterado sobre los requisitos sustanciales del cargo de inconstitucionalidad. Esta doctrina ha partido de considerar que la acción pública es una modalidad de ejercicio del derecho político previsto en el artículo 40-6 C.P., razón por la cual su admisibilidad no está sometida a complejas condiciones de técnica

judicial, lo que lleva a colegir que la actividad de la Corte en esta instancia debe estar guiada por el principio pro actione. No obstante, la jurisprudencia también ha contemplado que la falta de exigencia de las condiciones citadas no es óbice para que la demanda deba cumplir con unos criterios mínimos de racionalidad argumentativa, dirigidos exclusivamente a permitir que el Pleno de este Tribunal pueda adoptar una decisión de fondo. El objetivo de estos requisitos es permitir que se ponga a consideraciones de la Corte un problema jurídico constitucional de carácter sustancial, que viabilice el efectivo contraste entre las normas del derecho legislado y las disposiciones de la Carta. Además, tales condiciones cumplen fines constitucionalmente valiosos, como es facilitar la autorrestricción judicial y garantizar correlativamente la efectividad del derecho a la autonomía individual, para que sea el ciudadano demandante -y no el Tribunal Constitucional- quien defina el ámbito de ejercicio el control jurisdiccional.”

2.2. Ahora, con el fin de exponer los motivos por los que, en el presente caso, los alegatos del actor no satisfacen los anteriores requisitos, se adoptó la siguiente metodología: a pesar de que el demandante sostiene que la disposición acusada viola dos mandatos constitucionales (Arts. 13 y 29 de la C.P), dada la dificultad de establecer un hilo conductor claro en la narrativa de la demanda, el magistrado sustanciador al momento de elaborar los antecedentes de esta decisión, realizó una identificación individualizada de las principales afirmaciones encaminadas a defender cada uno de los cargos propuestos. Entonces, a continuación se analizará cada una de estas consideraciones. Así, primero se revisarán los planteamientos que intentan justificar la existencia una violación del derecho a la igualdad y, segundo, los encaminados a argumentar una violación del debido proceso por parte de la expresión demandada. En tercer lugar, se resolverá.

2.2.1. Consideraciones respecto de los planteamientos que intentan justificar la existencia una violación del derecho a la igualdad.

El actor en la demanda propone una serie de afirmaciones para justificar su posición según la cual la expresión “que obtengan cada uno de los miembros del grupo que no hayan sido representados judicialmente”, contenida en numeral 6 del artículo 65 de la Ley 472 de 1998, vulnera el derecho a la igualdad protegido por el artículo 13 superior. Dada la dispersión argumentativa en este acápite, sus premisas fueron agrupadas en cinco grupos de enunciados. (Ver supra I/2). A continuación se examinará cada uno ellos.

2.2.1.1. El primer argumento (supra I/2/2.1.1; p. 3) del actor plantea que no se satisface el derecho a la igualdad cuando las víctimas deben asumir el costo de los honorarios de un abogado con un porcentaje de la indemnización que les fue reconocida. De ahí el demandante infiere que con esta situación se beneficia la parte más fuerte de la disputa, en perjuicio de la más débil, que vendrían a ser las víctimas a quienes se les reconoció la indemnización.

Sobre este planteamiento la Sala encuentra dos tipos de reproches: el primero de especificidad y el segundo de suficiencia. El primero parte de un interrogante que queda sin resolver de lo dicho por el actor, esto es, ¿por qué de esta afirmación se infiere una violación al derecho a la igualdad? ¿Dónde está la real confrontación normativa o relación de lo dicho sobre el enunciado acusado respecto del artículo 13 superior? En el texto de la demanda, y aquí el segundo reproche, el actor no desarrolla ni justifica las razones, que lo llevan a concluir que de la situación descrita se configure una violación al artículo 13 de la C.P. lo cual impide que se desarrolle la discusión propia del juicio de constitucionalidad a partir de este punto.

2.2.1.2. Una situación similar ocurre con el segundo argumento (supra I/2/2.1.2; p. 4). El actor sugiere que existe una contradicción interna en el contenido del artículo 65 de la Ley 472, en tanto en la primera parte remite a las disposiciones generales de Código de Procedimiento Civil -lo cual, a su juicio, obligaría a que se aplicara lo dispuesto en el artículo 393 de este código en relación con el pago de las costas- pero por otro lado, la norma indica que aquellas personas que no fueron parte en una acción de grupo, pero se beneficiaron con el resultado, deben cancelar el costo de los honorarios del abogado coordinador un 10% de la indemnización que les fue reconocida. La contradicción radicaría en que, de acuerdo con el C.P.C., las costas las debe asumir la parte vencida en juicio y no aquella a quien se le reconoce el daño.

Independientemente de la consistencia o validez argumentativa de lo dicho por el actor, este planteamiento tiene los mismos problemas, en términos de análisis de constitucionalidad, del anterior: especificidad y suficiencia. Como se indicó antes, el juicio de constitucionalidad requiere que realmente exista una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política y en este caso, no lo hay. El actor no explica por qué de su apreciación, según la cual se debe respetar lo dispuesto por el C.P.C, en relación con

que las costas deban ser asumidas por la parte vencida en juicio y no de otra forma, se presenta una violación al derecho a la igualdad. No hay en su texto una sola explicación que al menos lo sugiera. A partir de este planteamiento, encuentra la Sala que tampoco es posible desarrollar la discusión propia del juicio de constitucionalidad.

2.2.1.3. El tercer planteamiento del actor (supra I/2/2.1.3; p. 4) dice que “[l]a expresión demandada establece un trato diferenciador entre las víctimas resarcidas entre las personas que obtienen la reparación de su daño a través de una acción individual y aquellas que lo hacen a través de una acción de grupo, trato no justificable desde ninguna perspectiva por cuanto establece una especie de castigo o discriminación en contra de las víctimas resarcidas por intermedio de [una] acción de clase o de grupo”.

La Corte ha indicado que cuando se acusa una disposición por contrariar el derecho a la igualdad, es un requisito indispensable de la construcción del cargo, la identificación de los grupos que están recibiendo un trato diferenciado por parte de una disposición normativa junto con el señalamiento “de la fundamentación acerca de la razón por la cual una determinada clasificación legal comporta un trato discriminatorio en contra de un subgrupo de personas”<sup>10</sup>. Esto significa que en la demanda deben exponerse los argumentos que expliquen por qué el tratamiento desigual resulta ser constitucionalmente injustificado, desproporcionado o irrazonable.

La anterior exigencia obedece a que el legislador puede introducir tratos legales dispares si con ello logra conseguir objetivos constitucionalmente relevantes, siempre y cuando dichos tratos desiguales resulten ser proporcionados y sean razonables. Por lo anterior, esta argumentación es necesaria y debe orientarse a demostrar que, a partir de parámetros objetivos de razonabilidad, la Constitución en el caso concreto ordena dispensar a todos los grupos de personas identificados el mismo trato. Ha dicho la Corte que “[s]in la exposición de los estos argumentos, las razones de la presunta vulneración del derecho a la igualdad resultarán insuficientes, es decir, no podrá estimarse que contengan la exposición de todos los elementos de juicio necesarios para cuestionar la constitucionalidad de la norma acusada”.

Con base en lo anterior, se pueden señalar dos problemas en el tercer planteamiento del actor. El primero tiene que ver con la identificación del grupo discriminado. El actor afirma

que el trato diferenciado se presenta “entre las personas que obtienen la reparación de su daño a través de una acción individual y aquellas que lo hacen a través de una acción de grupo” [subraya fuera de texto]. La Sala advierte que durante todo el devenir argumentativo de la demanda, el actor hizo referencia a aquellas personas que obtuvieron una indemnización en el marco de una acción de grupo, pero que nunca hicieron parte del proceso. Empero, a la hora de satisfacer el requisito de identificar los grupos que están recibiendo un tratamiento discriminatorio, señaló, sin distinción alguna, a todas aquellas personas que obtuvieron resarcimiento judicial a través de una acción de grupo en general, sin diferenciar entre quienes consiguieron este resarcimiento o indemnización porque hicieron parte del proceso y quienes nunca lo hicieron. El problema está en que los argumentos de la demanda, no pueden predicarse de forma indiscriminada entre unos y otros.

Lo anterior deviene en un problema de certeza en tanto la proposición planteada por el actor, según la cual la desigualdad se presenta entre las personas que obtienen la reparación de su daño a través de una acción individual y quienes la logran a través de una acción de grupo, no se desprende, en estricto sentido, del tenor literal de la norma. En este punto, la sala recaba en los argumentos para la decisión que habrá de tomar, puesto que además de las falencias que ya se han anotado a la demanda, el hecho de que la norma no exprese con claridad lo que el actor entiende por ella hace que los argumentos para atacar la constitucionalidad del aparte acusado, deben tener mayor contundencia. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional<sup>11</sup>, para satisfacer el requisito de certeza, se requiere que la acusación se realice efectivamente contra una proposición normativa claramente contenida en la disposición acusada y no sobre una distinta, inferida por el demandante. Y al leer la disposición que contiene el enunciado acusado, encuentra la Sala que la norma no dispone de modo alguno, ningún tipo de discriminación entre los grupos indicados expresamente por el actor.

Respecto de este punto, resulta importante precisar que a la Corte no le está dado superar la ausencia de certeza en las acusaciones hechas por los ciudadanos mediante presunciones o reconstrucciones interpretativas de lo que dicen o tratan de decir las demandas en su conjunto, para con ello, subsanar las deficiencias o satisfacer los requisitos o cargas mínimas que el actor debe satisfacer -en este caso, la identificación de los grupos respecto de los cuales se predica una eventual discriminación para la construcción de un cargo por violación

a la igualdad-. Si se admitiera la realización de este tipo de inferencias por parte de la Corporación, ello significaría admitir que la Sala Plena puede rehacer la demanda, lo cual, claramente, excede su marco de competencias. La jurisprudencia ha sido enfática en sostener que, “[s]i bien la Corte debe tomar en cuenta el carácter democrático de la acción de constitucionalidad y la necesidad de adoptar un criterio pro actione en el examen de las demandas que le son presentadas, no puede llegar al extremo de suplantar al actor en la formulación de los cargos, ni de determinar por sí misma, el concepto de la violación de las normas que ante ella se acusan como infringidas, pues ésta es una carga mínima que se le impone al ciudadano para hacer uso de su derecho político a ejercer la acción de inconstitucionalidad”.<sup>12</sup>

Ahora, incluso si no se tuviera en cuenta lo anterior, el segundo problema resulta menos tolerable. Como puede apreciarse en el texto de la demanda, el actor se limita a afirmar la existencia del trato presuntamente discriminatorio, -Dice “[l]a desigualdad es manifiesta y la discriminación en contra de los individuos representados en una acción de grupo es inaceptable.”- pero omite explicar por qué dicho tratamiento desigual resulta ser constitucionalmente injustificado, desproporcionado o irrazonable para el caso concreto de dichas personas. Dado que la Corte ha entendido que aun en aquellos casos en que existen supuestos de hecho equivalentes, el legislador debe dispensar un tratamiento igual, “siempre que no existan razones suficientes para otorgarles un trato diferente”<sup>13</sup>, las explicaciones vertidas por el demandante no pueden entenderse suficientes, pues no explican ni siquiera de manera tácita, dónde está la irrazonabilidad o desproporción en el trato acusado de discriminatorio.

Así que por este aspecto, el cargo es inepto por insuficiencia en la exposición de las razones de la vulneración constitucional.

2.2.1.4. Revisados el cuarto (Supra I/2/2.1.4; p. 5) y quinto (Supra I/2/2.1.5; p. 5) planteamientos, la Sala encuentra que tampoco resultan específicos. En concreto, en ninguno de los casos las argumentaciones propuestas están encaminadas a sugerir una violación al derecho a la igualdad, ni guardan relación directa con este principio constitucional. Aunque las afirmaciones propuestas por el actor, dan cuenta de los escenarios que le generan inconformidad, no hay premisas que le indiquen a esta Corte por qué se puede ver seriamente comprometido el contenido del artículo 13 de la Constitución, motivo por el cual

se concluye que el cargo respecto de este punto tampoco no se encuentra siquiera mínimamente estructurado respecto de una posible afectación al derecho a la igualdad.

2.2.2. Consideraciones respecto de los planteamientos que intentan justificar la existencia una violación del derecho al debido proceso.

Cuando el actor realiza la presentación de este cargo reitera uno de los planteamientos hechos cuando argumentó la violación del derecho a la igualdad (el descrito en supra 1/2/2.2). Específicamente, la idea según la cual si la norma que contiene el apartado acusado, en la parte general dispone que la sentencia se someterá a las reglas del Código de Procedimiento Civil, según las cuales (Art. 392 del C.P.C) las costas deben ser asumidas por la parte vencida, al final de la disposición, cuyo apartado se acusa, dispone que cuando se trata de personas que no hicieron parte de la acción de grupo pero que se beneficiaron del fallo y en consecuencia recibieron una indemnización deban pagar el 10% al abogado coordinador de la acción.

Sobre este punto el reproche que se le hace al actor tiene dos componentes. El primero es similar a los realizados en apartes precedentes, relacionado con el hecho de que al momento de articular un cargo no realiza una verdadera confrontación normativa que explique, al menos someramente, por qué los contenidos normativos de la Carta invocados resultan violados. Particularmente, en este caso el actor asume que de su interpretación del primer inciso del artículo 65 de la Ley 472 del 98 se deriva la violación al debido proceso por parte del enunciado acusado del numeral 6 de la misma norma. No obstante, el actor no explica por qué de esa situación se deriva una violación a alguno de los contenidos normativos del artículo 29 de la Constitución, que como es bien sabido, tiene varios componentes. Luego de hacer la lectura sobre las apreciaciones del actor es imposible identificar, específicamente dónde está la violación al derecho al debido proceso.

Incluso, si se tuvieran por ciertas las afirmaciones del actor sobre la interpretación de la norma, existe un segundo componente de reproche. El actor considera que el enunciado acusado, viola el debido proceso porque habría una contradicción entre el numeral 6 de la Ley 472 de 1998 y lo dicho por el artículo 392 del Código de Procedimiento Civil. La Sala estima pertinente precisar que el juicio de constitucionalidad se hace respecto de aquellas normas que hacen parte de la Constitución, bien sea de manera directa o con ocasión al

bloque de constitucionalidad, más no adelanta juicios de correspondencia entre diferentes textos de orden legal, dado que ello no hace parte de su competencia.

Por estos motivos, el cargo relacionado con la presunta violación al debido proceso también se considera deficientemente construido.

### 2.3 Conclusión

La Sala reconoce la complejidad que existe para encontrar un punto de equilibrio entre la dimensión de acción pública de la acción de inconstitucionalidad y los requisitos mínimos demostrativos del cargo. De un lado, la acción pública de inconstitucionalidad es un mecanismo con el que cuenta el ciudadano para mantener la vigencia de la Carta y que le permite acudir a la administración de justicia para que se excluya del ordenamiento toda norma contraria a aquella. Pero, de otro lado, no se trata de un control oficioso y de allí la necesidad de presentar ante la Corte una argumentación mínima constitutiva del cargo formulado. Si se descuida lo segundo, esto es, si la acción pierde toda exigencia de fundamentación, el control se distorsiona al punto que la Corte sería un juez casi oficioso de la constitucionalidad del derecho legislado, lo cual excedería los márgenes competenciales definidos por la propia Constitución para esta Corporación.

A pesar de la tensión descrita, en el presente asunto, resulta evidente que los cargos presentados en la acción pública de inconstitucionalidad que se estudia no se encuentran siquiera mínimamente estructurados, en tanto, como se explicó en el numeral anterior, no dan cuenta de las razones por las cuales los artículos 13 y 29 de la Carta están siendo transgredidos por la expresión acusada. Por este motivo, la Sala se inhibirá para pronunciarse de fondo sobre la demanda de la referencia.

### IV. DECISIÓN

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

#### RESUELVE:

INHIBIRSE para pronunciarse respecto de la demanda de la referencia, dirigida contra la expresión “que obtengan cada uno de los miembros del grupo que no hayan sido

representados judicialmente” contenida en numeral 6 del artículo 65 de la Ley 472 de 1998, por las razones indicadas en la parte considerativa de esta providencia.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, cúmplase, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

NILSON PINILLA PINILLA

Presidente

JUAN CARLOS HENAO PÉREZ

Magistrado

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

Salvamento de voto

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

Salvamento de voto.

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

A LA SENTENCIA C-012 de 2010

## PRINCIPIO PRO ACTIONE EN DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Aplicación (Salvamento de voto)

Según este principio, el examen de los requisitos adjetivos de la demanda no debe ser sometido a un riguroso escrutinio y se debe preferir una decisión de fondo antes que una inhibitoria, de manera que se privilegie la efectividad de los derechos de participación ciudadana y de acceso al recurso judicial efectivo ante la Corte.

Referencia: expediente D-7769

Demanda de inconstitucionalidad contra el numeral 6º (parcial) del artículo 65 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”.

Con el acostumbrado respeto por la posición de la mayoría, me aparto de la decisión por cuanto considero que la Corte no debió declararse inhibida por ineptitud sustantiva de la demanda, pues una lectura integral de la misma, desde la óptica del principio pro actione, permitía adelantar un examen material de la norma acusada, con independencia de que el cargo estuviera o no llamado a tener éxito.

1.- Mi desacuerdo no es con la fundamentación general de la sentencia sobre los requisitos que debe cumplir toda demanda de inconstitucionalidad en cuanto a la formulación de cargos, donde se exponga de manera clara, cierta, específica, pertinente y suficiente el concepto de la violación; la discrepancia es frente al análisis que de dichos requisitos ha hecho la Corte en este asunto para concluir en un fallo inhibitorio.

2.- De una parte, es preciso recordar que la demanda fue inadmitida únicamente por falta de presentación personal. Si bien ello no condicionaba el sentido de la decisión que en últimas adoptara la Sala Plena<sup>14</sup>, lo cierto es que en esa oportunidad no se advirtió de ningún reparo en cuanto a la formulación de los cargos, circunstancia que impidió al ciudadano corregir las eventuales deficiencias de su demanda.

3.- De otra parte, considero que la metodología de estudio en la formulación de los cargos fue equivocada. En este sentido, la Corte analizó de manera independiente los distintos

argumentos expuestos en cada uno de los cargos de inconstitucionalidad, cuando lo correcto hubiera sido evaluar en su conjunto los razonamientos de cada cargo, para definir luego si se cumplían las exigencias anotadas. Así, una lectura integral y sistemática de la demanda, en aplicación del principio pro actione, hubiera permitido concluir que el ciudadano sí planteó al menos un cargo apto de inconstitucionalidad. Según este principio, “el examen de los requisitos adjetivos de la demanda no debe ser sometido a un riguroso escrutinio y se debe preferir una decisión de fondo antes que una inhibitoria, de manera que se privilegie la efectividad de los derechos de participación ciudadana y de acceso al recurso judicial efectivo ante esta Corte”<sup>15</sup>

En efecto, el ciudadano propuso una problemática relacionada con la posible violación de los derechos a la igualdad y al debido proceso. En su sentir, los artículos 13 y 29 de la Carta Política exigen que la víctima reciba una indemnización integral, de modo que el pago de honorarios al abogado no sea asumido por ella (10 % de la indemnización), sino por la parte vencida, lo que a su parecer sólo se presenta en la acción de grupo y no cuando el reclamo se hace de manera individual.

4.- Lo anterior cobra mayor contundencia si se tiene en cuenta que la totalidad de los intervinientes (Ministerio del Interior y de Justicia, Defensoría del Pueblo, Universidad del Rosario, Universidad Externado de Colombia, Universidad Sergio Arboleda, Academia Colombiana de Jurisprudencia e Instituto Colombiano de Derecho Procesal), así como el propio Procurador General de la Nación, comprendieron a cabalidad el sentido de la demanda y asumieron que ella estuvo debidamente formulada, a tal punto que abordaron, sin excepción, un análisis material del asunto, algunos para defender su constitucionalidad y otros para impugnarla.

5.- En suma, la Corte debió examinar el fondo del asunto por cuanto, como he tenido ocasión de señalarlo en oportunidades precedentes<sup>16</sup>, se trata del ejercicio de un derecho de carácter político no sometido al rigor de otra clase de diligencias ni al cumplimiento de estrictos requisitos que, de ser exigidos, terminarían por suprimir la posibilidad que tienen todos los ciudadanos para acudir ante su Tribunal Constitucional y obtener una respuesta de fondo a sus reclamaciones. En esa medida, resulta incomprensible que el principio pro actione, que ha sido acogido reiteradamente por la Corte para tramitar gran número de procesos, en el presente caso haya sido desconocido en desmedro de las expectativas

legítimas del demandante.

En estas condiciones dejo constancia de mi respetuosa discrepancia con la posición de la mayoría.

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

A LA SENTENCIA C-012/10

Demanda de inconstitucionalidad contra el numeral 6º (parcial) del artículo 65 de la Ley 472 de 1998.

Magistrado Ponente:

JUAN CARLOS HENAO PÉREZ

Con el debido respeto discrepo de la decisión de mayoría, por cuanto considero que los argumentos expuestos por el actor en su escrito de demanda, sí cumplían con los requisitos mínimos para realizar un examen de fondo sobre la constitucionalidad de una norma, exigidos en el Decreto 2067 de 1991.

A mi juicio, el demandante planteó argumentos suficientes para efectuar un estudio a fondo lo que impedía a la Corte declararse inhibida por inepta demanda. Una lectura integral de la demanda permitía dar aplicación al principio pro actione, según el cual, el examen de los requisitos de la demanda de inconstitucionalidad, no debe ser en extremo riguroso y por tanto, es preferible tomar una decisión de fondo que adoptar un fallo inhibitorio.

El principio pro actione señala que el examen de los requisitos adjetivos de la demanda no debe ser sometido a un riguroso escrutinio y se debe preferir una decisión de fondo antes que una inhibitoria, de manera que se privilegie la efectividad de los derechos de participación ciudadana y de acceso al recurso judicial efectivo ante esta Corte, más aún

cuando se advierte esfuerzo y diligencia del ciudadano en atender los requerimientos para subsanar las falencias iniciales de su demanda.

En aplicación del mencionado principio se hubiese encontrado que, por lo menos, uno de los cargos formulados, sí cumplía con los requisitos exigidos para resolver de mérito.

En esta ocasión cabe resaltar que ninguno de los intervinientes realizó reparos a la forma en que fueron formulados los cargos y, por el contrario, al amparo de los cuestionamientos allí efectuados opinaron sobre el fondo de la controversia.

En mi sentir, cuando se inadmitió inicialmente la demanda, por falta de presentación personal, debió advertirse al demandante de los reparos que se presentaban en cuanto a la formulación de los cargos, para que éste tuviera oportunidad de corregirlos o aclararlos, en aplicación del artículo 6º del Decreto 2067 de 1991.

Fecha ut supra,

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

1 Cfr. Folio 9. || Al respecto, la jurisprudencia de esta Corporación ha establecido que la acción pública de inconstitucionalidad es un derecho político reservado a los ciudadanos colombianos en ejercicio, condición que se acredita con la diligencia de presentación personal ante las autoridades legalmente habilitadas e identificación del demandante con la cédula de ciudadanía o mediante un documento jurídicamente homologable. Al respecto se pueden ver entre otras las sentencias C-003 de 1993, C-275 de 1996, C-536 de 1998, C-592 de 1998, C-113 de 2000, C-366 de 2000, C-562 de 2000, C-1647 de 2000 y C-708 de 2002.

2 Cfr. Folio 22.

3 Ver Sentencias C-1052 de 2001, C-427 de 2009 y C-429 de 2009.

4 Ibídem.

5 La síntesis de este precedente se encuentra en la sentencia C-1052 de 2001. Para este caso, se utiliza la exposición efectuada por la decisión C-370 de 2006.

6 Estos son los defectos a los cuales se ha referido la jurisprudencia de la Corte cuando ha señalado la ineptitud de una demanda de inconstitucionalidad, por inadecuada presentación del concepto de la violación. Cfr. Autos 097 de 2001 y 244 de 2001 y las sentencias C-281 de 1994, C-519 de 1998, C-013 de 2000, C-380 de 2000, C-177 de 2001, entre otras.

7 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-1052/01. Fundamento jurídico 3.4.2.

8 *Ibídem.*

9 *Ibídem.*

10 Cfr. Sentencia C-1052 de 2004 y C 1067 de 2008.

11 En el mismo sentido ver las Sentencias C-1197 de 2008, C-504 de 2005, C-994 de 2004 y C-831 de 2002.

12 Cfr. Sentencia C-520 de 2002

13 Cfr. Sentencia C-624 de 2008

14 Decreto 2067 de 1991, artículo 6º.

15 Corte Constitucional, Sentencia C-508 de 2008. Cfr., Sentencias C-1052 de 2001, C-480 de 2003, C-451 de 2005 y C-144 de 2009, entre muchas otras.

16 Cfr. Salvamento de voto a la sentencia C-761 de 2009.