Sentencia C-032/03

ACCION POPULAR-Naturaleza

ACCION POPULAR-Finalidad

ACCION POPULAR Y ACCION DE GRUPO-Diferencias

ACCION CIVIL POPULAR EN PROCESO PENAL-Propósito indemnizatorio

ACCION POPULAR PREVENTIVA DE RANGO CONSTITUCIONAL-No impide existencia de acción civil popular diferente

Referencia: expediente D-4126

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 56 (parcial) de la Ley 600 de 2000 o Código de Procedimiento Penal.

Actor:

Enrique Varón Bustamante y Elba Milena Padilla Cardona

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Bogotá D.C, veintiocho (28) de enero de dos mil tres (2003).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, los ciudadanos Enrique Varón Bustamante y Elba Milena Padilla Cardona demandan el inciso segundo del artículo 56 de la Ley 600 de 2000 o Código de Procedimiento Penal. Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

II. DEL TEXTO OBJETO DE REVISIÓN.

A continuación se transcribe el texto de la disposición demandada, conforme a su publicación en el Diario Oficial No 44.097, de 24 de julio del 2000 4 de 1996, y se subraya el aparte acusado:

“LEY 600 DE 2000

(julio 24)

Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal.

(…)

CAPITULO III.

LIQUIDACION DE PERJUICIOS

(….)

ARTICULO 56. SENTENCIA CONDENATORIA Y PRONUNCIAMIENTO SOBRE LOS PERJUICIOS. En todo proceso penal en que se haya demostrado la existencia de perjuicios provenientes del hecho investigado, el juez procederá a liquidarlos de acuerdo a lo acreditado en la actuación y en la sentencia condenará al responsable de los daños causados con la conducta punible. Además, se pronunciará sobre las expensas, las costas judiciales y las agencias en derecho si a ello hubiere lugar.

Cuando se haya intentado la acción popular y ésta prospere, el juez en la sentencia condenatoria deberá señalar el monto de los perjuicios colectivos ocasionados por la conducta punible.

Cuando en la sentencia se condene al pago de indemnización colectiva se ordenará la constitución de un fondo conformado por el importe de la misma, administrado por el Defensor del Pueblo y destinado al restablecimiento de los daños causados con la infracción.

En los casos de perjuicios no valorables pecuniariamente, la indemnización se fijará en la forma prevista en el Código Penal.

Cuando obre prueba de que el ofendido ha promovido independientemente la acción civil, el funcionario se abstendrá condenar al pago de perjuicios. En caso de hacerlo, será ineficaz la condena impuesta".

III. LA DEMANDA.

Los actores consideran que la expresión acusada viola los artículos 29 y 88 de la Constitución. Según su parecer, las acciones populares, conforme a la regulación constitucional, a la Ley 472 de 1998 que las desarrolla, y tal y como lo han señalado las sentencias T-528 de 1992 y SU-067 de 1993, no tiene una finalidad indemnizatoria sino preventiva, pues busca evitar el daño o cesar el peligro que amenaza un derecho o interés colectivo. Por consiguiente, argumentan los demandantes, no es posible que la ley establezca que el juez penal deberá condenar en perjuicios cuando prospere una acción popular, pues ésta no tiene vocación indemnizatoria o reparadora sino preventiva. Esto significa, según los actores, que si prospera la acción popular "los perjuicios no se han causado y por lo tanto es improcedente condenar a una persona por un daño inexistente". Y por ello concluyen que la expresión demandada viola el artículo 88 de la Carta, pues desnaturaliza las acciones populares, así como el artículo 29 superior, pues permite una

condena en perjuicios frente a un daño que no se ha ocasionado.

IV. INTERVENCIONES

El ciudadano Augusto Ibáñez Guzmán, en representación del Instituto Colombiano de Derecho Procesal, interviene en el proceso para defender la constitucionalidad de la expresión acusada.

El ciudadano comienza por analizar el alcance de las acciones popular y de grupo previstas en el artículo 88 de la Carta y concluye que la acción popular es en principio de "competencia extrapenal", no obstante lo cual, la Corte, en la sentencia T-536 de 1994, admitió en un proceso penal la constitución de una parte civil popular. Posteriormente el interviniente resalta que el artículo 89 superior permite que la ley señale otras acciones para la protección de derechos colectivos o de grupo. Igualmente el ciudadano estudia la regulación que el estatuto procesal penal trae sobre parte civil y destaca que ese código distingue entre acción civil individual y popular, y concluye que el aparte acusado no viola el artículo 88 de la Carta, ya que representa un desarrollo del artículo 89 de la misma, en la medida en que el Legislador estableció una acción civil popular indemnizatoria, que es distinta de la acción popular preventiva, prevista por el artículo 88 constitucional. Y esto, según su parecer, es suficiente para concluir que tampoco existe vulneración del artículo 29 de la Carta pues se entiende que "en la producción de las consecuencias procesales en el Proceso Penal, se estará a las resultas probatorias sobre el daño y el monto de los perjuicios."

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

El Procurador General de la Nación, Edgardo José Maya Villazón, en concepto No 2988, recibido el 30 de agosto de 2002, solicita a la Corte que declare la constitucionalidad del aparte acusado. Según su parecer, es necesario diferenciar entre las acciones populares y de grupo, reguladas por la Ley 472 de 1998, y el actor popular que se constituye como parte civil, que es la figura establecida en el inciso demandado. La Vista Fiscal considera entonces que si bien la acción popular prevista por el inciso primero del artículo 88 superior, y desarrollada por la Ley 472 de 1998 es preventiva, y no es idónea para obtener un resarcimiento, lo cierto es que esa disposición constitucional atribuyó a la ley la facultad de regular las acciones destinadas a proteger intereses colectivos. Por consiguiente, según su parecer, la Ley 472 de 1998 no agotó el ámbito de esas acciones populares para la protección de intereses colectivos. En esas circunstancias, agrega el Procurador, teniendo en cuenta que el Código Penal prevé tipos penales que vulneran intereses colectivos, como la salud pública, se justifica "el establecimiento de la acción popular como parte civil en el proceso penal, para que la comunidad afectada pueda obtener el restablecimiento del derecho o su reparación".Y por ello, explica la Vista Fiscal, el estatuto procesal reconoce dos tipos de acción civil: la individual y la colectiva, ésta última cuando el hecho punible afecte bienes jurídicos colectivos susceptibles de resarcimiento pecuniario, pudiendo esta acción ser interpuesta por el Ministerio Público o por el actor popular. Concluye entonces la Vista Fiscal:

"Desde la óptica constitucional existen mecanismos de protección de intereses colectivos que no pueden mirarse de forma restrictiva, teniendo en cuenta que los intereses colectivos

en materia penal deben ser analizados siempre con relación al bien jurídico protegido en cada uno de los tipos penales, a su titular y a la materialización de los perjuicios que ha sufrido el perjudicado.

De lo anterior, se colige que el pronunciamiento por parte del juez penal en la sentencia condenatoria sobre los perjuicios ocasionados con el hecho punible, no solamente se ajusta al artículo 88 de la Carta Política, sino que desarrolla cabalmente uno de los principios fundantes del Estado social Derecho, cual es la prevalencia del interés general."

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia.

1. Conforme al artículo 241 ordinal 4º de la Constitución, la Corte es competente para conocer de la constitucionalidad del inciso segundo del artículo 56 de la Ley 600 de 2000 o Código de Procedimiento Penal, ya que se trata de una demanda de inconstitucionalidad en contra de una norma que hace parte de una Ley de la República.

El problema jurídico

Por su parte, el interviniente y la Vista Fiscal defienden la constitucionalidad del inciso acusado pues consideran que la demanda parte de una confusión entre la acción popular para prevenir afectaciones de derechos colectivos y la acción civil popular en el proceso penal, que tiene pretensiones indemnizatorias. Además estos intervinientes consideran que el cargo se funda en una visión reductora de las acciones de protección de los derechos colectivos.

Conforme a lo anterior, el problema constitucional que plantea el presente caso es si viola el debido proceso y desconoce la regulación constitucional de la acción popular que el estatuto procesal penal haya señalado que el juez penal deberá condenar por perjuicios colectivos, si se intentó y prosperó la acción popular. Para responder a ese interrogante, la Corte comenzará por recordar brevemente la naturaleza de la acción popular y su relación con la parte civil en el proceso penal, para de esa manera poder determinar si la regulación acusada viola o no la Constitución.

Acción popular y actor popular en el proceso penal.

3. La Carta prevé la existencia de acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, así como la existencia de acciones de clase o de grupo para la indemnización de los daños ocasionados a un número plural de personas (CP art. 88). Por su parte la Ley 472 de 1998 desarrolló ese mandato constitucional y reguló estas acciones populares y de grupo.

4. En numerosas oportunidades, esta Corte ha estudiado la naturaleza de estas acciones constitucionales destinadas a proteger los derechos colectivos y los intereses difusos1. Y específicamente esta Corporación ha destacado que la acción popular tiene una naturaleza pública y preventiva, por lo que no tiene una vocación indemnizatoria, ya que no pretende reparar un daño sino proteger a las personas en el goce del derecho colectivo. Así, la sentencia C-215 de 1999, MP Martha Victoria Sáchica de Moncaleano, luego de estudiar en

detalle las características de esta acción, señaló al respecto:

“Ahora bien, otra característica esencial de las acciones populares es su naturaleza preventiva, lo que significa que no es ni puede ser requisito para su ejercicio, el que exista un daño o perjuicio de los derechos o intereses que se busca amparar, sino que basta que exista la amenaza o riesgo de que se produzca, en razón de los fines públicos que las inspiran. Desde su remoto origen en el derecho romano, fueron concebidas para precaver la lesión de bienes y derechos que comprenden intereses superiores de carácter público y que por lo tanto no pueden esperar hasta la ocurrencia del daño.

La carencia de contenido subjetivo de las acciones populares implica que en principio, no se puede perseguir un resarcimiento de tipo pecuaniario en favor de quien promueve el reclamo judicial de un interés colectivo.

(….)

De igual manera, dichos mecanismos buscan el restablecimiento del uso y goce de tales derechos e intereses colectivos, por lo que también tienen un carácter restitutorio, que se debe resaltar.

Finalmente, hay que observar que estas acciones tienen una estructura especial que la diferencia de los demás procesos litigiosos, en cuanto no son en estricto sentido una controversia entre partes que defienden intereses subjetivos, sino que se trata de un mecanismo de protección de los derechos colectivos prexistentes radicados para efectos del reclamo judicial en cabeza de quien actúa a nombre de la sociedad, pero que igualmente están en cada uno de los miembros que forman la parte demandante de la acción judicial”.

5. Los demandantes aciertan entonces en señalar que la acción popular prevista por el artículo 88 de la carta tiene una finalidad preventiva y no indemnizatoria, a diferencia de la acción de grupo, que tiene, ella sí, una vocación indemnizatoria, pues pretende la reparación de un daño consumado. Por ello esta Corte ha señalado que “la diferencia sustancial entre la acción popular y la de grupo es que la primera pretende la protección de los derechos e intereses colectivos, mientras que la segunda persigue la reparación de un perjuicio por un daño común ocasionado a un número plural de personas.2”

Una de las premisas de la demanda es entonces acertada, pues la acción popular prevista por el artículo 88 superior es preventiva, por lo que, en principio, no puede ser utilizada para obtener la indemnización de un daño. Sin embargo, lo anterior no significa que el cargo de los actores esté obligatoriamente llamado a prosperar, pues para que ello ocurra, se requerirían que al menos uno de los siguientes dos elementos suplementarios sea también cierto: (i) que la acción popular a que hace referencia el inciso acusado sea la misma acción popular prevista por el artículo 88 de la Carta; o (ii) que la Constitución haya prohibido que exista una forma de acción indemnizatoria en el proceso penal, para reparar daños a intereses colectivos, y que sea denominada también acción popular. Entra pues la Corte a examinar esos dos aspectos.

6. Para entender la referencia del inciso acusado a la acción popular, es necesario no analizar ese aparte aisladamente. Ahora bien, ese inciso hace parte del artículo 56 del C de PP, que

regula la liquidación de los perjuicios en la sentencia condenatoria en los procesos penales. El primer inciso de ese artículo 56 ordena entonces que si en el proceso ha sido demostrada la existencia de perjuicios provenientes del hecho investigado, el juez deberá liquidarlos de acuerdo a lo acreditado, y en la sentencia condenará al responsable. Por su parte el segundo inciso, que es el acusado, precisa que si ha sido intentada la acción popular y ésta prospera, entonces el juez en la sentencia condenatoria deberá señalar el monto de los perjuicios colectivos ocasionados por la conducta punible. A su vez el artículo 45 de ese mismo estatuto, establece que la acción civil puede ejercerse en el proceso penal y puede ser "individual o popular" y busca "el resarcimiento de los daños y perjuicios individuales y colectivos causados por la conducta punible".

Una interpretación sistemática de esas dos disposiciones muestra entonces que cuando el aparte acusado menciona la "acción popular" no está hablando de la "acción popular" para prevenir la vulneración de derechos colectivos que establece el inciso primero del artículo 88 de la Carta, como equivocadamente lo piensan los actores, sino que el inciso demandado hace referencia a la acción civil popular prevista en el propio estatuto procesal penal, que es un instrumento procesal para lograr el resarcimiento de los daños colectivos ocasionados por el delito. Esto significa que esa acción popular en el proceso penal tiene un propósito esencialmente indemnizatorio, por lo que uno de los supuestos básicos de la demanda se derrumba. En efecto, si esa acción popular en el proceso penal busca el resarcimiento de un perjuicio colectivo provocado por el hecho punible, entonces se entiende que la acción prospera cuando ha sido demostrado ese daño colectivo que debe ser reparado. Y por ello no existe ninguna vulneración del debido proceso en que la norma acusada ordene al juez señalar el monto de los perjuicios colectivos ocasionados por la conducta punible, si dicha acción popular en el proceso penal prospera.

7. Con todo, podría argumentarse, como parecen hacerlo los actores, que esa regulación es inconstitucional pues la ley estaría desnaturalizando la acción popular, al convertirla en un instrumento indemnizatorio, cuando el artículo 88 superior le confiere una función preventiva. A pesar de su aparente fuerza, ese argumento no es de recibo, por cuanto, como bien lo señala el interviniente y la Vista Fiscal, el artículo 88 superior prevé la existencia de la acción popular para prevenir la vulneración derechos colectivos, pero no sólo también establece otras acciones para reparar los daños a intereses colectivos sino que, además, en ningún momento prohíbe que fuera de esas dos acciones constitucionales existan otros mecanismo judiciales para salvaguardar dichos derechos colectivos, ya sea evitando su vulneración, o ya sea reparando los daños ocasionados. Es más, explícitamente el artículo 89 superior establece que además de los mecanismos de protección de los derechos constitucionales expresamente consagrados en la Carta, la ley deberá desarrollar otros recursos, acciones, y procedimientos para la protección de los derechos individuales, de grupo o colectivos.

Conforme a lo anterior, la existencia de una acción popular preventiva de rango constitucional no impide que la ley establezca una acción civil popular distinta, que busque en el proceso penal la reparación de daños a derechos e intereses colectivos derivados de un hecho punible. Y eso es lo que regula precisamente el aparte acusado, por lo que la acusación de los actores pierde todo sustento.

8. Sin embargo, los actores podrían objetar que el estatuto procesal penal puede establecer una acción civil en el proceso penal para la indemnización de daños colectivos, pero no puede calificarla de "acción popular", pues estaría desnaturalizando la verdadera acción popular, que es esencialmente preventiva y de rango constitucional.

Ese reparo no es de recibo pues la disposición acusada no está desarrollando la acción popular prevista por el artículo 88 superior, la cual ha sido regulada por la Ley 472 de 1998. El inciso demandado hace referencia a la acción civil popular que, como se ha mostrado, es una figura distinta. Es cierto que, por su naturaleza indemnizatoria, esa acción civil popular en el proceso penal es más próxima a las acciones de clase y de grupo previstas por el inciso segundo del artículo 88 de la Carta que a las acciones populares establecidas en el inciso primero de esa disposición constitucional. Y por ello incluso, a nivel de técnica legislativa, tal vez hubiera sido deseable denominar de otra forma a esa acción civil popular indemnizatoria, a fin de evitar los equívocos en que incurren los demandantes. Sin embargo, ese posible defecto de técnica legislativa no tiene ninguna incidencia constitucional, por cuanto la regulación del estatuto procesal penal permite determinar con claridad la naturaleza indemnizatoria de esa acción civil popular, tal y como se mostró en los fundamentos anteriores de esta sentencia. Es más, en una ocasión anterior, esta Corte ya había precisado que a pesar de su denominación como acción popular, esta intervención del actor civil popular se asemejaba más a las acciones de grupo o clase. Dijo entonces esta Corporación:

"No se requiere de una regulación expresa de la ley, diferente a la contenida en el art. 88 de la Constitución Política y en las normas del Código de Procedimiento Penal que se han mencionado, para legitimar una acción popular tendiente a obtener el pago de los perjuicios presuntamente sufridos por los usuarios del servicio de energía eléctrica, con ocasión de los hechos ilícitos a que alude Fundepúblico. En efecto, la acción popular en este caso se ha instaurado con fines resarcitorios y en beneficio de los referidos usuarios, como lo autoriza la ley procesal. Por lo tanto, aquélla se identifica, en principio, como una acción de grupo o de clase3".

9. La Corte concluye entonces que los cargos de los demandantes carecen de sustento. El inciso acusado será entonces declarado exequible pues en nada vulnera la Carta que la ley ordene al juez a señalar en la sentencia el monto de los perjuicios colectivos derivados del hecho punible, si se ha intentado la acción civil popular y ésta prospera, pues se entiende que la prosperidad de esa acción implica que fue demostrada la existencia de dichos perjuicios. Con todo, la Corte aclara que esto obviamente no significa que ese actor popular persiga únicamente una pretensión indemnizatoria pues, conforme a la doctrina desarrollada por esta Corporación y por el derecho internacional de los derechos humanos, las víctimas y perjudicados por los hechos punibles tienen no sólo derecho a la reparación integral sino además derecho a la verdad y a que se haga justicia en el caso concreto4.

VII. DECISIÓN

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

Declarar EXEQUIBLE el inciso segundo acusado del artículo 56 de la Ley 600 de 2000 o Código de Procedimiento Penal, que literalmente dice: "Cuando se haya intentado la acción

popular y ésta prospere, el juez en la sentencia condenatoria deberá señalar el monto de los perjuicios colectivos ocasionados por la conducta punible.”

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

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

LA SUSCRITA SECRETARIA GENERAL

DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

Que el H. Magistrado doctor RODRIGO ESCOBAR GIL, no firma la presente sentencia por encontrase en permiso debidamente autorizado por la Sala Plena.

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaria General

LA SUSCRITA SECRETARIA GENERAL

DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

Que el H. Magistrado doctor JAIME CORDOBA TRIVIÑO, no firma la presente sentencia por cuanto le fue aceptado impedimento para intervenir en la presente decisión.

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Ver, entre otras, las sentencias C-875 de 2002, C-215 de 1999, T-536 de 1994 y T-254 de 1993

2 Sentencia C-215 de 1999, MP Martha Victoria Sáchica de Moncaleano

4 Ver sentencias C-740 de 2001, C-1149 de 2001, y C-282 de 2002.