C-215-99

Sentencia C-215/99

ACCION POPULAR-Finalidad

Dentro de los mecanismos de protección de los derechos constitucionales, la Carta de 1991 elevó a cánon constitucional: las denominadas acciones populares (art. 88, inciso primero, C.P.). Estos instrumentos buscan proteger esa categoría de derechos e intereses en cuanto se relacionan con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia y otros de similar naturaleza que se definan por el legislador.

ACCION DE CLASE O DE GRUPO-Finalidad

Las acciones de grupo o de clase (art. 88, inciso segundo, C.P.), las cuales se originan en los daños ocasionados a un número plural de personas que deciden acudir ante la justicia en acción única, para obtener la respectiva reparación y que a pesar de referirse a intereses comunes, se pueden individualizar en relación con el daño cuya indemnización se persigue. En este caso, se trata de proteger intereses particulares de sectores específicos de la población (por ejemplo, consumidores), de ahí su denominación original de class action.

ACCION POPULAR-Carácter público

El carácter público de las acciones populares, implica que el ejercicio de las acciones populares supone la protección de un derecho colectivo, es decir, de un interés que se encuentra en cabeza de un grupo de individuos, lo que excluye motivaciones meramente subjetivas o particulares. No obstante, suponen la posibilidad de que cualquier persona perteneciente a esa comunidad, pueda acudir ante el juez para defender a la colectividad afectada, con lo cual se obtiene de manera simultánea, la protección de su propio interés.

ACCION POPULAR-Naturaleza preventiva

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.

ACCION POPULAR-Naturaleza

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. Solamente, en algunos casos, el legislador ha previsto el reconocimiento de los gastos en que incurra la persona que actúa en defensa del interés público o de una recompensa, que de todas maneras no puede convertirse en el único incentivo que debe tener en mira quien debe obrar más por motivaciones de carácter

altruista y solidario, en beneficio de la comunidad de la que forma parte. Ha afirmado la Corte " ... su propia condición permite que puedan ser ejercidas contra las autoridades públicas por sus acciones y omisiones y por las mismas causas, contra los particulares; su tramitación es judicial y la ley debe proveer sobre ellas atendiendo a sus fines públicos y concretos, no subjetivos ni individuales". Dichos mecanismos buscan el restablecimiento del uso y goce de tales derechos e intereses colectivos, por lo que también tienen un carácter restitutorio. 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.

ACCION DE CLASE O DE GRUPO-Naturaleza

En cuanto se refiere a las acciones de clase o de grupo, hay que señalar que éstas no hacen relación exclusivamente a derechos constitucionales fundamentales, ni únicamente a derechos colectivos, toda vez que comprenden también derechos subjetivos de origen constitucional o legal, los cuales suponen siempre – a diferencia de las acciones populares – la existencia y demostración de una lesión o perjuicio cuya reparación se reclama ante la juez. En este caso, lo que se pretende reivindicar es un interés personal cuyo objeto es obtener una compensación pecuniaria que será percibida por cada uno de los miembros del grupo que se unen para promover la acción. Sin embargo, también es de la esencia de estos instrumentos judiciales, que el daño a reparar sea de aquellos que afectan a un número plural de personas que por su entidad deben ser atendidas de manera pronta y efectiva.

OMISION LEGISLATIVA

La omisión legislativa se configura, cuando el legislador no cumple en forma completa un deber de acción expresamente señalado por el constituyente, o lo hace en forma imperfecta. Este ocurre cuando se configura, "una obligación de hacer", que el constituyente consagró a cargo del legislador, "el cual sin que medie motivo razonable, se abstiene de cumplirla, incurriendo con su actitud negativa, en una violación a la Carta".

ACCION POPULAR-Caducidad

La acción popular puede promoverse durante el tiempo que subsista la amenaza o peligro al derecho e interés colectivo, sin límite de tiempo alguno No obstante, encuentra la Corte, que la excepción que en la misma disposición se prevé cuando la acción se dirige a "volver las cosas a su estado anterior", en cuanto establece un plazo de cinco (5) años para instaurarla, contados a partir de la acción u omisión que produjo la alteración, desconoce el debido proceso y el derecho de acceso a la administración de justicia, de los miembros de la comunidad que se ven afectados en sus derechos e intereses colectivos. Carece entonces de fundamento razonable y por lo mismo violatorio de derechos y principios constitucionales, el que a pesar de que exista la probabilidad de subsanar y hacer cesar una situación que afecta derechos esenciales de una comunidad presente o futura, se cierre la oportunidad para cualquiera de los sujetos afectados de actuar en su defensa, al establecer un término de caducidad cuando se demanda el restablecimiento de las cosas al estado anterior a la

violación del derecho, mientras ello fuere físicamente posible.

ACCION DE CLASE O DE GRUPO-Caducidad

En el caso de la caducidad para la instauración de la acción de grupo, se está frente a circunstancias diferentes a las que se protegen mediante la acción popular, toda vez que es evidente que se refiere a derechos de distinta entidad, pues se trata de derechos subjetivos que si bien pertenecen a un conjunto de personas, aquellos pueden ser también objeto de acciones individuales para el resarcimiento que corresponda a cada una de ellas. La garantía constitucional se reduce entonces, a la alternativa de acudir a un mecanismo ágil de defensa en un lapso prudencial, sin que con ello se elimine la posibilidad para los miembros de ese grupo, de ejercer posteriormente y dentro de los términos ordinarios de caducidad, las acciones individuales que correspondan. Por consiguiente, la fijación de un término de caducidad para ejercer la acción de grupo encuentra pleno sustento en la defensa de la seguridad jurídica, el interés general y la eficacia de la administración justicia y en el deber consagrado en el artículo 95-7 de la Constitución de colaborar con el buen funcionamiento de la misma.

ACCION POPULAR-Titularidad

Estima la Corte en relación con el artículo 12 acusado, que la finalidad de este precepto es no sólo la de permitir a la persona afectada en un derecho colectivo ejercer las acciones populares para obtener la protección de su derecho, sino además, extender esa facultad a aquellos funcionarios públicos que, como el Procurador, el Defensor del Pueblo y los Personeros tienen a su cargo la defensa de los derechos e intereses públicos.

ACCION POPULAR-Ejercicio

La Sala debe precisar en relación con esta disposición, que la posibilidad que se concede para que una persona diferente al afectado, actúe en su nombre en el ejercicio de una acción popular, debe entenderse referida a la actuación de un apoderado judicial y no a la actuación de un agente oficioso. No puede ser otro el sentido de la norma, cuando en el inciso segundo, al disponer la notificación al Defensor del Pueblo, establece que ésta procederá “cuando se interponga una acción popular sin la intermediación de un apoderado judicial”; es decir, la ley prevé dos situaciones: i) La instauración de una acción popular directamente por la persona afectada por la violación de derechos o intereses colectivos; ii) La presentación de dicha acción por medio de apoderado judicial que lo represente, en virtud del poder que le sea conferido por el interesado.

ACCION DE CLASE O DE GRUPO-Titularidad

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

PACTO DE CUMPLIMIENTO-Objetivo

El objetivo que persigue el pacto de cumplimiento es, previa la convocatoria del juez, que las partes puedan llegar a un acuerdo de voluntades para obtener el oportuno restablecimiento y reparación de los perjuicios ocasionados a los derechos e intereses colectivos, dando con ello una terminación anticipada al proceso y solución de un conflicto y por ende, un menor desgaste para el aparato judicial. Además, cabe observar, que el acuerdo no sólo debe ser avalado por el juez, en el caso de encontrar que el proyecto de acuerdo no contiene vicios de ilegalidad, sino que ha de contar con la intervención del Ministerio Público, cuyo papel es el de proteger los derechos colectivos en juego, dada su función de "defensor de los intereses colectivos". Ese acuerdo contribuye a obtener la pronta reparación de los perjuicios ocasionados por la vía de la concertación, reduciendo los términos del proceso y en consecuencia, de la decisión que debe adoptar el juez

CONCILIACION-Pone fin a controversias colectivas

La posibilidad de conciliación prevista en el artículo 27 acusado, como un mecanismo para poner fin a una controversia judicial en torno a la amenaza o violación de derechos e intereses colectivos, no contradice el ordenamiento constitucional, razón por la cual, el fallo que aprueba el pacto de cumplimiento hace tránsito a cosa juzgada.

CARGA DE LA PRUEBA-Alcance

El demandante funda la inconstitucionalidad de la carga la prueba, en conexión con los casos de responsabilidad objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos, eventos no regulados por la ley en mención. Si por razones económicas o técnicas el demandante no puede acreditar las pruebas, el juez deba impartir las órdenes necesarias para suplir la deficiencia probatoria, para lo cual puede solicitar a la entidad pública cuyo objeto esté referido al tema materia de debate, dichos experticios probatorios y así obtener los elementos indispensables para adoptar un fallo de mérito. Además, el derecho fundamental a la presunción de inocencia consagrado en el artículo 29 superior es aplicable a todos los poderes públicos y a las personas en general, razón por la cual trasladar la carga de la prueba al demandado como lo pretende el actor, equivaldría a presumir desde un comienzo, con la sola presentación de la demanda, su responsabilidad.

ACCION POPULAR-Término para proferir sentencia

En cuanto se refiere al término de veinte (20) días previsto en la norma acusada para que se profiera sentencia en materia de acciones populares, no encuentra la Corte que se vulnere como lo afirma el demandante, el derecho a una pronta y adecuada justicia, por cuanto la libertad configurativa de que goza el legislador en este caso, conferida por el artículo 88 de la Constitución, lo faculta para establecer los plazos y términos a que deben someterse las partes y el juez en sus actuaciones dentro del proceso. Considera la Corte, que se trata de un plazo razonable que no vulnera ninguno de los derechos invocados por el actor, cuyo incumplimiento genera de todas maneras las sanciones previstas en la ley de conformidad con el artículo 228 del ordenamiento constitucional.

ACCION POPULAR-Carácter restitutorio

El carácter restitutorio de las acciones populares justifica de manera suficiente, la orden judicial de restablecer cuando ello fuere físicamente posible, la situación afectada al estado anterior a la violación del derecho. El objetivo esencial de una acción popular es la protección efectiva de derechos intereses colectivos, de manera que se hagan cesar los efectos de su quebrantamiento, de manera obvia, si ello es posible. Por tal motivo, es al juez a quien corresponde determinar si ese restablecimiento es factible o si al no serlo, debe decretarse una indemnización, más aún, cuando la acción popular no persigue esencialmente un beneficio de tipo pecuniario.

CONDENA IN GENERE-Alcance

En cuanto hace relación a la condena “in genere” prevista por la misma disposición, que a juicio del actor desconoce también el debido proceso, al requerir de un trámite incidental adicional se reitera lo señalado por esta Corporación, con ocasión del examen del artículo 25 del Decreto 2591 de 1991. Es evidente que la brevedad de los términos establecidos por el legislador para dar trámite a las acciones populares, no permite la determinación concreta de los perjuicios causados por la violación de un derecho colectivo, por lo que resulta razonable remitir al trámite incidental, la fijación del monto de tal indemnización.

VIGENCIA DE OTRAS ACCIONES POPULARES

Otras acciones populares existentes en nuestro ordenamiento, como las reguladas por el Código Civil, la ley de reforma urbana y el estatuto financiero, no desaparecen en la medida en que su trámite y procedimiento se debe sujetar a las normas generales previstas en esta ley y por tanto, no se oponen al ordenamiento constitucional, sino que por el contrario, se multiplican para formar un amplio conjunto de instrumentos de protección de los derechos de las personas y en particular, de la comunidad. De igual forma, es preciso manifestar que las acciones populares previstas en distintas legislaciones para la protección de los derechos colectivos, en la medida en que no violan el artículo 88 de la Constitución, ni se oponen a la ley 472 de 1998, encuadran dentro del ordenamiento jurídico y se convierten en mecanismos específicos aplicables a situaciones especiales.

ACCION DE CLASE O DE GRUPO Y ACCION POPULAR-Diferencias

La doctrina ha definido como las acciones de grupo, cuyo objeto no es otro que obtener el reconocimiento y pago de la indemnización de perjuicios por los daños producidos a un derecho o interés colectivo. 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.

ACCION DE CLASE O DE GRUPO Y ACCION POPULAR-Jurisdicción

Resulta fundado y razonable que el legislador haya determinado que las jurisdicciones contencioso administrativa y civil ordinaria sean las competentes para conocer y tramitar tanto las acciones populares como las de grupo. En tal virtud, cuando la norma acusada señala cuales procesos son de competencia de una u otra jurisdicción, lo hace teniendo en cuenta la naturaleza de la función desarrollada por la persona o funcionario que produjo u

ocasionó el daño al interés o derecho colectivo. Además, la distribución de competencias que el legislador hace entre las dos jurisdicciones tiene sustento en el factor subjetivo, ya que se violaría el debido proceso si se desconociera la naturaleza jurídica de los autores del perjuicio, pues en algunos casos éstos serán particulares, y en otros, personas públicas y privadas con funciones administrativas, las causantes de los hechos dañosos a los derechos e intereses colectivos.

ACCION DE CLASE O DE GRUPO-Oportunidad para intervenir

Se establecen dos modalidades a través de las cuales, las personas afectadas en un derecho o interés colectivo que hubieren sufrido un perjuicio, pueden hacerse parte del proceso iniciado en virtud de una acción de grupo: el primero, antes de la apertura a pruebas, mediante la presentación de un escrito en el que se indique el daño sufrido, su origen y el deseo de acogerse al fallo y de pertenecer al grupo; el segundo, dentro de los veinte días siguientes a la publicación de la sentencia, suministrando la misma información y siempre que su acción no haya prescrito o caducado. Para la Corporación, dicha disposición no vulnera el debido proceso; por el contrario, asegura la efectividad del principio del Estado social de derecho y en particular, uno de los fines esenciales del Estado, como lo es el de garantizar la efectividad de los principios y derechos consagrados en la Constitución, uno de ellos, el que tiene toda persona para acceder a la administración de justicia. Y es que la finalidad perseguida por la norma demandada es de una parte, permitir a aquellas personas que sufrieron un mismo daño o perjuicio a un derecho o interés de la colectividad, y que por motivo de desinformación, desconocimiento u otro, no conocieron de la existencia del proceso puedan, previo el lleno de unos requisitos fijados en la norma, acogerse a los beneficios de la sentencia. Ello no sólo favorece al particular, sino también a la administración de justicia, pues evita que ésta se desgaste con un nuevo proceso por los mismos hechos y contra la misma persona.

FONDO PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS

En nada quebranta el ordenamiento constitucional, la disposición que asigna al citado Fondo, el recibo, administración y pago a los beneficiarios, de las indemnizaciones individuales decretadas por el juez en virtud de una acción de grupo. La Sala no comparte el criterio del actor, en cuanto considera que el beneficiario de la indemnización se perjudica al tener que acudir a la Defensoría del Pueblo a solicitar su pago. Por el contrario, resulta más efectivo, el que una sola entidad dedicada al apoyo de los ciudadanos en la protección de sus derechos, administre esos dineros para efecto de la cancelación de las mencionadas indemnizaciones a los favorecidos. Con seguridad, esta disposición permitirá agilizar esos pagos, pues la norma prevé un trámite muy sencillo para que cada uno de los miembros del grupo reciba la suma correspondiente, que en nada contraría el debido proceso de los afectados, pues con ello se busca esencialmente, facilitar dichos cobros.

PRESCRIPCION DEL DERECHO AL PAGO DE LA INDEMNIZACION

La pérdida del derecho a reclamar la indemnización reconocida en una sentencia como consecuencia de la violación de derechos e intereses colectivos, por el hecho de no haberla reclamado el beneficiario dentro del plazo de un (1) año posterior al fallo, configura a juicio de la Corte, una manifiesta violación de la protección constitucional de la propiedad y de los

derechos adquiridos. En este caso, en virtud del fallo, el afectado se ha convertido en titular de un derecho de dominio sobre una indemnización que ingresa a su patrimonio, como una justa compensación y reparación del daño derivado de la vulneración de un derecho colectivo. Por lo tanto, el hecho de que transcurra un año sin reclamar su pago, no legitima desde el punto de vista constitucional, la pérdida de ese derecho. A lo anterior se agrega que, en el caso particular de la indemnización decretada en virtud de una acción popular, aquella no se refiere únicamente al resarcimiento por la violación de derechos individuales, sino que se trata de la reparación de los daños causados por la vulneración a derechos e intereses colectivos, es decir en beneficio de toda una comunidad afectada. Además de que constituye una justa sanción a las entidades o personas responsables de tal vulneración. No obstante, ello no significa que no haya prescripción alguna para reclamar dicha indemnización. Sin duda, subsiste respecto del reclamo del pago de la indemnización decretada por el juez, la prescripción ordinaria de la acción ejecutiva correspondiente, que no puede sujetarse a un plazo que resulta irrazonable por su brevedad. Todo ello, sin perjuicio que el legislador establezca en un futuro otro plazo que cumpla con los requisitos de razonabilidad y proporcionalidad acordes con el ordenamiento superior.

TRASLADO DE INDEMNIZACION AL FONDO PARA LA DEFENSA DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS

No encuentra la Corte tacha alguna de inconstitucionalidad en relación con la posibilidad de traslado del monto de esa indemnización al Fondo, cuando el beneficiario renuncie a ella, pues en este caso se trata de una cesión voluntaria de derechos que en nada contraría el ordenamiento constitucional. Más aún, esos dineros están destinados a su vez a la financiación de las acciones colectivas de personas que no estén en capacidad de asumir los costos que implica un proceso judicial.

ACCION POPULAR-Financiación

Es fin esencial del Estado garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución. El precepto acusado no hace cosa distinta que buscar esa efectividad, al subsidiar la presentación de esas acciones a personas de escasos recursos y así facilitar su acceso a la administración de justicia, pues debido a los gastos que puede demandar el ejercicio de las mencionadas acciones, quedarían sin la posibilidad de lograr la protección de sus derechos e intereses colectivos. En consecuencia, nada impide que como lo dispone el literal c) del artículo 71 acusado, dentro de su función de velar por la promoción y el ejercicio de los derechos humanos, pueda la Defensoría del Pueblo, sin contravenir el ordenamiento constitucional, no sólo invocar en nombre de las personas que no están en condiciones de hacerlo directamente o a través de apoderado judicial, tanto las acciones populares como las de grupo, como también determinar el monto de la financiación de las mismas.

DERECHOS COLECTIVOS-Divulgación

La ley en el precepto acusado no hace otra cosa que garantizar la efectividad de los mandatos constitucionales, en particular el de la difusión de los derechos humanos y la instrucción a los habitantes del territorio nacional en el ejercicio de sus derechos colectivos, y de las acciones populares y de grupo. Cabe observar que el período que se fijó en cuanto a la

pedagogía de la Ley 472 de 1998, coincide con el plazo establecido para la entrada en vigencia de la misma, por lo que puede inferirse que el término de un año para divulgar y realizar campañas masivas de educación sobre los derechos colectivos y su procedimiento para hacerlos efectivos, atiende una finalidad racional de capacitación, educación y orientación a la ciudadanía acerca de acciones novedosas o desconocidas, de manera que cuando comience a regir, exista un adecuado conocimiento de los mencionados derechos,y de la forma de garantizar su efectividad y velar por su protección. Así entonces, lo que persigue el precepto impugnado es coadyuvar eficazmente la tarea estatal de promover y divulgar los mecanismos constitucionales de que disponen las personas para la protección de sus derechos y la defensa de la integridad del orden jurídico.

VIGENCIA DE LA LEY-Señalamiento por el legislador

Es al legislador a quien compete decidir el momento en el cual la ley ha de empezar a regir, potestad que incluye la de disponer una fecha determinada en que aquélla comenzará a regir, atendiendo a los criterios que estime justifican de manera razonable esa entrada en vigencia. El legislador puede, sin quebrantar los preceptos superiores, determinar que ésta sólo producirá efectos un año después de su promulgación. En este caso, se tuvieron en cuenta circunstancias como la congestión de los despachos judiciales y la difícil situación de las finanzas públicas para poner en funcionamiento los juzgados administrativos que serán los competentes para resolver una gran parte de las acciones de grupo y populares que se instauren. Tratándose de acciones poco conocidas por la ciudadanía, es lógico que el legislador haya previsto un lapso prudencial y adecuado, que permita promocionar y difundir los derechos colectivos, así como las citadas acciones.

Referencia: Expedientes D-2176, D- 2184 y D-2196 (acumulados)

Acción pública de inconstitucionalidad contra los artículos 11, 12 (parcial) , 13, 27, 30, 33, 34 (parcial), 45, 46, 47, 48 (parcial), 50, 53 (parcial), 55, 65 (parcial), 70 (parcial), 71, 73, 85 y 86 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”.

Demandantes:

Andrés de Zubiría Samper, Luis Enrique Cuervo Pontón y Armando Palau Aldana.

Magistrada Ponente (E):

Dra. MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Santafé de Bogotá, D.C., abril catorce (14) de mil novecientos noventa y nueve (1999).

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, los ciudadanos ANDRES DE ZUBIRIA SAMPER, LUIS ENRIQUE CUERVO PONTON Y ARMANDO PALAU ALDANA, promovieron sendas demandas ante la Corte Constitucional contra los artículos 11, 12 (parcial), 13, 27, 30, 33, 34 (parcial), 45, 46, 47, 48 (parcial), 50, 53 (parcial), 55, 65 (parcial), 70 (parcial), 71, 73, 85 y 86 de la Ley 472 de 1998, las cuales se procede a resolver, una vez cumplido el trámite regulado para los juicios de constitucionalidad por el Decreto Ley 2067 de 1991

correspondiente y previas las siguientes consideraciones.

En primer término cabe anotar que dada la identidad de la materia regulada por las normas acusadas, la Sala Plena decidió acumular las referidas demandas, con el fin de que sean estudiadas de manera conjunta y decididas mediante una misma sentencia, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 5o. del Decreto 2067 de 1991.

COMPETENCIA

En virtud de lo dispuesto por el artículo 241, numeral 4) de la Carta Política, la Corte Constitucional es competente para decidir de manera definitiva en relación con las demandas que en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, se promovieron contra varios artículos de la Ley 472 de 1998.

ACLARACION PREVIA : ESTRUCTURA DEL FALLO

En atención a la extensión y diversidad de temas que plantean las demandas en referencia, y con el propósito de ordenar y dar claridad al estudio que corresponde a esta Corporación, en relación con los cargos de inconstitucionalidad formulados por los demandantes contra las normas en mención, se ha adoptado un esquema de análisis distinto al que de manera corriente se utiliza en las sentencias de constitucionalidad.

En primer término, a manera de consideraciones generales, se hará una síntesis de los antecedentes doctrinales y jurisprudenciales sobre las Acciones Populares y De Grupo, que resulta de suma utilidad para el posterior análisis de constitucionalidad que ya de manera específica le compete a la Corte, respecto de cada una de las disposiciones acusadas.

Luego de esa exposición general, en títulos separados y después de la respectiva transcripción de la norma acusada, se efectuará en su orden, una relación sucinta de los argumentos de la demanda, de las intervenciones que se presentaron en relación con cada una de ellas, del concepto del Procurador General de la Nación y en seguida, se realizará el examen del respectivo cargo de inconstitucionalidad.

I. CONSIDERACIONES GENERALES

1. Protección constitucional a los derechos colectivos. Hacia un derecho participativo y solidario

Dentro del marco del Estado social de Derecho y de la democracia participativa consagrado por el constituyente de 1991, la intervención activa de los miembros de la comunidad resulta esencial en la defensa de los intereses colectivos que se puedan ver afectados por las actuaciones de las autoridades públicas o de un particular. La dimensión social del Estado de derecho, implica de suyo un papel activo de los órganos y autoridades, basado en la consideración de la persona humana y en la prevalencia del interés público y de los propósitos que busca la sociedad, pero al mismo tiempo comporta el compromiso de los ciudadanos para colaborar en la defensa de ese interés con una motivación esencialmente

solidaria.

Conforme al nuevo modelo de democracia, los ciudadanos no sólo participan en el gobierno de su país mediante la elección libre de sus representantes, sino que a través de diversos mecanismos de deliberación, colaboración, consulta y control diseñados por el constituyente, se les permite intervenir de manera activa en las decisiones que los afectan e impulsar la acción de las autoridades en el propósito común de asegurar el cumplimiento de los fines del Estado.

Esa participación tiene entonces, dos dimensiones : una, política, relativa a la participación en el ejercicio del poder político y a las relaciones entre el ciudadano y el Estado ; y otra social, en cuanto le otorga al ciudadano la oportunidad de representar y defender intereses comunitarios. Principios y valores como los de la solidaridad, la prevalencia del interés general y la participación comunitaria presiden la consagración en nuestra Carta Fundamental, no sólo de nuevas categorías de derechos, sino también, de novedosos mecanismos de protección y defensa del ciudadano.

Al igual que ocurre con muchos de los derechos subjetivos, individuales – aún los de rango constitucional – el desconocimiento y olvido de que han sido objeto los derechos colectivos, los cuales afectan bienes esenciales del ser humano como la vida, salud, integridad, tranquilidad, entre otros, puso de manifiesto la necesidad de darle la relevancia que exige la protección y defensa de bienes tan valiosos no sólo para los miembros de la comunidad individualmente considerados, sino para la existencia y desarrollo de la colectividad misma.

Es así como, dentro de los mecanismos de protección de los derechos constitucionales, la Carta de 1991 elevó a cánon constitucional, acciones que de tiempo atrás existían en el sistema jurídico colombiano como medios de defensa de derechos e intereses colectivos : las denominadas acciones populares (art. 88, inciso primero, C.P.). Estos instrumentos buscan proteger esa categoría de derechos e intereses en cuanto se relacionan con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia y otros de similar naturaleza que se definan por el legislador.

De otra parte, se consagraron en el ordenamiento superior, las acciones de grupo o de clase (art. 88, inciso segundo, C.P.), las cuales se originan en los daños ocasionados a un número plural de personas que deciden acudir ante la justicia en acción única, para obtener la respectiva reparación y que a pesar de referirse a intereses comunes, se pueden individualizar en relación con el daño cuya indemnización se persigue. En este caso, se trata de proteger intereses particulares de sectores específicos de la población (por ejemplo, consumidores), de ahí su denominación original de class action.

Es importante subrayar que no se trata en lo que hace a las acciones populares, de un mecanismo desconocido en nuestro ordenamiento jurídico, pues ya se existían en el Código Civil varias disposiciones encaminadas a proteger los derechos colectivos.

La constitucionalización de estas acciones obedeció entonces, a la necesidad de protección de los derechos derivados de la aparición de nuevas realidades o situaciones socio-económicas, en las que el interés afectado no es ya particular, sino que es compartido por

una pluralidad mas o menos extensa de individuos. Las personas ejercen entonces, verdaderos derechos de orden colectivo para la satisfacción de necesidades comunes, de manera que cuando quiera que tales prerrogativas sean desconocidas y se produzca un agravio o daño colectivo, se cuente con la protección que la Constitución le ha atribuido a las acciones populares, como derecho de defensa de la comunidad.

Estas acciones fueron objeto de debate y estudio en el seno de la Comisión Primera de la Asamblea Nacional Constituyente, con base en el proyecto presentado por los delegatarios Guillermo Perry Rubio, Horacio Serpa Uribe y Eduardo Verano de la Rosa, aunque es del caso mencionar que la gran mayoría de proyectos de reforma constitucional, entre ellos, los del Gobierno Nacional y de la Alianza Democrárica M-19, propusieron la inclusión en el estatuto fundamental de la acción popular.

En el Informe-Ponencia sobre "Derechos Colectivos", presentado por los delegatarios a la Comisión Primera de la Asamblea (Gacetas Nos. 45 y 48), se expresó :

"Casi todos los proyectos que contienen reformas integrales a la Constitución, proponen la consagración de las acciones populares como remedio colectivo frente a los agravios y perjuicios públicos, como un derecho de defensa de la propia comunidad.

Mediante las acciones populares cualquier persona perteneciente a un grupo de la comunidad está legitimada para defender al grupo afectado por unos hechos o conductas comunes, con lo cual protege su propio interés.

(…)

"Como se infiere de todo lo expuesto, las acciones populares han tenido una significativa acogida en los proyectos y propuestas de reforma constitucional, especialmente en aquellos que consagran derechos colectivos. Es esta una indicación clara de que tales acciones constituyen ciertamente, un instrumento eficaz para la aplicación de dichos derechos.

De otra parte, subsisten acrecentadas las razones que en la historia de las instituciones jurídicas, justificaron en su momento la aparición de estas acciones para defender intereses de la comunidad.

El texto recomendado reconoce la conveniencia de que la ley regule el ejercicio de las acciones populares, a la vez que les atribuye una autonomía que no excluye el recurso de acciones individuales de estirpe individual. Impide además, eventuales condicionamientos por parte de la ley, cuando el instrumento sea desarrollado por el legislador. Todo ello con el fin de legitimar a cualquier persona para actuar en

defensa de la sociedad, protegiendo así tanto intereses que la doctrina engloba hoy bajo el significativo rótulo de "difusos", como también los propios del actor".

Es claro entonces, que el propósito del constituyente del 91 fue el de extender el campo tradicional de esta clase de acciones, con miras a avanzar, tal y como se expuso en la Asamblea Nacional Constituyente, hacia "un paso fundamental en el desarrollo de un nuevo derecho solidario, que responda a nuevos fenómenos de la sociedad como es el daño ambiental, los perjuicios de los consumidores, los peligros a que se ven sometidas las

comunidades en su integridad física y patrimonial, los daños que se causan a las mismas por el ejercicio abusivo de la libertad económica, sin consideración a conductas comerciales leales y justas.”1 Con ello, se busca fortalecer la competencia de los jueces y su capacidad para proteger los derechos de las personas, con el consiguiente beneficio que para éstas represente el facilitar su acceso a la justicia.

El origen de acciones dirigidas a la defensa de intereses y derechos colectivos, se remonta al derecho romano y al derecho inglés. Tanto en Roma como en Inglaterra, se crearon como expresión de equidad para la defensa de los derechos de un gran número de personas afectadas por una misma causa.

La acción popular ha tenido su mayor desarrollo en los países anglosajones, para posteriormente, extenderse a otros países como España, Brasil, Italia y Argentina en la defensa del medio ambiente, la protección de los consumidores, en los casos de calamidades públicas causados por negligencia o dolo, en derecho urbano, en la defensa de los bienes y espacios públicos los accionistas minoritarios de las grandes compañías y contra las conductas monopólicas y de competencia desleal e injusta. Las Constituciones de España, Portugal y Brasil las consagran de manera expresa. En los Estados Unidos, se denominan acciones de clase o representación.

En el ámbito europeo, la creación y reconocimiento de derechos constitucionales de la colectividad, ha llevado a reconocer los derechos de participación ante la administración pública y posteriormente ante la jurisdicción contencioso administrativa, a todo interesado, “… entendiendo por tal, todo aquél que muestre pretensión de defender un interés difuso (protección al ambiente, derechos de los consumidores, entre otros) y sin perjuicio de constituir prerrogativas a las asociaciones o grupos para la defensa de dicho interés dado que, para evitar dilaciones en los procedimientos judiciales, se puede incluso obligar a los individuos a asociarse con el fin de hacer valer con voz unitaria su punto de vista en favor del interés general (Recomendación del Consejo De Ministros del Consejo de Europa No. 87 sobre el régimen de los actos administrativos que afecten a una pluralidad de personas)…”2

La Constitución de Brasil, determina en particular en el artículo 5o., en relación con estas acciones, que: “XXXII- el Estado promoverá, en la forma de la ley, la defensa del consumidor.”

A su vez, el artículo 225 del mismo estatuto superior dispone:

“Todos tienen derecho a un medio ambiente ecológicamente equilibrado, bien de uso común del pueblo y esencial para una sana calidad de vida, imponiéndose al Poder Público y a la colectividad el deber de defenderlo y preservarlo para las generaciones presentes y futuras.

(…)

3º- Las conductas y actividades consideradas lesivas al medio ambiente sujetan a los infractores, personas físicas o jurídicas, a sanciones penales y administrativas, independientemente de la obligación de reparar el daño causado”.

Por su parte, el artículo 125 de la Constitución Española de 1968, consagró expresamente la

acciones populares, en los siguientes términos:

“Los ciudadanos podrán ejercer la acción popular y participar en la administración de justicia mediante la institución del jurado, en la forma y con respecto a aquellos procesos que la ley determine, así como los tribunales consuetudinarios y tradicionales”.

En la Ley Orgánica del Poder Judicial el artículo 7o., numeral 3) dispone :

“Los Juzgados y Tribunales protegerán los derechos e intereses legítimos, tanto individuales como colectivos, sin que en ningún caso pueda producirse indefensión. Para la defensa de estos últimos se reconocerá la legitimación de las corporaciones, asociaciones y grupos que resulten afectados o que estén legalmente habilitados para su defensa y promoción.”

La doctrina española coincide en señalar, que la denegación del juez de la acción popular a quienes pretenden la defensa de intereses colectivos, puede constituir una violación del debido proceso y del derecho de defensa y por ende dar lugar a la acción de amparo.

Así mismo, en la Constitución de Portugal se tratan las citadas acciones en la siguiente forma:

“1. Todos tienen derecho a un ambiente humano, sano y ecológicamente equilibrado, y al mismo tiempo, el deber de defenderlo (…).

3. Todo ciudadano amenazado o perjudicado en ejercicio del derecho enunciado en el parágrafo primero, puede, conforme a la ley, demandar que cesen las causas de violación y reclamar una indemnización adecuada”.

Así mismo, la Constitución Federal del Estado de Illinois, EEUU., proclama que:

“Toda persona tiene derecho a un ambiente sano. Todo individuo tiene derecho a ejecutar contra toda persona pública o privada los medios y procedimientos apropiados sometidos a limitaciones razonables y reglamentadas, por la ley de la Asamblea”.

Mientras tanto, en Alemania, el ámbito de protección es más amplio que en Francia, como quiera que se establecen para defender diferentes intereses ciudadanos y no requieren que los beneficiarios se encuentren asociados. En el ordenamiento, alemán esta acción está regulada como acción pública grupal en la Ley del 9 de diciembre de 1976. Con base en ella, es posible demandar la validez de algunas cláusulas en los contratos por adhesión privados y en aquellos donde se ha previsto que el vendedor se exime de responsabilidad si ocurre un hecho gravoso por su culpa o dolo.

Es similar el caso de Italia, donde cualquier persona puede oponerse a los actos que lesionen los intereses de la comunidad. Así se encuentra previsto en la Ley de 1967, donde cualquier perjudicado puede promover la acción en su propio interés o en representación del grupo, caso en el cual, las peticiones del demandante deben ser las mismas de la colectividad, siempre que exista un interés idéntico, solidario e interdependiente entre sus miembros.

En España, cualquier persona puede impugnar los actos y planes de ordenación urbana cuando vulneren el interés público o los actos de terceros, para suplir la inacción de las

autoridades locales. Dicha acción se encuentra regulada por la Ley de Suelos de 1956. De otro lado, la participación administrativa, principio consagrado en la Constitución Española (art. 36), se desarrolla en la Ley del Patrimonio Histórico Español de 1985, en cuatro aspectos : a) Deber de denuncia de todas las personas que observen peligro de destrucción o deterioro de un bien integrante del patrimonio histórico español ; b) Acción popular para reclamar ante la jurisdicción contencioso administrativa, el cumplimiento de las normas previstas en esa ley ; c) Legitimación de cualquier persona para solicitar la declaración de un bien de interés cultural ; d) Regulación de los procedimientos de acceso de todas las personas, acorde con la conservación de ese patrimonio histórico y cultural.

En Brasil, la Ley 7347 de 1985, mediante la cual se regula la Acción Civil de Responsabilidad por Daños Causados al Medio Ambiente, el Consumidor, los Bienes y Derechos de Valor Artístico, Estético, Histórico y Paisajístico, autoriza al Ministerio Público para instaurar las acciones civiles públicas, cuando por razones de interés público la comunidad requiere de especial protección. Esta normatividad, según los doctrinantes brasileños, es el mecanismo más importante en materia de defensa de ese interés, aunque existen otros como los previstos por la Ley 4717 de 1965 y el Código de Procedimiento Civil de 1976.

En Estados Unidos y Canadá, se presentan dos tipos de acciones: las de clase, denominadas class action (Regla 23 de las Reglas Federales de Procedimiento Civil), que pueden ser instauradas por cualquier interesado para proteger sectores específicos de la población. En este caso, la sentencia produce efectos respecto de todos los miembros del sector, siempre que exista un numeroso grupo de personas con puntos de hecho y de derecho en común y se cuente con un representante adecuado de sus intereses. De otro lado, las acciones ciudadanas, que corresponden a todo individuo que desee defender los intereses que son comunes a una colectividad. En estos dos países, las acciones de clase de las provincias se asemejan a la Regla 75 de Ontario según la cual, cuando numerosas personas tengan el mismo interés, una o más podrán demandar o ser demandadas, o ser autorizadas por la Corte para defender en aras de ese interés común, para el beneficio de todos.

En países, como en Inglaterra y Australia, se consagran las “Relator actions”, para que los particulares las ejerzan en los procesos de interés público a través del Ministerio Público o directamente con su autorización.

2. Naturaleza y ámbito de protección de protección de las Acciones Populares y de Grupo

Cabe anotar, que la Constitución de 1991 no distingue como lo hace la doctrina, entre intereses colectivos e intereses difusos, para restringir los primeros a un grupo organizado y los segundos a comunidades indeterminadas, pues ambos tipos de intereses se entienden comprendidos en el término “colectivos”. Las acciones populares protegen a la comunidad en sus derechos colectivos y por lo mismo, pueden ser promovidas por cualquier persona a nombre de la comunidad cuando ocurra un daño a un derecho o interés común, sin más requisitos que los que establezca el procedimiento regulado por la ley.

El interés colectivo se configura en este caso, como un interés que pertenece a todos y cada uno de los miembros de una colectividad determinada, el cual se concreta a través de su participación activa ante la administración de justicia, en demanda de su protección. En la exposición de motivos correspondiente al proyecto de ley que después se convirtió en la Ley

472 de 1998, se lee :

“Es así como, de acuerdo con la naturaleza de los intereses amparados, las acciones populares pueden formularse en defensa de la calidad sobre los bienes y servicios que le son ofrecidos y prestados ; a disfrutar de un ambiente sano ; a que se prevengan y controlen los factores de deterioro ambiental ; a que no se fabriquen, importen ni usen en el territorio nacional armas químicas, biológicas o nucleares ; a que se proteja y conserve la integridad del espacio público y su destinación al uso común ; el derecho a la paz y todos aquellos inherentes a una convivencia pacífica, democrática y participativa ; los que asisten a las comunidades indígenas y demás grupos étnicos a orientar y desarrollar sus actividades, de conformidad con sus tradiciones. Además, llama la atención la definición de intereses colectivos como la administración clara, transparente y eficaz de la cosa pública ; la protección del patrimonio cultural y el acceso garantizado a una infraestructura adecuada de servicios públicos con fundamento en el principio de solidaridad social.”3

Estos instrumentos forman parte del conjunto de mecanismos que el movimiento constitucionalista occidental contemporáneo ha ido incorporando de manera paulatina a los sistemas jurídicos, para optimizar los medios de defensa de las personas frente a los poderes del Estado, de la administración pública y de los grupos económicamente más fuertes. No se trata entonces, únicamente de ampliar el catálogo de derechos constitucionales, sino de crear instrumentos que aseguren su efectividad.

De igual manera, el precepto constitucional del artículo 88 se encuadra dentro del conjunto armónico y ordenado de las demás vías y competencias judiciales ordinarias y especializadas concebidas con tal propósito y que por lo mismo, tienen idéntico fundamento constitucional. Ya corresponde al legislador, desarrollar las regulaciones que confieran a cada uno de tales instrumentos la coherencia que dentro de ese sistema, permita su efectivo ejercicio por todas las personas.

Tradicionalmente en nuestro sistema constitucional, los mecanismos judiciales previstos para la protección de los derechos de las personas, se han dividido en: a) Mecanismos de protección inmediata de los derechos constitucionales (hábeas corpus, acciones públicas de inconstitucionalidad y nulidad); b) Mecanismos ordinarios, que se refieren a los derechos subjetivos y a intereses individuales legítimos (procesos civil y contencioso administrativo). La Constitución vigente avanzó más allá, al actualizar la Carta de los derechos fundamentales de la persona y a la vez, establecer medios más específicos y efectivos para su protección, como lo son la acción de tutela y las acciones populares y de grupo.

Como ya se ha señalado, las acciones populares no son extrañas al sistema jurídico colombiano. En una primera etapa, surgieron como acciones populares y ciudadanas con fines abstractos, en cuanto buscaban la defensa de la legalidad y la constitucionalidad de los actos jurídicos de carácter legislativo y administrativo. Posteriormente, como acciones populares con fines concretos, en virtud del interés colectivo de un sector de la comunidad que se busca defender.

En el Código Civil colombiano, se regulan acciones populares que se agrupan en : a) Protección de bienes de uso público (entre otros, arts. 1005, 1006, 1007, 2358 y 2360), conducentes a preservar la seguridad de los transeúntes y el interés de la comunidad

respecto de obras que amenacen causar un daño ; y b) Acción por daño contingente (art. 2359 y 2360), que puede derivarse de la comisión de un delito, la imprudencia o negligencia de una persona, que pongan en peligro a personas indeterminadas.

De otro lado, existen acciones populares reguladas por leyes especiales : a) Defensa del consumidor (Decreto Ley 3466 de 1982 – Estatuto del Consumidor –) ; b) Espacio público y ambiente (La Ley 9ª de 1989 (art. 8º) – Reforma Urbana – , que remite a la acción popular establecida en el Código Civil (art. 1005) "... para la defensa de la integridad y condiciones de uso, goce y disfrute visual de dichos bienes mediante la remoción, suspensión o prevención de las conductas que comprometieren el interés público o la seguridad de los usuarios" ; c) Competencia desleal : (Ley 45 de 1990) relativa a la intermediación financiera, normas que en materia de la actividad aseguradora, hacen el reenvío a las disposiciones de protección de las personas perjudicadas con esas prácticas contenidas en el Decreto Ley 3466 de 1982.

Es pertinente observar, que las situaciones enunciadas en el artículo 88 de la Carta Política no son taxativas, en la medida en que la propia norma constitucional defiere al legislador, el señalamiento de otros derechos e intereses colectivos que considere deban ser protegidos por medio de este instrumento jurídico ahora consagrado a nivel constitucional, siempre y cuando no contraríen la finalidad pública o colectiva para la que fueron concebidos.

La Ley 472 de 1998 (art. 4o.) define como derechos e intereses colectivos : a) El goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias ; b) La moralidad administrativa ; c) La existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, reaturación o sustitución. La conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente ; d) El goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público ; e) La defensa del patrimonio público ; f) La defensa del patrimonio cultural de la Nación ; g) La seguridad y salubridad públicas ; h) El acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública ; i) La libre competencia económica ; j) El acceso a los eervicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna ; k) La prohibición de la fabricación, importación, posesión, uso de armas químicas, biológicas y nucleares, así como la introducción al territorio nacional de residuos nucleraes o tóxicos ; l) El derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente ; m) La realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos, respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes ; n) Los derechos de los consumidores y usuarios.

La clasificación que la Ley 472 de 1998 hace de los derechos e intereses colectivos susceptibles de ser reclamados mediante acciones populares, tampoco agota en la medida en que la misma norma dispone que, además de los que se enumeran en ese estatuto, son derechos e intereses colectivos, los definidos como tales en la Constitución, las leyes ordinarias y los tratados de Derecho Internacional celebrados por Colombia. De igual manera, señala que los derechos e intereses de ese rango enunciados en el artículo 4o. de la ley en

mención, estarán definidos y regulados por las normas actualmente vigentes o las que se expidan con posterioridad a la entrada en vigencia de la presnete ley (6 de agosto de 1999).

Debe destacarse, que en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente hubo claridad en cuanto tiene que ver con el carácter público de las acciones populares en defensa de intereses colectivos, en cuanto "… se justifica que se dote a los particulares de una acción pública que sirva de instrumento para poner en movimiento al Estado en su misión, bien de dirimir los conflictos que pudieren presentarse, bien de evitar los perjuicios que el patrimonio común pueda sufrir".4

Ese carácter público, implica que el ejercicio de las acciones populares supone la protección de un derecho colectivo, es decir, de un interés que se encuentra en cabeza de un grupo de individuos, lo que excluye motivaciones meramente subjetivas o particulares. No obstante, suponen la posibilidad de que cualquier persona perteneciente a esa comunidad, pueda acudir ante el juez para defender a la colectividad afectada, con lo cual se obtiene de manera simultánea, la protección de su propio interés.

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.

Así lo ha señalado expresamente la Corte Constitucional, cuando en la sentencia T-067/93, indicó :

"Desde más remotos y clásicos orígenes en el derecho latino fueron creadas [las acciones populares] para prevenir y precaver la lesión de bienes y derechos que comprometen altos intereses cuya protección no siempre supone un daño. En verdad, su poco uso y otras razones de política legislativa y de conformación de las estructuras sociales de nuestro país, desdibujaron en la teoría y en la práctica de la función judicial esta nota de principio. Los términos del enunciado normativo a que se hace referencia, no permiten abrigar duda alguna a la Corte sobre el señalado carácter preventivo. Se insiste ahora en este aspecto, en virtud de las funciones judiciales de intérprete de la Constitución que corresponden a esta corporación". (M.P. : Dr. Fabio Morón Díaz).

Además, ha afirmado la Corte5 " … su propia condición permite que puedan ser ejercidas contra las autoridades públicas por sus acciones y omisiones y por las mismas causas, contra los particulares; su tramitación es judicial y la ley debe proveer sobre ellas atendiendo a sus fines públicos y concretos, no subjetivos ni individuales".

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.

Acciones de grupo

En cuanto se refiere a las acciones de clase o de grupo, hay que señalar que éstas no hacen relación exclusivamente a derechos constitucionales fundamentales, ni únicamente a derechos colectivos, toda vez que comprenden también derechos subjetivos de origen constitucional o legal, los cuales suponen siempre – a diferencia de las acciones populares – la existencia y demostración de una lesión o perjuicio cuya reparación se reclama ante la juez. En este caso, lo que se pretende reivindicar es un interés personal cuyo objeto es obtener una compensación pecuniaria que será percibida por cada uno de los miembros del grupo que se unen para promover la acción. Sin embargo, también es de la esencia de estos instrumentos judiciales, que el daño a reparar sea de aquellos que afectan a un número plural de personas que por su entidad deben ser atendidas de manera pronta y efectiva.

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

Esta Corporación ha analizado en numerosas sentencias6 la naturaleza de las acciones colectivas (populares y de grupo) que aunque participan de algunos caracteres comunes, muestran también diferencias. A este respecto, en la sentencia T-508/92 (M.P.: Dr. Fabio Morón Díaz), la Corte precisó:

“ En este orden de ideas se observa que el inciso primero del artículo 88 de la Carta, al consagrar las denominadas Acciones Populares como otro de los instrumentos de defensa judicial de los derechos de las personas, señala también el ámbito material y jurídico de su procedencia en razón de la naturaleza de los bienes que se pueden perseguir y proteger a través de ellas; estas aparecen previstas para operar dentro del marco de los derechos e intereses colectivos que son, específicamente, el patrimonio público, el espacio público y la salubridad pública; igualmente, se señala como objeto y bienes jurídicos perseguibles y protegidos por virtud de esas acciones, la moralidad administrativa, el ambiente y la libre competencia económica. Esta lista no es taxativa sino enunciativa y deja dentro de las competencias del legislador la definición de otros bienes jurídicos de la misma categoría y naturaleza.

(…)

También se desprende de lo anterior que las acciones populares aunque se enderecen a la

protección y amparo de estos concretos intereses y derechos colectivos, no pueden establecerse ni ejercerse para perseguir la reparación subjetiva o plural de los eventuales daños que pueda causar la acción o la omisión de la autoridad pública o del particular sobre ellos; para estos últimos fines el constituyente erigió el instituto de las acciones de grupo o de clase y conservó las acciones ordinarias o especializadas y consagró como complemento residual la Acción de Tutela.

Dentro de este ámbito, a lo sumo, podría establecerse en la ley, como consecuencia de su ejercicio y del reconocimiento de su procedencia, una recompensa o premio a quien en nombre y con miras en el interés colectivo la promueva. Por su finalidad pública se repite, las Acciones Populares no tienen un contenido subjetivo o individual, ni pecuniario y no pueden erigirse sobre la preexistencia de un daño que se quiera reparar, ni están condicionadas por ningún requisito sustancial de legitimación del actor distinto de su condición de parte del pueblo."

Lo anterior también permite distinguir con claridad, las acciones de grupo de la acción de tutela, pues en este caso, aunque se busca proteger derechos individuales, éstos ostentan la categoría de derechos constitucionales fundamentales y sólo de manera eventual, el juez constitucional puede decretar en abstracto, un resarcimiento de los perjuicios causados por la vulneración de tales derechos (Decreto 2591 de 1991, art. 25).

Cosa diferente es que en ocasiones, al configurarse la violación de un derecho fundamental derivada del desconocimiento de un derecho colectivo por una autoridad pública o un particular, el juez deba darle prelación a la protección mediante la acción de tutela, en razón de la inmediatez que exige la defensa de un derecho de ese rango. Así, esta Corporación ha aceptado que, no obstante existir la posibilidad de acudir en tal evento al ejercicio de una acción popular, proceda el amparo por la vía de la tutela y así dejar a salvo un derecho fundamental7.

Esta tesis ha sido desarrollada en distintos fallos de revisión tutela proferidos por las Salas de Revisión de la Corte Constitucional, especialmente en lo que tiene que ver con la protección del ambiente en defensa de la salud y vida de las personas. En estos eventos, es claro que se trata de proteger un interés común, cual es el de la preservación de un ambiente sano (art. 79 de la CP), por lo que en principio procedería una acción popular. Sin embargo, dado el caso de que una situación de contaminación ambiental puede afectar en concreto el derecho a la salud y en algunos casos a la vida, de una persona determinada y una vez demostrada la conexidad de un derecho fundamental con el desconocimiento del derecho colectivo, se da prelación a la acción de tutela frente a las acciones populares.

"Fundamental advertencia sobre este punto es aquella que señala de modo indubitable que este derecho constitucional colectivo (gozar de un ambiente sano) puede vincularse con la violación de otro derecho fundamental como la salud, la vida o la integridad física entre otros, para obtener por vía de la tutela que establece el artículo 86 de la Constitución Nacional, el amparo de uno y otros derechos de origen constitucional, pues en estos casos prevalece la protección del derecho constitucional fundamental y es deber del juez remover todos los obstáculos, ofensas y amenazas que atenten contra éste. En estos casos, como se ha dicho, el Juez al analizar la situación concreta que adquiera las señaladas características

de violación de un derecho constitucional fundamental deberá ordenar la tutela efectiva que se reclama.”8 (negrillas fuera del texto original)

En este orden de ideas y a manera de resumen, se concluye que el inciso primero del artículo 88 de la Carta, al consagrar las denominadas Acciones Populares como instrumentos de defensa judicial de los derechos colectivos, señala también el ámbito material y jurídico de su procedencia en razón de la naturaleza de los bienes que se pueden perseguir y proteger a través de ellas. Tales mecanismos están concebidos para operar de manera específica, dentro del marco de los derechos e intereses colectivos que son, específicamente, el patrimonio público, el espacio público y la salubridad pública; igualmente, el precepto constitucional señala como objeto y bienes jurídicos perseguibles y protegidos por virtud de estas acciones, la moral administrativa, el ambiente y la libre competencia económica, sin que esta enumeración sea excluyente de otros derechos o intereses jurídicos de la misma categoría que dentro de sus competencias defina el legislador y que no contraríen la finalidad pública o colectiva y concreta a que quedan circunscritas estas acciones, por sustanciales razones de lógica y seguridad jurídica.

Así mismo, se recalca como característica fundamental de las Acciones Populares, su naturaleza preventiva, pues los fines públicos y colectivos que las inspiran, no dejan duda al respecto y en consecuencia no es, ni puede ser requisito para su ejercicio el que exista un daño o perjuicio sobre los derechos que se pueden amparar a través de ellas.

Finalmente, debe reiterarse que las acciones populares aunque se encaminen a la protección y amparo judicial de los intereses y derechos colectivos, no pueden ejercerse como ya se indicó, con el objeto de perseguir la reparación subjetiva o plural de los eventuales daños que pueda causar la acción o la omisión de la autoridad pública o del particular sobre ellos. Para estos últimos fines, el constituyente de 1991 creó las acciones de grupo o de clase, a la vez que conservó las acciones ordinarias o especializadas y consagró como complemento residual, la Acción de Tutela. Esas acciones, para su procedencia, exigen siempre que el daño afecte derechos subjetivos de origen constitucional o legal de un número plural de personas que por sus condiciones y por su dimensión deben ser atendidos con prontitud, inmediatez, efectividad y sin mayores requisitos procesales dilatorios.

Previas estas consideraciones generales, se procede al examen separado de los cargos de inconstitucionalidad formulados por los demandantes.

II. EXAMEN DE LOS CARGOS DE INCONSTITUCIONALIDAD

CARGO GENERAL CONTRA LA LEY 472 DE 1998 POR OMISION LEGISLATIVA

Fundamentos

El ciudadano Luis Enrique Cuervo Pontón, formula un cargo de inconstitucionalidad por omisión contra la Ley 472 de 1998, en la medida en que esta regulación no definió los casos de responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos, como expresamente lo determinó el constituyente, con lo cual a su juicio, el legislador incurrió en un incumplimiento del mandato superior, y por ende, en una omisión legislativa relativa. En apoyo del cargo, señala que el artículo 88 de la Constitución, al disponer que la

ley regulará las acciones populares, de manera simultánea le ordena al legislador definir de los casos de responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos.

El actor concluye que de conformidad con el citado precepto constitucional : a) el propio constituyente le impuso al legislador la obligación de regular las acciones populares y a las acciones de grupo; b) el constituyente estableció un marco normativo mínimo que debía observar el legislador; c) la omisión del legislador es manifiesta, pues de una simple revisión de la Ley 472 de 1998 se deduce sin mayor esfuerzo, que el legislador incurrió en una omisión legislativa relativa. Si bien es cierto que se expidió la citada ley, la cual supone que regula las acciones populares y las de grupo, el contenido mismo de la ley en concepto del demandante es muy pobre, pues se limita a entrelazar disposiciones genéricas de procedimiento con enunciados elementales de las dos acciones, omitiendo sin embargo aspectos neurálgicos, algunos de ellos previstos de manera específica por el constituyente, como el tema de los casos de responsabilidad objetiva. Por consiguiente, el legislador violó el artículo 88 de la Carta, al incumplir la obligación de definir los casos de responsabilidad objetiva en la reglamentación que desarrolla ese precepto constitucional.

Intervenciones

El representante legal de la Asociación Nacional de Industriales, ANDI, discrepa de la calificación que hace el actor en cuanto a que, la no definición por parte del legislador de los casos de responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos, constituya una omisión legislativa relativa, en la medida en que la ley impugnada no desarrolla de manera íntegra el artículo 88 constitucional. En su opinión y con fundamento en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, contenida en la sentencia No. C-543 de octubre 16 de 1996, donde fue analizada la falta de desarrollo legislativo de los artículos 87 y 88 de la Constitución, dicha omisión es de carácter absoluto.

En sentir del interviniente, si bien las acciones populares buscan la protección de derechos e intereses colectivos, tienen relación con los casos de responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a esos mismos derechos e intereses, razón por la cual dicha relación no es absoluta o indispensable para la salvaguardia del principio de igualdad o del derecho de defensa. En efecto, afirma que si no hay regulación de la responsabilidad objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos, esa omisión es para toda la comunidad y no atribuible sólo a unos cuantos individuos. De otro lado, señala que la protección del derecho de defensa e incluso del debido proceso en los procesos derivados del ejercicio de una acción popular, no sufre menoscabo por el hecho de que el legislador no haya definido los casos de responsabilidad civil objetiva por los daños inferidos a los derechos e intereses colectivos.

Así mismo, a juicio del representante de la ANDI, la circunstancia de que la relación entre las acciones populares y la responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos sea circunstancial, y no necesaria o indispensable para garantizar la igualdad o para proteger el derecho de defensa, debe concluirse que aunque son materias conexas y relacionadas, son autónomas. Dicha autonomía, a su vez implica que el legislador bien puede regularlas conjunta o separadamente y ello sin que una u otra sufran un deterioro de tal naturaleza que las haga devenir en inocuas, inanes o imperfectas. En consecuencia,

afirma que el silencio del legislador en la ley demandada sobre los casos de responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos es absoluta, y la consecuencia de ello es la ausencia de control jurisdiccional constitucional, tal como lo expresó la Corte Constitucional en la citada providencia.

Por su parte, y en relación con el citado cargo, la apoderada del Ministerio de Justicia y del Derecho manifestó a través de escrito, que en el caso bajo estudio no se está frente a una posible omisión legislativa, por cuanto el artículo 88 de la Carta Política determinó que los asuntos allí establecidos necesitan de una ley para su desarrollo y no indicó que los mismos deban estar en ley única. En su concepto, el hecho de que no se hubiera desarrollado lo relativo a los casos de responsabilidad civil objetiva en la ley demandada, no la hace incompleta ni configura una omisión del legislador en cuanto tiene aún la posibilidad y la competencia para expedir una nueva ley en esta materia. Por lo anterior, considera que no existe omisión del legislador en la expedición de la ley acusada, ya que no era obligatorio que todos y cada uno de los aspectos contemplados en el artículo 88 estuvieran descritos en una sola ley.

Según el Defensor del Pueblo, el legislador en ejercicio de la cláusula general de competencia y ante una norma constitucional eminentemente dispositiva y abierta (art.88 C.P.), gozaba de un amplio margen de discrecionalidad para desarrollar las materias que fueron objeto de implementación legal, en especial las relativas a la naturaleza de la acción, caducidad, pedagogía, vigencia, legitimación, representación, carga de la prueba y atribuciones asignadas a la Defensoría del Pueblo.

Concepto del Ministerio Público

Debe observarse que el Procurador General guardó silencio en relación con el cargo general expuesto por uno de los demandantes respecto de la omisión del legislador, al no haber regulado en la Ley 472 de 1998 los casos de responsabilidad objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos.

Consideraciones de la Corte

Estima la Sala, que el hecho de no haberse desarrollado en la Ley 472 de 1998 el tema de la responsabilidad civil objetiva no constituye una omisión legislativa relativa que dé lugar a una inconstitucionalidad, ni hace incompleta la ley, pues el legislador conserva la competencia para expedir una nueva ley que regule dicha materia.

La omisión legislativa se configura, ha dicho esta Corporación9, cuando el legislador no cumple en forma completa un deber de acción expresamente señalado por el constituyente, o lo hace en forma imperfecta. Este ocurre cuando se configura, “una obligación de hacer”, que el constituyente consagró a cargo del legislador, “el cual sin que medie motivo razonable, se abstiene de cumplirla, incurriendo con su actitud negativa, en una violación a la Carta”.

En relación con la omisión legislativa, esta Corporación señaló en la sentencia C-543 de 1996 (M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz), lo siguiente :

“De acuerdo con la jurisprudencia y la doctrina se entiende por omisión legislativa “todo tipo de abstención del legislador de disponer lo prescrito por la Constitución”. Dichas omisiones, entonces, se identifican con la “no acción” o falta de actividad del legislador en el cumplimiento de la obligación de legislar que le impone expresamente el Constituyente. Para que se pueda hablar de omisión legislativa, es requisito indispensable que en la Carta exista una norma expresa que contemple el deber de expedir la ley que desarrolle las normas constitucionales y el legislador lo incumpla, pues sin deber no puede haber omisión. En consecuencia, la omisión legislativa no se puede derivar de la ausencia de leyes por incumplimiento del Congreso del deber general de legislar.

En resumen, se afirma que existe una omisión legislativa, cuando el legislador no cumple un deber de acción expresamente señalado por el Constituyente.

2. Clases de omisión legislativa

El legislador puede violar los deberes que le impone la Constitución de las siguientes maneras:

– Cuando no produce ningún precepto encaminado a ejecutar el deber concreto que le ha impuesto la Constitución;

– Cuando en cumplimiento del deber impuesto por la Constitución, favorece a ciertos grupos, perjudicando a otros;

Así, mientras en el primer evento, hablaríamos de la omisión absoluta de un deber que la Constitución ha establecido de manera concreta, que implica necesariamente la ausencia de normatividad legal, en los demás, nos estaríamos refiriendo a la violación del deber derivado del principio de igualdad o del derecho de defensa, como elemento esencial del debido proceso, por cuanto la ley existe pero no cubre todos los supuestos que debería abarcar. Hay aquí una actuación imperfecta o incompleta del legislador. En cambio en la primera, no hay actuación en absoluto”.

En el caso concreto de la ley sub examine, estima la Corte que no existe una “obligación de hacer” que haya sido desconocida por el legislador, pues éste perfectamente podía regular el tema de las acciones populares y de grupo, dejando para otra normatividad, la definición de los casos de responsabilidad civil objetiva. Además, es pertinente manifestar que la inconstitucionalidad por omisión no puede ser declarada por el juez constitucional, sino en relación con el contenido normativo de una disposición concreta, que por incompleta resulta ser discriminatoria, situación ésta que no se configura en el presente asunto, ya que se trata de la ausencia total de norma.

Así lo ha determinado la jurisprudencia constitucional en diversos fallos, de los cuales se extractan estos apartes :

“La acción pública de inconstitucionalidad si bien permite realizar un control más o menos extenso de la labor legislativa, no autoriza la fiscalización de lo que el legislador genéricamente ha omitido, conforme a las directrices constitucionales. (…) Lo que se

pretende mediante la acción de inconstitucionalidad, es evaluar si el legislador al actuar, ha vulnerado o no los distintos cánones que conforman la Constitución. Por esta razón, hay que excluir de esta forma de control el que se dirige a evaluar las omisiones legislativas absolutas: si no hay actuación, no hay acto qué comparar con las normas superiores; si no hay actuación, no hay acto que pueda ser sujeto de control. La Corte carece de competencia para conocer de demandas de inconstitucionalidad por omisión legislativa absoluta." (Sentencia C-543/96. M.P. : Dr. Carlos Gaviria Díaz)

"La acción pública de inconstitucionalidad no puede entablarse contra una norma jurídica por lo que en ella no se expresa, sino que tiene lugar únicamente respecto del contenido normativo de la disposición acusada." (Sentencia C- 073 de 1996. M. P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo).

Ahora bien, del texto del artículo 88 de la Carta Fundamental no se infiere ni se colige que la voluntad del constituyente de 1991 haya sido la de imponerle al legislador la obligación de desarrollar en una sola y misma ley todos los temas contemplados en dicho precepto. En efecto, el Congreso en ejercicio de la cláusula general de competencia (artículo 150 de la CP.), y frente a una disposición abierta como lo es el artículo 88 ibídem, estaba facultado, dentro de un margen de amplia discrecionalidad, para expedir una o varias leyes que desarrollaran el contenido de dicha disposición. Según el texto del inciso final de esta norma, el legislador deberá definir los casos de responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos, pero no se ordena que su regulación deba hacerse en una misma ley. No cabe duda que se trata de un tema que guarda estrecha relación con el contenido, tanto de los incisos 1o. y 2o. del artículo 88 superior, como de la Ley 472 de 1998, pero que puede ser regulado por otra ley, por lo que no se dan los elementos propios de la omisión legislativa, que hagan incompleta o imperfecta la ley.

Por las razones expuestas y en acatamiento a la línea jurisprudencial trazada por esta Corporación en relación con la falta de competencia para pronunciarse acerca de la omisión legislativa absoluta, se declarará inhibida para fallar de mérito acerca de este cargo.

CADUCIDAD DE LAS ACCIONES POPULARES Y DE GRUPO

Artículo 11. Caducidad. La Acción Popular podrá promoverse durante el tiempo que subsista la amenaza o peligro al derecho e interés colectivo. Cuando dicha acción esté dirigida a volver las cosas a su estado anterior, el término para interponerla será de cinco (5) años, contados a partir de la acción u omisión que produjo la alteración".

Artículo 47. Caducidad. Sin perjuicio de la acción individual que corresponda por la indemnización de perjuicios, la acción de grupo deberá promoverse dentro de los dos (2) años siguientes a la fecha en que se causó el daño o cesó la acción vulnerante causante del mismo.

Fundamentos de las demandas

Consideran los demandantes, que los artículos 11 y 47 de la Ley 474 de 1998 son inconstitucionales, en la medida que establecen términos de caducidad para incoar las acciones populares y de grupo, pues con ello se viola el derecho de acceso a la

administración de justicia.

En relación con el artículo 11 de la Ley 472 de 1998, señalan los ciudadanos Andrés de Zubiría y Luis Enrique Cuervo, que tal disposición quebranta el artículo 29 de la Carta Política, por cuanto todo acto contrario a derecho, no solo debe ser evitado sino corregido, toda vez que estas acciones deben ir encaminadas a sancionar a quien ha atentado contra los intereses colectivos o los ha vulnerado. Agregan, que la protección de los intereses públicos no puede limitarse por razones procedimentales, puesto que cuando un hecho es contrario a derecho, el ordenamiento jurídico debe poder enmendarlo o eliminarlo en cualquier momento, es decir, que no puede someterse la acción popular a los límites de la caducidad.

Intervenciones

A juicio del representante de la ANDI, en relación con la caducidad de la acción popular dirigida a volver las cosas a su estado anterior, señala que los argumentos aducidos para solicitar la inexequibilidad del artículo 11 de la Ley 472 de 1998 no son procedentes, por cuanto el mandato del artículo 228 de la Carta Política está dirigido a los encargados de administrar justicia y no al legislador, ya que en su concepto, las normas sustanciales y procedimentales en virtud de su origen, tienen igual jerarquía.

En cuanto al argumento de la vulneración del debido proceso, estima que no es válido, por cuanto ignora el origen y la finalidad de la figura de la caducidad, ya que ella presenta dos aspectos, uno que atiende a la administración de justicia y a la seguridad jurídica, y otro que busca sancionar la negligencia en el ejercicio del derecho de acceder a la jurisdicción.

Respecto a la justicia y razón del término de caducidad previsto para la acción popular que tiende a volver las cosas a su estado anterior, sostiene que dicho término es adecuado para permitir el acceso a la jurisdicción. Por lo anterior, concluye el interviniente no resulta válida la afirmación según la cual, la acción popular no debe tener término de caducidad ya que la Carta Política no consagró algo específico a este respecto, sino que lo asignó expresa y claramente al legislador.

El apoderado del Ministerio de Justicia y del Derecho, señala en relación con el artículo 11 de la ley materia de demanda, que contempla un término de caducidad de cinco (5) años para el ejercicio de esta acción en tratándose de volver las cosas a su estado anterior, que al igual que como acontece con la prescripción, la institución jurídica de la caducidad de las acciones se fundamenta en la obligación que el Estado le impone al ciudadano para el cumplimiento de los deberes de colaboración con la justicia, por lo que su no ejercicio dentro del término señalado constituye una omisión a este deber, pues no se puede dejar al arbitrio de la parte activa el ejercicio de las acciones procesales, ya que eso sí desconocería las garantías y derechos constitucionales, e impediría su ejercicio.

Sobre la inconstitucionalidad de los artículos 11 y 47 de la Ley 472 de 1998, señala el representante de la Defensoría del Pueblo que al establecer el legislador términos de caducidad para el ejercicio de las acciones populares, no vulnera los artículos 29 y 228 de la Carta Política dado el carácter público de dicha acción. Igualmente, manifiesta que los términos estipulados para interponer las acciones se justifican con el fin de proteger y asegurar los principios de seguridad y certidumbre jurídicas frente a situaciones fácticas

concretas y por ello es comprensible, que en las acciones populares que participan en mayor grado de una naturaleza privada – como lo son las acciones de grupo -, se estipule un término de caducidad de dos (2) años, en contraposición a las acciones populares con fines concretos o propiamente dichas – cuyo término es de cinco (5) años – dada su naturaleza pública y para las cuales incluso, en algunas situaciones no se predica término alguno.

Concepto del Ministerio Público

A juicio del señor Procurador, conforme al numeral 7) del artículo 95 de la Constitución, toda persona debe colaborar con el buen funcionamiento de la administración de justicia, lo cual significa que las personas que acudan a la jurisdicción para resolver sus controversias, tienen entre otras obligaciones, las de acatar las providencias judiciales, actuar con lealtad y buena fe e interponer las acciones legales dentro de los términos que señale la ley.

Así, con el fin de preservar la seguridad jurídica y el interés general, el legislador ha fijado unos límites temporales dentro de los cuales las partes pueden acudir a la administración de justicia para reclamar sus derechos, instituyendo mecanismos como la caducidad y la prescripción de la acción, los cuales le ponen término a la posibilidad de realizar indefinidamente actuaciones judiciales, ya que de lo contrario se desvirtuaría el derecho fundamental de acceso a la justicia.

En este sentido, concluye el Procurador, las disposiciones demandadas establecen unos términos de caducidad para ejercer las acciones populares y de grupo en las hipótesis normativas descritas, de manera que si el actor deja transcurrir los plazos fijados en dichos preceptos sin presentar las demandas, fenece su derecho a reclamar las indemnizaciones correspondientes, sin que le sea dable alegar la carencia de medios de impugnación, ya que su inactividad procesal deja entrever que no está interesado en ejercer sus derechos. Sustenta esta afirmación, en lo afirmado por la Corte Constitucional en sentencia No. C-165 de 1993.

Consideraciones de la Corte

Si bien es cierto que el legislador ha sido investido por la Constitución de un amplio margen de configuración en materia de regulación de los procedimientos, en especial, en cuanto tiene que ver con los términos procesales y que en el caso específico de las acciones populares, el artículo 88 de la Carta Política nada señaló respecto de esos términos, también lo es que esa discrecionalidad no es absoluta, en la medida en que tales regulaciones no deben carecer de razonabilidad, de manera que no se desconozcan los principios y derechos fundamentales, al debido proceso, defensa y al acceso a la administración de justicia para hacer efectivos derechos constitucionales, de conformidad con lo preceptuado por los artículos 2o., 29 y 229 del estatuto fundamental.

No se desconoce tampoco, que los plazos que puede fijar el legislador para ejercer acciones judiciales mediante instrumentos como la caducidad y la prescripción de la acción, pueden justificarse en la mayoría de los casos, por razones de seguridad jurídica, de eficiencia en la administración de justicia y del cumplimiento del deber ciudadano de colaborar con ésta. Sin embargo, cuando se trata de derechos fundamentales, es decir, imprescriptibles, no puede someterse su ejercicio o protección a que por el transcurso del tiempo y la negligencia de

uno de los titulares de un derecho colectivo perteneciente a todos y cada uno de los miembros de la comunidad afectada, se extinga la posibilidad de instaurar la acción que la Constitución ha consagrado en favor de una colectividad.

Por tal motivo, es que de manera acertada y acorde con el ordenamiento constitucional, el artículo 11 de la Ley 472 de 1998, consagra la regla general según la cual la acción popular puede promoverse durante el tiempo que subsista la amenaza o peligro al derecho e interés colectivo, sin límite de tiempo alguno No obstante, encuentra la Corte, que la excepción que en la misma disposición se prevé cuando la acción se dirige a " volver las cosas a su estado anterior" , en cuanto establece un plazo de cinco (5) años para instaurarla, contados a partir de la acción u omisión que produjo la alteración, desconoce el debido proceso y el derecho de acceso a la administración de justicia, de los miembros de la comunidad que se ven afectados en sus derechos e intereses colectivos.

Es evidente que no se trata de la protección de meros derechos subjetivos o intereses particulares, sino que la acción popular versa sobre cuestiones de tal entidad, que su vulneración pone en peligro o ataca bienes tan valiosos para la sociedad, como la vida, la salud, el ambiente sano, el equilibrio ecológico, la seguridad, patrimonio y moralidad pública no de una persona, sino de toda una colectividad. A diferencia de las acciones individuales, cuyo ejercicio radica en cabeza de un sujeto que bien puede decidir instaurarlas o no, la posibilidad de acceder a la justicia para hacer cesar la amenaza o violación de un derecho colectivo, existe para una pluralidad de personas que por pertenecer a la comunidad afectada, tienen el mismo derecho a ejercer dicha acción judicial. Mientras subsista la vulneración a un derecho o interés colectivo y exista la posibilidad de volver las cosas al estado anterior para hacer cesar esa violación, cualquiera de los miembros del grupo social debe tener la oportunidad de acudir a la justicia, para obtener esa protección. De igual manera, la conducta de quienes han actuado en perjuicio de intereses y derechos colectivos no puede quedarse sin sanción.

Carece entonces de fundamento razonable y por lo mismo violatorio de derechos y principios constitucionales, el que a pesar de que exista la probabilidad de subsanar y hacer cesar una situación que afecta derechos esenciales de una comunidad presente o futura, se cierre la oportunidad para cualquiera de los sujetos afectados de actuar en su defensa, al establecer un término de caducidad cuando se demanda el restablecimiento de las cosas al estado anterior a la violación del derecho, mientras ello fuere físicamente posible.

En consecuencia, será declarado exequible el artículo 11 de la Ley 472 de 1998, salvo en la parte que dispone : "… Cuando dicha acción esté dirigida a volver las cosas a su estado anterior, el término para interponerla será de cinco (5) años, contados a partir de la acción u omisión que produjo la alteración.", la cual será declarada inexequible.

Ahora bien, en el caso de la caducidad establecida en el artículo 47 del mismo ordenamiento, para la instauración de la acción de grupo, se está frente a circunstancias diferentes a las que se protegen mediante la acción popular, toda vez que es evidente que se refiere a derechos de distinta entidad, pues se trata de derechos subjetivos que si bien pertenecen a un conjunto de personas, aquellos pueden ser también objeto de acciones individuales para el resarcimiento que corresponda a cada una de ellas.

En efecto, la Constitución ha establecido esta categoría de acciones destinadas a garantizar la eficacia de la justicia, al conceder la oportunidad para que en un solo proceso, se resuelva sobre varias pretensiones que tienen elementos comunes y que permiten su decisión en una misma sentencia. La garantía constitucional se reduce entonces, a la alternativa de acudir a un mecanismo ágil de defensa en un lapso prudencial, sin que con ello se elimine la posibilidad para los miembros de ese grupo, de ejercer posteriormente y dentro de los términos ordinarios de caducidad, las acciones individuales que correspondan. Así, lo establece el artículo 47 impugnado, al disponer que el término de caducidad para instaurar una acción de grupo es de dos (2) años siguientes a la fecha en que se causó el daño o cesó la acción causante del mismo, "sin perjuicio de la acción individual que corresponda por la indemnización de perjuicios."

Por consiguiente, la fijación de un término de caducidad para ejercer la acción de grupo encuentra pleno sustento en la defensa de la seguridad jurídica, el interés general y la eficacia de la administración justicia y en el deber consagrado en el artículo 95-7 de la Constitución de colaborar con el buen funcionamiento de la misma. Así lo ha señalado esta Corporación, al pronunciarse sobre la caducidad en general, argumentos que resultan pertinentes cuando se trata de las acciones de grupo :

"La caducidad es la extinción del derecho a la acción por cualquier causa, como el transcurso del tiempo, de manera que si el actor deja transcurrir los plazos fijados por la ley en forma objetiva, sin presentar la demanda, el mencionado derecho fenece inexorablemente, sin que pueda alegarse excusa alguna para revivirlos. Dichos plazos constituyen una garantía para la seguridad jurídica y el interés general. Y es que la caducidad representa el límite dentro del cual el ciudadano debe reclamar del Estado determinado derecho; por ende, la actitud negligente de quien estuvo legitimado en la causa no puede ser objeto de protección, pues es un hecho cierto que quien, dentro de las oportunidades procesales fijadas por la ley ejerce sus derechos, no se verá expuesto a perderlos por la ocurrencia del fenómeno indicado"10

Por lo expuesto, los cargos de inconstitucionalidad no prosperan en relación con el artículo 47 de la Ley 472 de 1998.

TITULARIDAD DE LAS ACCIONES POPULARES Y DE GRUPO

A continuación y en atención a que los apartes demandados se refieren a una misma materia, cual es la atribución de ciertos funcionarios y autoridades públicas para instaurar acciones populares y de grupo e intervenir en los respectivos procesos, se hará un estudio conjunto de los artículos 12 (parcial) ; 13 ; 48 y 53 (parciales) de la Ley 472 de 1998 demandados en este proceso.

"Artículo 12. Titulares de las acciones. Podrán ejercitar las acciones populares:

1. Toda persona natural o jurídica.

2. Las Organizaciones No Gubernamentales, las Organizaciones Populares, Cívicas o de índole similar.

3. Las entidades públicas que cumplan funciones de control, intervención o vigilancia,

siempre que la amenaza o vulneración a los derechos e intereses colectivos no se haya originado en su acción u omisión.

4. El Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo y los Personeros Distritales y Municipales, en lo relacionado con su competencia.

5. Los alcaldes y demás servidores públicos que por razón de sus funciones deban promover la protección y defensa de estos derechos e intereses" (se resalta y subraya lo acusado).

"Artículo 13. Ejercicio de la acción popular. Los legitimados para ejercer acciones populares pueden hacerlo por sí mismos o por quien actúe en su nombre.

Cuando se interponga una acción popular sin la intermediación de un apoderado judicial, la Defensoría del Pueblo podrá intervenir, para lo cual, el juez deberá notificarle el auto admisorio de la demanda".

"Artículo 48. Titulares de las acciones. Podrán presentar acciones de grupo las personas naturales o jurídicas que hubieren sufrido un perjuicio individual conforme lo establece el artículo 47.

El Defensor del Pueblo, los Personeros Municipales y Distritales podrán, sin perjuicio del derecho que asiste a los interesados, interponer acciones de grupo en nombre de cualquier persona que se lo solicite o que se encuentre en situación de desamparo o indefensión. En este caso será parte en el proceso judicial junto con los agraviados".

"Artículo 53. Admisión, notificación y traslado. Dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la presentación de la demanda, el juez competente se pronunciará sobre su admisión. En el auto que admita la demanda, además de disponer su traslado al demandado por el término de diez (10) días, el juez ordenará la notificación personal a los demandados. A los miembros del grupo se les informará a través de un medio masivo de comunicación o de cualquier mecanismo eficaz, habida cuenta de los eventuales beneficiarios. Para este efecto el juez podrá utilizar simultáneamente diversos medios de comunicación.

Si la demanda no hubiere sido promovida por el Defensor del Pueblo, se le notificará personalmente el auto admisorio de la demanda con el fin de que intervenga en aquellos procesos en que lo considere conveniente" (se subraya y resalta lo acusado).

Fundamentos de las demandas

En relación con el artículo 12 demandado, señala el ciudadano Luis Enrique Cuervo Pontón, que la norma desconoce lo dispuesto en los artículos 13, 40, 88, 89 y 95 de la Carta Política, pues de acuerdo con estos preceptos el ejercicio de las acciones públicas se ha otorgado a todo ciudadano. Al respecto, indica que es muy poco lo que la ley pueda afirmar sin desconocer un derecho público cuyo acceso debe facilitarse sin discriminaciones, por cuanto en su concepto dicha acción la puede ejercer cualquier persona.

Agrega, que la norma en comento resulta también contraria a los preceptos constitucionales consagrados en los artículos 6, 29, 277, 278 y 282, por cuanto cuando la Constitución les impone a los funcionarios públicos la obligación de cumplir el mandato a su cargo, no es

cuestión facultativa o discrecional sino un deber. Por lo tanto, cuando la disposición acusada establece que el Procurador y el Defensor del Pueblo "podrán ejercitar las acciones populares", consagra una facultad allí donde la Constitución impuso una obligación. De igual manera, afirma que la ley no debe crear espacios para que las autoridades públicas actúen de manera discriminada, toda vez que la introducción del elemento discrecional en el artículo demandado, impide definir con claridad los casos de omisión en el cumplimiento de las funciones públicas, y se presta para que los funcionarios ejerzan esa facultad violando la igualdad entre los ciudadanos.

En su sentir, no siempre los funcionarios llamados a ejercer el control de la función pública cumplen con sus deberes, razón por la cual el ordenamiento debe suplir esta deficiencia en beneficio de todos, permitiendo que se desplace excepcionalmente al funcionario que omitió sus deberes antes que facilitar que se escuden en su competencia para actuar con discriminaciones.

En cuanto al numeral 5) del artículo 12 acusado, señala el citado ciudadano, es contrario a los preceptos constitucionales consagrados en los artículos 29 y 315, por cuanto en su concepto, los alcaldes tienen unos mecanismos propios de sus funciones, para cumplir adecuadamente con los deberes que su cargo de naturaleza administrativa les impone. En cuanto al debido proceso, sostiene que éste impone la necesidad que el medio jurídico que pretende garantizar la vigencia del orden jurídico pueda ejercerse por los perjudicados y no por los posibles autores de la ilicitud. Las acciones populares tienen la naturaleza de acción pública, por lo que es contrario a derecho que la autoridad a la que se supone que la acción busca controlar, pueda ejercer la acción que precisamente es contraria a los intereses colectivos.

De otra parte, considera el actor, que el artículo cuestionado resulta igualmente contrario al artículo 1º de la Carta Política, por cuanto en un estado social de derecho los medios de defensa deben concebirse en cabeza de los ciudadanos, y los funcionarios públicos por la naturaleza misma de su cargo, deben en todo momento garantizar efectivamente la vigencia de los derechos colectivos. Por lo tanto, la acción popular debe ser un poder en cabeza del ciudadano para exigir un deber del funcionario, razón por la cual no se debió concebir como un poder en cabeza del funcionario encargado de la ejecución.

En cuanto se refiere al artículo 13 de la Ley 472 de 1998, los actores consideran que infringe la Constitución, ya que implica la necesidad de apoderado judicial para incoar acciones populares, desconociendo su naturaleza pública conforme lo establece la Constitución.

En relación con el citado artículo, agrega uno de los demandantes, es contrario a los artículos 40 y 95 de la Carta Política, como quiera que la acción popular es pública y su ejercicio no debe requerir de la actuación de un abogado. Además, afirma que para proteger eficazmente los intereses colectivos no debe ser necesario, en todos los casos, presentar una demanda y recorrer los pasos de un procedimiento jurídico más o menos complejo. La defensa de los intereses colectivos debe tener por objetivo, que las autoridades públicas actúen sin dilación para evitar que se afecten los intereses y derechos colectivos, en lugar de convertirse en un medio para acumular memoriales y expedientes. Así mismo, señala que hablar de la posibilidad de interponer excepciones cuando se está violando el interés colectivo en lugar

de que el mecanismo permita modificar la realidad sin dilaciones, es contrario al debido proceso.

De otro lado, considera uno de los actores, que el artículo 48 de la Ley 472 de 1998 no se ajusta a la Constitución, por cuanto no es función constitucional ni legal del Defensor del Pueblo interponer acciones de grupo, lo cual además atenta contra el libre ejercicio de la abogacía. Señala que al permitirle al Defensor del Pueblo interponer dichas acciones, atenta contra el derecho a la igualdad, así como contra la naturaleza de la entidad de la Defensoría, la cual no se constituyó para actuar como una firma de abogados que formulara demandas.

Así mismo, agrega que el inciso final de este precepto permite el ejercicio de la acción de grupo sin necesidad de poder, contradiciendo el contenido del artículo 52 de la misma ley 472, que enumera como requisito de la demanda la presentación de poder.

Por las mismas consideraciones, sostiene que es también inconstitucional, el inciso final del artículo 53 que prevé la intervención del Defensor del Pueblo en todo proceso promovido mediante una acción de grupo, ya que desconoce lo dispuesto en el artículo 2º de la Carta Política, pues no es un fin del Estado litigar a nombre de otro.

A juicio del apoderado del Ministerio de Justicia y del Derecho, en cuanto a los artículos 12 y 48 que consagran la titularidad de las acciones populares, se encuentra que el legislador en el contenido de los mismos, legitima de manera amplia su ejercicio en cabeza de todos, sin ningún tipo de discriminación, al disponer que podrán ejercitar dichas acciones populares. Por lo anterior, considera que no puede sostenerse que estas acciones pueden ser ejercidas por cualquier persona, por cuanto sería confundir, como lo hacen los demandantes, los actores públicos con los populares, habida cuenta que las acciones populares solo pueden ser ejercidas por quienes hayan o estén sufriendo un daño.

Por su parte, el representante de la Defensoría del Pueblo manifiesta que aparte de la atribución conferida a todas las personas para incoar dichas acciones, lo haya extendido a ciertos funcionarios públicos, pertenecientes al Ministerio Público, pues de acuerdo al principio de competencia reglada – artículo 121 de la Carta Política – el legislador estaba facultado para ello.

Así mismo considera si bien en algunos casos se requiere la asistencia de abogado para el ejercicio de las acciones populares, la regla general establecida en la ley 472 de 1998 es la no necesidad de constituirlos para el efecto. En todo caso, señala que en virtud del principio de postulación, se impone, por regla general, la obligación de comparecer a los procesos judiciales por conducto de apoderado judicial, no obstante que la misma Constitución autoriza al legislador para que indique en qué casos podrá hacerlo sin su representación – artículo 229 Carta Política -.

De otro lado, el apoderado del Ministerio del Medio Ambiente sostiene que en relación a los artículos 277 y 278 de la Carta Política, que aluden a las funciones del Procurador General de la Nación, de ninguna forma con la promulgación de la ley acusada se están invadiendo competencias de este órgano de control, ni mucho menos se quebranta lo dispuesto en el artículo 282 ibídem, cuando hace referencia a la potestad que tiene el Defensor del Pueblo de presentar las acciones populares, en nombre y representación de los ciudadanos, ni

tampoco estima que se vulnere el artículo 300 de la Carta, ya que de ninguna manera la ley está variando situaciones reguladas para las Asambleas Departamentales, debido a que la ley 472 de 1998 sólo regula las acciones populares y de grupo.

Concepto del Ministerio Público

Según el Jefe del Ministerio Público, con fundamento en los artículos 88, 89 y 229 de la Carta Política, el artículo 12 de la Ley 472 determinó que toda persona está legitimada para interponer acciones populares, al igual que el Procurador, el Defensor del Pueblo y los personeros, según lo dispuesto por los artículos 277-4 y 282-5 superiores, desarrollados por los artículos 57, 59, 111 y 112 de la Ley 201 de 1995 y específicamente, por el literal i) del artículo 111 de la misma ley. En consecuencia, la norma impugnada no hace otra cosa que desarrollar tales mandatos constitucionales, como quiera que facultan al Jefe del Ministerio Público y al Defensor para intervenir en la defensa y promoción de los derechos colectivos.

A juicio del Procurador, tampoco le asiste razón a los demandantes en relación con el cargo formulado contra el artículo 13, ya que no sólo efectúan una interpretación equivocada de la norma acusada, sino que desconocen el carácter popular de las referidas acciones, lo cual significa que toda persona está legitimada para instaurarlas sin necesidad de apoderado judicial, evento en el cual interviene facultativamente el Defensor para asegurar la defensa de los derechos e intereses colectivos, tal como se desprende del tenor literal de la disposición acusada.

Ahora bien, agrega que el citado precepto, en armonía con lo dispuesto en el artículo 229 de la Constitución, con el fin de garantizar la efectividad de los derechos y garantías de las partes intervinientes, permite la representación judicial en el caso de que no se actúe directamente, sin que esta circunstancia atente contra el orden constitucional.

De otra parte, señala el Jefe del Ministerio Público, que conforme a lo dispuesto por el artículo 282 de la Carta Política, el Defensor del Pueblo velará por la promoción y divulgación de los derechos fundamentales, orientando a los nacionales y extranjeros en el ejercicio y defensa de los mismos, además que debe cumplir las demás funciones que le asigne la ley. En tal sentido, la Ley 472 de 1998 lo faculta para interponer acciones de grupo en nombre de cualquier persona que se lo solicite o que se encuentre en situación de desamparo o indefensión, sin que por este motivo se vulnere el texto fundamental.

Por lo tanto, estima que no le asiste razón a los demandantes cuando afirman que el Defensor del Pueblo no está facultado para asistir a todas las personas en la defensa de sus derechos e intereses colectivos, mediante la interposición de las acciones populares y de grupo, ya que de las normas superiores fluye con claridad el deber constitucional del mencionado funcionario, de ayudar a los coasociados que se encuentren incapacitados para promover y proteger eficazmente sus derechos.

En cuanto a los personeros, sostiene que atendiendo a su condición de agentes del Ministerio Público, no existe razón jurídica que pueda oponerse a la facultad que les ha conferido la norma acusada, pues según el artículo 118 constitucional, a estos funcionarios les corresponde la guarda y promoción de los derechos e intereses colectivos, en defensa del interés público social.

Consideraciones de la Corte

En primer lugar, estima la Corte en relación con el artículo 12 acusado, que la finalidad de este precepto es no sólo la de permitir a la persona afectada en un derecho colectivo ejercer las acciones populares para obtener la protección de su derecho, sino además, extender esa facultad a aquellos funcionarios públicos que, como el Procurador, el Defensor del Pueblo y los Personeros tienen a su cargo la defensa de los derechos e intereses públicos.

A juicio de la Corte, no es viable sostener que se quebranten los preceptos constitucionales relativos a las funciones del Procurador General de la Nación, en cuanto se estén invadiendo competencias de este órgano de control, pues a él le corresponde constitucionalmente la función de defender los intereses de la sociedad, así como propender la protección los derechos humanos y asegurar su efectividad, con el auxilio del Defensor del Pueblo (numerales 2 y 3 del artículo 277 CP.). Así mismo, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 5o. del artículo 283 de la Carta Política, "el Defensor del Pueblo velará por la promoción, el ejercicio y la divulgación de los derechos humanos, para lo cual ejercerá las siguientes funciones: (...) 5. Interponer acciones populares en asuntos relacionados con su competencia". E igualmente, "ejercerá las demás que determine la ley".

Por lo anterior, la Corporación considera que los argumentos en contra de la constitucionalidad del artículo 12 de la Ley 472 de 1998 no son de recibo, pues además de que no se quebranta precepto constitucional alguno, está de un todo acorde con las funciones que ha conferido el estatuto superior al Ministerio Público.

En cuanto se refiere al artículo 13 demandado, estima la Corte que el cargo esgrimido por el demandante contra esta norma es improcedente, toda vez que se parte de un supuesto errado, según el cual se está exigiendo a la persona afectada en uno de sus derechos colectivos para el ejercicio de la acción popular, que actúe de manera obligatoria por conducto de apoderado judicial, mientras que lo que la disposición acusada establece es la alternativa de promover la acción directamente por el afectado, o de hacerlo a través de apoderado.

Ahora bien, la Sala debe precisar en relación con esta disposición, que la posibilidad que se concede para que una persona diferente al afectado, actúe en su nombre en el ejercicio de una acción popular, debe entenderse referida a la actuación de un apoderado judicial y no a la actuación de un agente oficioso. No puede ser otro el sentido de la norma, cuando en el inciso segundo, al disponer la notificación al Defensor del Pueblo, establece que ésta procederá "cuando se interponga una acción popular sin la intermediación de un apoderado judicial"; es decir, la ley prevé dos situaciones : i) La instauración de una acción popular directamente por la persona afectada por la violación de derechos o intereses colectivos ; ii) La presentación de dicha acción por medio de apoderado judicial que lo represente, en virtud del poder que le sea conferido por el interesado.

En todo caso, y en aras de garantizar el mandato constitucional contenido en el numeral 5o. del artículo 282 de la Carta Fundamental, así como de velar por los derechos de las personas, se le otorga facultad a la Defensoría del Pueblo de intervenir en aquellos procesos en los cuales se formule la acción popular directamente por el afectado. Pero dicha atribución no menoscaba el ejercicio de la acción, ni su misma titularidad que radica en cabeza de las

personas afectadas en un derecho colectivo, sino que por el contrario refuerza la eficacia en el ejercicio de la misma.

Finalmente, en relación con los artículos 48 y 53 que aparecen contenidos en el capítulo relativo a las acciones de grupo, estima la Corporación que tampoco se configura la inconstitucionalidad alegada, por las siguientes razones.

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

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

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

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

Por último, la Corte considera pertinente precisar en relación con la notificación personal al Defensor del Pueblo del auto admisorio de la demanda en ejercicio de una acción de grupo, exigida por el artículo 53 acusado, que esta disposición debe ser interpretada en consonancia con el inciso segundo del artículo 13 de la misma ley 472 ya examinado, de lo cual se deduce que, esa notificación se puede surtir con el Secretario General, directores nacionales, defensores delegados y defensores regionales de la Defensoría del Pueblo, así como los personeros municipales, funcionarios en los cuales haya delegado el Defensor del Pueblo, la función de actuar en los procesos de acciones populares y de grupo, de conformidad con el

artículo 10 de la Ley 24 de 1992, mediante la cual se organizó el funcionamiento de ese organismo.

Por lo expuesto, serán declarados exequibles los numerales 4 y 5 del artículo 12, el artículo 13, el inciso segundo del artículo 48 y el también inciso segundo del artículo 53 de la Ley 472 de 1998.

AUDIENCIA ESPECIAL Y PACTO DE CUMPLIMIENTO

Artículo 27. Pacto de cumplimiento. El juez, dentro de los tres (3) días siguientes al vencimiento del término de traslado de la demanda, citará a las partes y al Ministerio Público a una audiencia especial en la cual el juez escuchará las diversas posiciones sobre la acción instaurada, pudiendo intervenir también las personas naturales o jurídicas que hayan registrado comentarios escritos sobre el proyecto. La intervención del Ministerio Público y de la entidad responsable de velar por el derecho o interés colectivo será obligatoria.

La inasistencia a esta audiencia por parte de los funcionarios competentes, hará que incurran en causal de mala conducta, sancionable con destitución del cargo.

Si antes de la hora señalada para la audiencia, algunas de las partes presenta prueba siquiera sumaria de una justa causa para no comparecer, el juez señalará nueva fecha para la audiencia, no antes del quinto día siguiente ni después del décimo día, por auto que no tendrá recursos, sin que pueda haber otro aplazamiento.

En dicha audiencia podrá establecerse un pacto de cumplimiento a iniciativa del juez en el que se determine la forma de protección de los derechos e intereses colectivos y el restablecimiento de las cosas a su estado anterior, de ser posible.

El pacto de cumplimiento así celebrado será revisado por el juez en un plazo de cinco (5) días, contados a partir de su celebración. Si observare vicios de ilegalidad en alguno de los contenidos del proyecto de pacto, éstos serán corregidos por el juez con el consentimiento de las partes interesadas.

La audiencia se considerará fallida en los siguientes eventos:

a) Cuando no compareciere la totalidad de las partes interesadas;

b) Cuando no se formule proyecto de pacto de cumplimiento;

c) Cuando las partes no consientan en las correcciones que el juez proponga al proyecto de pacto de cumplimiento.

En estos eventos el juez ordenará la práctica de pruebas, sin perjuicio de las acciones que procedieren contra los funcionarios públicos ausentes en el evento contemplado en el literal a).

La aprobación del pacto de cumplimiento se surtirá mediante sentencia, cuya parte resolutiva será publicada en un diario de amplia circulación nacional a costa de las partes involucradas.

El juez conservará la competencia para su ejecución y podrá designar a una persona natural o jurídica como auditor que vigile y asegure el cumplimiento de la fórmula de solución del conflicto".

Según el ciudadano Luis Enrique Cuervo Pontón, el artículo 27 no se aviene al ordenamiento superior porque el pacto de cumplimiento propicia la negociación de la sanción jurídica, reduciendo la eficacia de la acción popular.

En criterio del demandante, dicho precepto resulta contrario a las disposiciones constitucionales consagradas en los artículos 1o., 6o., 29 y 230, por cuanto el cumplimiento de los deberes en los que está en juego el interés público no puede supeditarse a negociación alguna. Si un funcionario público tiene un deber, el cumplimiento del mismo no es negociable. Por lo tanto, considera que no se deben introducir elementos de negociación allí donde deben aplicarse correctivos efectivos de protección e indemnización que permitan que quien violó la ley de alguna manera, obtenga beneficios por sus conductas contrarias a derecho. Afirma el demandante que cuando se amenazan o se vulneran intereses colectivos y se causa un daño, estos deben ser reparados.

Intervención

A juicio del apoderado del Ministerio de Justicia y del Derecho, en lo referente al cargo contra el artículo 27 que alude al pacto de cumplimiento, expresa que no está llamado a prosperar, por cuanto se requiere que el juez de conocimiento, a iniciativa suya, y previo vencimiento del término de traslado de la demanda, inste a audiencia pública en la cual participan las partes y el agente del Ministerio Público con el objetivo de determinar la forma de proteger los derechos e intereses colectivos y el restablecimiento de las cosas a su estado anterior, de ser posible.

Concepto del Ministerio Público

En relación con el cargo formulado contra el precepto mencionado, advierte el Jefe del Ministerio Público, que el pacto de cumplimiento es una medida que se enmarca dentro de los principios superiores de prevalencia del derecho sustancial, la economía, eficacia y celeridad, como quiera que contribuye a reparar prontamente los perjuicios derivados de los daños inferidos a los derechos colectivos amparados por la Constitución.

En efecto, a su juicio dicho pacto es un mecanismo de concertación que tiene fundamento en el artículo 116 constitucional y cuyo objetivo es ponerle fin al debate judicial suscitado con ocasión de las acciones populares, sin necesidad de agotar el trámite previsto para el efecto en la ley, lo cual se llevará a cabo en una audiencia especial con intervención de las partes y el Ministerio Público. Esta etapa tendrá lugar dentro de los tres días siguientes al vencimiento del término de traslado de la demanda, donde a iniciativa del juez, las partes diseñarán fórmulas para proteger los derechos e intereses colectivos afectados y restablecer las cosas a su estado anterior.

Si dicho acuerdo prospera, el juez así lo declarará en la sentencia y designará un auditor encargado de vigilar y asegurar el cumplimiento del mismo, para lo cual conserva sus competencias de ejecución. Por ello, se afirma que el pacto de cumplimiento es un

mecanismo conciliatorio avalado por la Constitución para prever oportunamente la vulneración de los intereses de clase o grupo mediante un compromiso de las partes.

Consideraciones de la Corte

En principio, la Corte encuentra que la finalidad del pacto de cumplimiento encaja dentro del ordenamiento constitucional y, en particular, hace efectivos los principios de eficiacia, economía y celeridad (art. 209, C.P.), los cuales, como lo ha entendido esta Corporación, son aplicables también a la administración de justicia.

En efecto, el objetivo que persigue ese pacto es, previa la convocatoria del juez, que las partes puedan llegar a un acuerdo de voluntades para obtener el oportuno restablecimiento y reparación de los perjuicios ocasionados a los derechos e intereses colectivos, dando con ello una terminación anticipada al proceso y solución de un conflicto y por ende, un menor desgaste para el aparato judicial. Además, cabe observar, que el acuerdo no sólo debe ser avalado por el juez, en el caso de encontrar que el proyecto de acuerdo no contiene vicios de ilegalidad, sino que ha de contar con la intervención del Ministerio Público, cuyo papel es el de proteger los derechos colectivos en juego, dada su función de "defensor de los intereses colectivos", en los términos del numeral 4 del artículo 277 de la Carta Política.

No se trata entonces, como erróneamente lo interpreta el demandante, de la negociación de la sanción jurídica, ni menos aún, que con el citado mecanismo se esté atentando contra la eficacia de la acción popular. Por el contrario, ese acuerdo contribuye a obtener la pronta reparación de los perjuicios ocasionados por la vía de la concertación, reduciendo los términos del proceso y en consecuencia, de la decisión que debe adoptar el juez, todo ello, en desarrollo de los principios constitucionales ya enunciados. De igual forma, mediante el compromiso que suscriben las partes y que se consigna en el proyecto de pacto, se busca prever oportunamente la violación de los intereses colectivos, y por consiguiente, su efectiva protección y reparación.

Otro argumento que desvirtúa la interpretación del mencionado pacto como un medio para negociar la sanción jurídica, se refiere al hecho de que la conciliación versa sobre algo que se encuentra pendiente de determinación, pues al momento de intentarse el pacto de cumplimiento, aún no se ha impuesto sanción alguna al infractor. A lo anterior se agrega, que el intento de acuerdo parte de la base de que quien ha ocasionado la afectación de los derechos e intereses colectivos reconozca su infracción y acepte cuando fuere del caso, la reparación de los daños ocasionados, en beneficio de los directamente perjudicados y de la sociedad en general. Más aún, se reitera que la intervención del Ministerio Público garantiza que en la celebración del pacto no se desconozcan ni desmejoren los derechos e intereses de los accionantes, dada su función de velar por la vigencia de tales derechos.

Así mismo, es oportuno observar, que una de las situaciones previstas por la norma impugnada para considerar fallida la audiencia, es la no comparecencia de la totalidad de las personas interesadas, de suerte que no puede afirmarse de manera absoluta, que el pacto se realiza sin el conocimiento y la participación de los afectados con la decisión, lo que constituye una garantía adicional al debido proceso.

Sin embargo, surge un interrogante que la Corte debe dilucidar en relación con esa

conciliación, para efectos de establecer su total conformidad con el ordenamiento constitucional : ¿Puede el pacto celebrado por un solo demandante – legitimado para ello – conciliar sobre un derecho o interés colectivo que afecta a toda una comunidad, sin que después pueda volverse a presentar por otro afectado, una acción popular ante una nueva vulneración de los derechos sobre los cuales se concilió ?.

Al respecto, cabe precisar en primer término, que en el precepto acusado están previstas las garantías suficientes para prevenir la situación de incumplimiento del pacto. Como primera medida, el juez conserva la competencia para la ejecución de dicho pacto, para lo cual puede designar a una persona natural o jurídica que en calidad de auditor, vigile y asegure la ejecución de la fórmula de solución del conflicto. Esto, en cuanto se refiere al contenido mismo de la conciliación aprobada por el juez.

Este control además está reforzado en general, cuando en la sentencia el juez, de conformidad con lo establecido en el inciso cuarto del artículo 34 de la Ley 472 de 1998, puede conformar un comité para la verificación de la observancia del fallo – en este caso, el que aprueba el pacto de cumplimiento – en el cual participarán además del juez, las partes, la entidad pública encargada de velar por el derecho o interés colectivo, el Ministerio Público y una organización no gubernamental con actividades relacionadas con el objeto del fallo.

No obstante, encuentra la Corte, que cuando se trata de la protección de derechos e intereses colectivos, no puede concederse a la sentencia que aprueba el pacto de cumplimiento el alcance de cosa juzgada absoluta, pues de ser así se desconocerían el debido proceso, el derecho de acceso a la justicia y la efectividad de los derechos de las personas que no tuvieron la oportunidad de intervenir en esa conciliación y que en un futuro como miembros de la misma comunidad, se vieran enfrentadas a una nueva vulneración de los derechos sobre cuya protección versó la conciliación.

En efecto, la naturaleza propia de los derechos e intereses colectivos implica la titularidad de la acción en cabeza de un número más o menos extenso de personas afectadas con la violación de tales derechos, que si bien pueden, sin haber participado en ella, verse beneficiadas con una conciliación acorde con la protección y reparación de aquellos, así mismo, estarían despojadas de la posibilidad de ejercer una acción popular para corregir una nueva situación de vulneración de esos derechos que ocurra en la misma colectividad frente a las situaciones objeto del pacto.

No puede ignorarse, la probabilidad de que a pesar de la fórmula de solución acordada, se generen para esa comunidad nuevas situaciones que vulneren sus derechos e intereses. No se trata en este caso, del incumplimiento de la sentencia que aprobó la conciliación, pues para subsanar esta situación, la ley prevé los mecanismos de control ya mencionados. El interrogante planteado, se refiere en particular, a la ocurrencia en la misma comunidad de nuevos hechos que atentan contra los derechos e intereses colectivos objeto del pacto de cumplimiento, que en esta ocasión obedecen a causas distintas a las alegadas entonces y a la aparición de informaciones de carácter técnicos de las cuales no dispusieron ni el juez ni las partes al momento de conciliar la controversia.

En este orden de ideas, concluye la Corte, que la posibilidad de conciliación prevista en el artículo 27 acusado, como un mecanismo para poner fin a una controversia judicial en torno

a la amenaza o violación de derechos e intereses colectivos, no contradice el ordenamiento constitucional, razón por la cual, el fallo que aprueba el pacto de cumplimiento hace tránsito a cosa juzgada, de conformidad con el artículo 36 de la Ley 472 de 1998.

De otro lado, se pregunta la Sala, si puede resultar excesiva en el caso del demandante en acción popular, la carga impuesta en el penúltimo inciso del artículo 27, de publicar a su costa en un diario de amplia circulación nacional, la sentencia que aprueba el pacto de cumplimiento, pues su ejecución se puede ver afectada por la falta de conocimiento de la comunidad beneficiada, cuando el demandante no cuente con los recursos para sufragar el valor de esa publicación.

Estima la Corte que, si se tiene en cuenta que en las acciones públicas rige por lo general el principio de gratuidad, así como que quien actúa de con un propósito altruista en defensa de derechos e intereses de la comunidad a que pertenece, merece algún tipo de reconocimiento por su actuación, debe entenderse que la expresión "partes involucradas", consignada en el inciso en mención, se refiere exclusivamente al infractor que con su actuación vulneró los derechos e intereses objeto de dicho pacto.

Por último, en relación con esta norma debe precisarse que, de manera obvia, los vicios de ilegalidad del pacto de cumplimiento que el juez puede corregir con el consentimiento de las partes, con ocasión de su revisión, deben ser susceptibles de ser subsanados.

Con estas precisiones y el condicionamiento señalado, será declarado exequible el artículo 27 de la Ley 472 de 1998.

CARGA DE LA PRUEBA Y OMISION LEGISLATIVA

"Artículo 30. Carga de la prueba. La carga de la prueba corresponderá al demandante. Sin embargo, si por razones de orden económico o técnico, si dicha carga no pudiere ser cumplida, el juez impartirá las órdenes necesarias para suplir la deficiencia y obtener los elementos probatorios indispensables para proferir un fallo de mérito, solicitando dichos experticios probatorios a la entidad pública cuyo objeto esté referido al tema materia de debate y con cargo a ella.

En el evento de no existir la posibilidad de allegar la prueba respectiva, en virtud de lo establecido en el inciso anterior, el juez podrá ordenar su práctica con cargo al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos".

Fundamentos de la demanda

Afirma el actor, que este precepto es contrario al artículo 88 de la Carta Política, por cuanto el constituyente le ordenó al legislador definir los casos en los cuales se predica la responsabilidad objetiva y el precepto acusado desconoció totalmente esta obligación.

Sostiene que la responsabilidad objetiva implica importantes modificaciones en materia de la carga de la prueba, por cuanto cuando se vulneran derechos colectivos, el daño causado se presume y al ciudadano que ejerce la acción le debe bastar con cotejar la conducta del funcionario con el daño causado sin que deba aportar prueba alguna.

Intervenciones

En relación con el artículo 30 de la Ley 472 de 1998, señala el representante de la ANDI, que los deberes establecidos en cabeza del demandante, entre ellos, los atinentes a la parte probatoria, en tanto sean razonables y justos constituyen un necesario componente para la adecuada administración de justicia ; por tal motivo, es que hay sanciones para denuncias y actuaciones ante las autoridades jurisdiccionales que son temerarias, infundadas o de mala fe. Así mismo afirma, que es extraña la impugnación contra este artículo, por disponer que la carga de la prueba corresponde al demandante, cuando el mismo precepto confiere atribuciones al juez para suplir las dificultades de orden económico o técnico que comporte dicha carga.

En su intervención el apoderado del Ministerio de Justicia, sostuvo en relación con la carga de la prueba a los demandados o funcionarios causantes del perjuicio para que demuestren su inocencia, tal y como lo pretenden los actores, es una abierta transgresión a las reglas constitucionales y legales del debido proceso.

Concepto del Ministerio Público

Según el Procurador, dicha previsión legal no desborda los mandatos constitucionales, pues a su juicio es lógico que los perjuicios irrogados a los derechos de la colectividad sean demostrados al juez del conocimiento por los afectados. Con todo, la norma establece que cuando medien razones de orden económico o técnico que impidan a los accionantes acudir a las pruebas correspondientes, el juez tomará las medidas conducentes para subsanar las deficiencias probatorias, solicitándole dichos experticios a la entidad pública encargada de velar por los derechos colectivos afectados, quien correrá con los gastos que demande su práctica.

En criterio del Procurador, la disposición legislativa del artículo 30 impugnado en nada se opone a la Constitución, como quiera que el artículo 88 superior defiere a la ley el señalamiento de los requisitos para obtener el resarcimiento de los perjuicios ocasionados a los derechos colectivos.

Consideraciones de la Corte

En relación con el artículo 30 de la Ley 472 de 1998, se esgrimen dos argumentos distintos de inconstitucionalidad: el primero, relativo a la inconstitucionalidad por omisión legislativa, en cuanto esta ley no se ocupó de desarrollar el tema de la responsabilidad objetiva, y el segundo, concerniente a la carga de la prueba, según el cual al demandante en acciones populares en la medida en que el daño causado se presume, tan sólo le basta al actor demostrar la conexidad entre la conducta del funcionario y el daño causado.

Respecto al primer cargo formulado por el ciudadano Luis Enrique Cuervo, estima la Corte que no está llamado a prosperar por las mismas razones expuestas con anterioridad, cuando se analizó el mismo argumento invocado contra la totalidad de la Ley 472 de 1998, las cuales se predican también en relación con esta disposición, toda vez que el demandante funda la inconstitucionalidad de la carga la prueba, en conexión con los casos de responsabilidad objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos, eventos no regulados por

la ley en mención.

De otro lado, en cuanto se refiere al cargo formulado en concreto contra el artículo 30, y teniendo en cuenta la naturaleza de la acción popular, para la Corte resulta admisible, lógico y necesario que la demostración de los perjuicios sufridos por una persona en uno de sus derechos e intereses colectivos, le corresponda al afectado. En todo caso, el debido proceso queda a salvo, pues el mismo precepto establece que si por razones económicas o técnicas el demandante no puede acreditar las pruebas, el juez deba impartir las órdenes necesarias para suplir la deficiencia probatoria, para lo cual puede solicitar a la entidad pública cuyo objeto esté referido al tema materia de debate, dichos experticios probatorios y así obtener los elementos indispensables para adoptar un fallo de mérito.

Además, el derecho fundamental a la presunción de inocencia consagrado en el artículo 29 superior es aplicable a todos los poderes públicos y a las personas en general, razón por la cual trasladar la carga de la prueba al demandado como lo pretende el actor, equivaldría a presumir desde un comienzo, con la sola presentación de la demanda, su responsabilidad.

Por lo anterior, no encuentra la Corte, que el artículo 30 demandado quebrante precepto constitucional alguno.

INHIBICION EN RELACION CON EL ARTICULO 33 DE LA LEY 472 DE 1998. ANALISIS DEL CARGO PLANTEADO RESPECTO DEL ARTICULO 34

Observa la Corte, que aunque el demandante afirma demandar el artículo 33, es evidente que los argumentos que expone en apoyo de su petición de inconstitucionalidad, se refieren a fragmentos del contenido del artículo 34 de la misma ley. Para mayor claridad, se transcriben a continuación los textos de ambos artículos.

“Artículo 33. Alegatos. Vencido el término para practicar pruebas, el juez dará traslado a las partes para alegar por el término común de cinco (5) días.

Vencido el término del traslado para alegar, el secretario inmediatamente pasará el expediente al despacho para que se dicte sentencia, sin que puedan proponerse incidentes, salvo el de recusación, ni surtirse actuaciones posteriores distintas a la de expedición de copias, desgloses o certificados, las cuales no interrumpirán el término para proferirlas, ni el turno que le corresponda al proceso.

El secretario se abstendrá de pasar al despacho los escritos que contravengan esta disposición”.

“Artículo 34. Sentencia. Vencido el término para alegar, el juez dispondrá de veinte (20) días para proferir sentencia. La sentencia que acoja las pretensiones del demandante de una acción popular podrá contener una orden de hacer o de no hacer, condenar al pago de perjuicios cuando se haya causado un daño a un derecho o interés colectivo en favor de la entidad pública no culpable que los tenga a su cargo, y exigir la realización de conductas necesarias para volver las cosas al estado anterior a la vulneración del derecho o del interés colectivo, cuando fuere físicamente posible. La orden de hacer o no hacer definirá de manera

precisa la conducta a cumplir con el fin de proteger el derecho o el interés colectivo amenazado o vulnerado y de prevenir que se vuelva a incurrir en las acciones u omisiones que dieron mérito para acceder a las pretensiones del demandante. Igualmente fijará el monto del incentivo para el actor popular.

La condena al pago de perjuicios se hara "in genere" y se liquidará en el incidente previsto en el artículo 307 del C.P.C. ; en tanto, se le dará cumplimiento a las órdenes y demás condenas. Al término del incidente se adicionará la sentencia con la determinación de la correspondiente condena incluyéndose la del incentivo adicional en favor del actor.

En caso de daño a los recursos naturales el juez procurará asegurar la restauración del área afectada destinando para ello una parte de la indemnización.

En la sentencia el juez señalará un plazo prudencial, de acuerdo con el alcance de sus determinaciones, dentro del cual deberá iniciarse el cumplimiento dela providencia y posteriormente culminar su ejecución. En dicho término el juez conservará la competencia para tomar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia de conformidad con las normas contenidas en el Código de Procedimiento Civil y podrá conformar un comité para la verificación del cumplimiento de la sentencia en el cual participarán además del juez, las partes, la entidad pública encargada de velar por el derecho o interés colectivo, el Ministerio Público y una organización no gubernamental con actividades en el objeto del fallo.

También comunicará a las entidades o autoridades administrativas para que, en lo que sea de su competencia, colaboren en orden a obtener el cumplimiento del fallo. "

(Se subraya y resalta lo demandado)

Fundamentos de la demanda

Según uno de los actores, el artículo 33 – en realidad el artículo 34 – de la Ley 472 de 1998 es inconstitucional porque el término de veinte días previsto por la norma puede resultar contrario al principio de una pronta y adecuada justicia. Señala que la sentencia debe poder condenar a que se indemnicen los perjuicios, cuando ese sea el propósito del ejercicio de la acción, a todo aquel que en virtud de la prueba recaudada resulte afectado por el daño a los intereses colectivos y no a la entidad responsable de él. Agrega que la indemnización que así se obtenga, debe traducirse en beneficio concreto de intereses públicos.

De otra parte señala el demandante, que el objeto de la indemnización de perjuicios es precisamente el de volver las cosas al estado anterior, aunque no sea posible desde el punto de vista físico, sí para aplicar la equidad. Por lo anterior, considera que cuando la disposición acusada establece la limitación de ordenar que las cosas vuelvan a su estado anterior, esta desconociendo el principio universal de equidad que justifica la condena a indemnizar los perjuicios causados, violando así el artículo 29 de la Carta Política.

Concepto del Ministerio Público

Según el Procurador, no obstante que es el artículo 34 y no el 33 de la ley acusada, el que se refiere al término para dictar sentencia de mérito dentro de los procesos de acciones populares, considera que el legislador está facultado por el artículo 88 constitucional para

establecer los plazos dentro de los cuales se evacua el referido asunto, el cual por demás, corresponde a un plazo razonable, cuya inobservancia generará las sanciones respectivas de conformidad con lo prescrito en el artículo 228 superior.

De otra parte, manifiesta que la norma no viola el debido proceso, en cuanto ordena que la indemnización se cancele en favor de la entidad pública no culpable, como quiera que el legislador pretende con esta medida, canalizar los recursos necesarios para que dicho organismo adelante las gestiones pertinentes dirigidas a reparar los perjuicios irrogados a los intereses y derechos colectivos, pues esas instituciones son las encargadas por ministerio de la ley de propender por la defensa y protección de éstos.

Consideraciones de la Corte

En desarrollo del principio constitucional de prevalencia del derecho sustancial, consagrado en el artículo 228 de la Carta Política, ya que es evidente que el actor incurrió en un error al señalar el artículo que demandaba, la Corte estudiará los argumentos esgrimidos respecto del artículo 34, pues su contenido es el que ataca el demandante. Sin embargo, habrá de inhibirse en relación con el 33, por ausencia total de cargos.

En cuanto se refiere al término de veinte (20) días previsto en la norma acusada para que se profiera sentencia en materia de acciones populares, no encuentra la Corte que se vulnere como lo afirma el demandante, el derecho a una pronta y adecuada justicia, por cuanto la libertad configurativa de que goza el legislador en este caso, conferida por el artículo 88 de la Constitución, lo faculta para establecer los plazos y términos a que deben someterse las partes y el juez en sus actuaciones dentro del proceso. Considera la Corte, que se trata de un plazo razonable que no vulnera ninguno de los derechos invocados por el actor, cuyo incumplimiento genera de todas maneras las sanciones previstas en la ley de conformidad con el artículo 228 del ordenamiento constitucional.

Encuentra la Corte que no es de recibo el reparo del actor respecto de la indemnización en favor de la entidad no culpable, en cuanto en su criterio, vulnera el debido proceso, pues si bien se observa, del contenido de la norma en mención no puede deducirse que esté excluyendo la responsabilidad de los agentes de esa institución, toda vez que la disposición se refiere precisamente a la entidad “no culpable”, que además tiene a su cargo la defensa de los derechos e intereses colectivos cuya vulneración se busca reparar. De igual manera, el legislador pretende con esta medida, garantizar los recursos necesarios para que dicho organismo adelante las gestiones pertinentes destinadas a reparar los perjuicios causados a los intereses y derechos afectados, como quiera que esas entidades son las encargadas de propender por la defensa y protección de éstos.

Ahora bien, el carácter restitutorio de las acciones populares justifica de manera suficiente, la orden judicial de restablecer cuando ello fuere físicamente posible, la situación afectada al estado anterior a la violación del derecho. El objetivo esencial de una acción popular es la protección efectiva de derechos intereses colectivos, de manera que se hagan cesar los efectos de su quebrantamiento, de manera obvia, si ello es posible. Por tal motivo, es al juez a quien corresponde determinar si ese restablecimiento es factible o si al no serlo, debe decretarse una indemnización, más aún, cuando la acción popular no persigue esencialmente un beneficio de tipo pecuniario.

En cuanto hace relación a la condena “in genere” prevista por la misma disposición, que a juicio del actor desconoce también el debido proceso, al requerir de un trámite incidental adicional, conforme a lo regulado por el artículo 307 del Código de Procedimiento Civil, se reitera lo señalado por esta Corporación, con ocasión del examen del artículo 25 del Decreto 2591 de 1991, que establece la posibilidad de que el juez que falla sobre una acción de tutela, pueda ordenar una indemnización similar con el fin de asegurar el goce efectivo del derecho fundamental vulnerado. Afirmó en esa oportunidad la Corte :

“Ningún motivo de inconstitucionalidad encuentra la Corte en el artículo 25 del Decreto 2591 de 1991, también acusado en este proceso, puesto que ese precepto se limita a indicar la natural consecuencia atribuida por el Derecho, en aplicación de criterios de justicia, a la comprobación del daño que se deriva de acción u omisión antijurídica, la cual no puede ser distinta del resarcimiento a cargo de quien lo ocasionó, tal como dispone el artículo 90 de la Constitución. Considera la Corte que no es el artículo acusado el que puede tildarse de contrario a la preceptiva superior, toda vez que en él no se dispone ni autoriza que la actuación judicial se lleve a cabo de espaldas a las reglas constitucionales aludidas. Su texto en modo alguno excluye el debido proceso y más bien lo supone.”11

Es evidente que la brevedad de los términos establecidos por el legislador para dar trámite a las acciones populares, no permite la determinación concreta de los perjuicios causados por la violación de un derecho colectivo, por lo que resulta razonable remitir al trámite incidental, la fijación del monto de tal indemnización.

En consecuencia, no prosperan los cargos de inconstitucionalidad planteados por el demandante respecto del artículo 34 de la Ley 472 de 1974.

VIGENCIA DE OTRAS ACCIONES POPULARES

“Artículo 45. Aplicación. Continuarán vigentes las acciones populares consagradas en la legislación nacional, pero su trámite y procedimiento se sujetarán a la presente ley”.

Fundamento de la demanda

Sostiene el ciudadano Luis Enrique Cuervo Pontón, que la norma acusada es contraria al precepto constitucional consagrado en el artículo 88, por cuanto afirmar que las acciones populares ya existentes mantienen vigencia, resulta contrario al deber de expedir una regulación completa sobre la materia, puesto que en su criterio, ha existido un gran inconveniente para ejercer debidamente las acciones populares, ya que en la práctica muchas autoridades han desconocido su vigencia efectiva en nuestra legislación. Así mismo, señala que la norma demandada demuestra que el legislador no tuvo en cuenta que las acciones populares pueden ser de diversa naturaleza y por eso pueden corresponder a distintas jurisdicciones, por lo tanto, someter acciones propias de una jurisdicción al conocimiento de otra, resulta contrario al debido proceso.

Concepto del Ministerio Público

Esta acusación, en criterio del Jefe del Ministerio Público, carece de fundamento, toda vez que los mecanismos previstos en la legislación nacional contribuyen a enriquecer la gama de

herramientas legales para defender eficazmente los derechos e intereses colectivos, por cuanto las acciones previstas en los artículos 1005 y 2359 del Código Civil, en la ley de reforma urbana y en el estatuto financiero, tienen como finalidades las de proteger los bienes de uso público y reparar los perjuicios derivados del daño contingente, defender el medio ambiente y eliminar la competencia desleal.

Consideraciones de la Corte

Para la Corte no existe contradicción entre el artículo 45 de la Ley 472 de 1998 y el artículo 88 superior, habida cuenta que como lo señala expresamente el precepto legal materia de examen, no obstante la regulación de la Ley 472, continuarán vigentes las acciones populares previstas en la legislación nacional con anterioridad a su expedición, pero "su trámite y procedimiento se sujetarán a lo dispuesto en esta ley", con lo cual se adecuan a las nuevas directrices y propósitos consagrados por el constituyente del 91 al elevarlos al rango superior.

Así entonces, otras acciones populares existentes en nuestro ordenamiento, como las reguladas por el Código Civil, la ley de reforma urbana y el estatuto financiero, no desaparecen en la medida en que su trámite y procedimiento se debe sujetar a las normas generales previstas en esta ley y por tanto, no se oponen al ordenamiento constitucional, sino que por el contrario, se multiplican para formar un amplio conjunto de instrumentos de protección de los derechos de las personas y en particular, de la comunidad.

De igual forma, es preciso manifestar que las acciones populares previstas en distintas legislaciones para la protección de los derechos colectivos, en la medida en que no violan el artículo 88 de la Constitución, ni se oponen a la ley 472 de 1998, encuadran dentro del ordenamiento jurídico y se convierten en mecanismos específicos aplicables a situaciones especiales que hacen efectiva la garantía del artículo 2o. de la Carta Fundamental. Por consiguiente, no prospera el cargo de inconstitucionalidad formulado en contra de esta disposición.

ACCIONES DE GRUPO

"Artículo 46. Procedencia de las acciones de grupo. Las acciones de grupo son aquellas acciones interpuestas por un número plural o un conjunto de personas que reúnen condiciones uniformes respecto de una misma causa que originó perjuicios individuales para dichas personas. Las condiciones uniformes deben tener también lugar respecto de los elementos que configuran la responsabilidad.

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

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

Fundamentos de la demanda

A juicio de los actores, el artículo 46 quebranta la Carta Política, porque limita el alcance de las acciones de grupo en la medida que no todos los demandantes buscan una sentencia condenatoria, sino declarativa o de ejecución.

Estima el Procurador, que los demandantes desconocen la finalidad de las acciones de grupo, toda vez que estos mecanismos, a diferencia de las acciones cívicas o populares que buscan la tutela de los derechos colectivos, pretenden a través de la reclamación conjunta el resarcimiento de los derechos individuales que resultaron afectados como consecuencia del daño inferido a un grupo de personas. Por ello, quien ejercita la acción de clase tiene una pretensión privada que lo legitima en la causa y representa a los demás afectados.

Así entonces, señala que el legislador haciendo uso de la facultad constitucional de libre configuración de los institutos legales, determinó que las acciones de grupo buscan reparar el perjuicio irrogado a los particulares, generado por una causa común que afecta a un número plural de personas, razón por la cual, las mismas se ejercitan únicamente para obtener una prestación patrimonial que pueda resarcir el daño inferido.

Consideraciones de la Corte

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

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

Por ende, no es viable el cargo formulado, pues el actor desconoce la naturaleza de la acción de grupo, cual es la definida en el artículo 46 de la Ley 472 de 1998, en consonancia con el artículo 88 de la Constitución.

JURISDICCION PARA LAS ACCIONES DE GRUPO

"Artículo 50. Jurisdicción. La jurisdicción de lo Contencioso Administrativo conocerá de los procesos que se susciten con ocasión del ejercicio de las acciones de grupo originadas en la actividad de las entidades públicas y de las personas privadas que desempeñen funciones administrativas.

La jurisdicción civil ordinaria conocerá de los demás procesos que se susciten con ocasión del ejercicio de las acciones de grupo".

Fundamentos de la demanda

Según el ciudadano Luis Enrique Cuervo Pontón, el ordenamiento jurídico colombiano consagra diversas jurisdicciones para el ejercicio de acciones de naturaleza diferente; la acción de grupo simplemente significa la posibilidad de que más de una persona pueda ejercer dentro de un solo proceso la acción de la que es titular. En su criterio, la pluralidad de sujetos no tiene porqué modificar la naturaleza jurídica de la acción. Igualmente, indica que este precepto le atribuye a la jurisdicción civil ordinaria el conocimiento de acciones de grupo

que bien podrían ser de competencia de otras jurisdicciones, como la laboral, la penal, la agraria o la comercial, en aras de preservar el debido proceso, vulnerando así el precepto constitucional consagrado en el artículo 29 de la Carta Política.

Sostiene que la primera decisión que debe adoptar un juez al conocer de una acción de grupo, consiste en definir si con base en criterios procesales corresponde o no tramitar como grupo dicha acción. Es una cuestión de procedibilidad que debe definirse desde el momento en que se examina si se admite o no la demanda, la cual deberá notificarse a todos los posibles afectados para que determinen si desean o no intervenir dentro del proceso.

Concepto del Ministerio Público

Contrariamente a lo expuesto por el mencionado ciudadano, estima el Jefe del Ministerio Público que no sólo la jurisdicción civil ordinaria conoce de las acciones de grupo o clase, sino también la contencioso administrativa, cuando quiera que el daño sea imputable a las personas públicas y a las privadas que desempeñen funciones administrativas.

Así pues, la distribución de competencias que el legislador hace entre las dos jurisdicciones tiene fundamento en el factor subjetivo, toda vez que se infringiría el debido proceso si no se tiene en cuenta la naturaleza jurídica de los autores del perjuicio, ya que en algunos casos serán los particulares y en otros las personas públicas y privadas con funciones administrativas las causantes de los hechos dañosos a los derechos e intereses colectivos.

Consideraciones de la Corte

En primer lugar, es pertinente aclarar que de conformidad con el artículo 50 acusado, para conocer de las acciones de grupo son competentes, según la actividad y la naturaleza de la función que desempeñen las personas contra quienes se ejerzan dichas acciones, la jurisdicción de lo contencioso administrativo y la civil ordinaria, por lo tanto, no es exacta la afirmación del demandante.

Ahora bien, la Constitución en su artículo 88 no hace un señalamiento específico de cuál es la autoridad judicial competente para conocer de la acción de grupo, por lo que debe entenderse que el señalamiento de dicha autoridad corresponde entonces al legislador.

A juicio de la Corte, el precepto demandado se ajusta a los postulados constitucionales, pues como lo señaló esta Corporación en la sentencia C-037 de 1996 (M.P., Dr. Vladimiro Naranjo Mesa), le compete al legislador la creación y distribución de competencias entre los distintos despachos judiciales. E igualmente, en la sentencia No. C-157 de 1998 (M.P., Dres. Antonio Barrera Carbonell y Hernando Herrera Vergara), la Corte precisó que el legislador está investido por la Constitución de la atribución de señalar las formalidades de procedimiento que deben observarse para garantizar el debido proceso y las competencias de las autoridades judiciales que deban conocer de las respectivas causas, con excepción de aquellas que están directamente asignadas por el constituyente.

En consecuencia, resulta fundado y razonable que el legislador haya determinado que las jurisdicciones contencioso administrativa y civil ordinaria sean las competentes para conocer y tramitar tanto las acciones populares como las de grupo en la forma prevista por la norma

acusada, especialmente, teniendo en cuenta que el artículo 88 de la Carta Política no especifica la autoridad judicial competente para conocer de ellas. Igualmente lo es, el señalamiento de la competencia como elemento integral del debido proceso (artículo 29 CP.). Así mismo, en cuanto corresponde al legislador ordinario expedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas (artículo 150-23 CP.) y determinar la organización y el funcionamiento de las jurisdicciones ordinaria y contencioso administrativa, como las competencias que se deben asignar a los órganos que la conforman (artículos 234 a 238 CP.).

En tal virtud, cuando la norma acusada señala cuales procesos son de competencia de una u otra jurisdicción, lo hace teniendo en cuenta la naturaleza de la función desarrollada por la persona o funcionario que produjo u ocasionó el daño al interés o derecho colectivo. Además, la distribución de competencias que el legislador hace entre las dos jurisdicciones tiene sustento en el factor subjetivo, ya que se violaría el debido proceso si se desconociera la naturaleza jurídica de los autores del perjuicio, pues en algunos casos éstos serán particulares, y en otros, personas públicas y privadas con funciones administrativas, las causantes de los hechos dañosos a los derechos e intereses colectivos.

Por consiguiente, concluye la Corte, el artículo 50 de la Ley 472 de 1998 no contradice precepto constitucional alguno.

OPORTUNIDAD PARA INTEGRAR EL GRUPO

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

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

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

Fundamento de la demanda

Según lo afirma uno de los demandantes, el artículo 55 de la ley impugnada desconoce el artículo 29 constitucional, puesto que en su criterio, luego de emitido el fallo dentro de una acción de clase o grupo, se permite que personas que no fueron parte en el proceso se

beneficien con los efectos de la sentencia. Señala que las providencias en derecho no pueden beneficiar o afectar a quienes no han sido parte en los procesos.

Intervención

En relación con el artículo 55 de la Ley 472 de 1998, señala el representante de la ANDI, que este precepto consagra la posibilidad de integrarse al grupo con posterioridad a la sentencia. A su juicio, el actor hace una mera afirmación, desconociendo la existencia de otros artículos de la misma ley que hacen alusión al tema y supone un análisis del carácter del litis consorcio al que hay lugar en las acciones de grupo.

Concepto del Ministerio Público

Sobre el particular, el concepto fiscal afirma que la norma acusada permite que las personas que no concurrieron al proceso, se acojan posteriormente al fallo dentro de los 20 días siguientes a la publicación de la sentencia, pero no podrán invocar daños extraordinarios o excepcionales para obtener una indemnización mayor, como tampoco, se beneficiarán de la condena en costas.

A juicio del Procurador, es perfectamente posible que teniendo en cuenta la finalidad de las acciones de grupo, las personas que no se hicieron parte en el proceso puedan acogerse posteriormente al fallo dentro de las condiciones previstas en la norma impugnada, puesto que de lo contrario se desconocería la finalidad reparadora de dicho mecanismo, vulnerando además los principios superiores de economía y eficacia.

Consideraciones de la Corte

De conformidad con el artículo bajo examen, se establecen dos modalidades a través de las cuales, las personas afectadas en un derecho o interés colectivo que hubieren sufrido un perjuicio, pueden hacerse parte del proceso iniciado en virtud de una acción de grupo: el primero, antes de la apertura a pruebas, mediante la presentación de un escrito en el que se indique el daño sufrido, su origen y el deseo de acogerse al fallo y de pertenecer al grupo; el segundo, dentro de los veinte días siguientes a la publicación de la sentencia, suministrando la misma información y siempre que su acción no haya prescrito o caducado.

Para la Corporación, dicha disposición no vulnera el debido proceso; por el contrario, asegura la efectividad del principio del Estado social de derecho y en particular, uno de los fines esenciales del Estado, como lo es el de garantizar la efectividad de los principios y derechos consagrados en la Constitución, uno de ellos, el que tiene toda persona para acceder a la administración de justicia.

Y es que la finalidad perseguida por la norma demandada es de una parte, permitir a aquellas personas que sufrieron un mismo daño o perjuicio a un derecho o interés de la colectividad, y que por motivo de desinformación, desconocimiento u otro, no conocieron de la existencia del proceso puedan, previo el lleno de unos requisitos fijados en la norma, acogerse a los beneficios de la sentencia. Ello no sólo favorece al particular, sino también a la administración de justicia, pues evita que ésta se desgaste con un nuevo proceso por los mismos hechos y contra la misma persona. Además, es pertinente señalar, que dada la

naturaleza reparadora de esta acción, es válido para quien no se hizo parte en el proceso antes del fallo, que lo haga con posterioridad, dentro de las condiciones fijadas en la norma. Ello no desconoce en ningún caso, el debido proceso, pues quien se acoge al fallo, lo hace a sabiendas del contenido del mismo y del respeto y garantía que al trámite del proceso le dio el juez, siempre avalado con la intervención del Ministerio Público.

Finalmente, y para sustentar aún más los criterios que se han dejado expuestos, es preciso traer a colación lo expresado por esta Corporación en la sentencia C-036 de 1998, a propósito de la legitimación para instaurar una acción de grupo :

"La consagración del derecho de exclusión, permite que el interesado pueda iniciar una acción independiente del resto de las personas cobijadas por la misma causa que originó un daño plural. Por lo tanto, la legitimación que se confiere a cualquier miembro del grupo para asumir la representación de los demás, no es óbice para que se entablen acciones individuales, por fuera de las acciones de grupo. El esquema legal estimula el efectivo acceso a la justicia del conjunto de damnificados, pero no impide que se instauren procesos singulares por parte de quienes decidan obrar de manera individual" (M.P., Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz)

FONDO PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS

"Artículo 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.

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". (Se subraya y resalta lo demandado)

Fundamento de la demanda

Señala uno de los demandantes, que este precepto resulta violatorio del derecho fundamental al debido proceso, cuando ordena que la indemnización decretada por el juez en lugar de entregarse a los perjudicados que fueron parte del proceso, se le entregue al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos. En su concepto, la indemnización únicamente debe beneficiar al afectado que se hizo parte oportunamente dentro del proceso. Por lo anterior, considera que el legislador no distinguió entre las acciones populares y las de grupo.

Intervenciones

Por su parte, indica el representante de la Defensoría del Pueblo, que en cuanto tiene que ver con las normas que regulan la legitimación del Defensor del Pueblo para interponer las acciones populares y manejar el Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, se encuentra su fundamento dentro del marco genérico de las funciones constitucionales que la Carta Política asigna al Defensor del Pueblo en el artículo 282 Carta Política, y ha de entenderse que dentro de la "facultad de ejercicio", han de comprenderse las acciones judiciales encaminadas a la protección de los derechos fundamentales y colectivos, y dentro de éstas últimas, las funciones específicamente señaladas en la Ley 472 de 1998, máxime cuando la propia Constitución lo faculta para promover acciones populares.

Concepto del Ministerio Público

Según el Procurador General de la Nación, el artículo 13 de la Constitución obliga al Estado a proteger a aquellas personas que por su condición económica, física o mental se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta o indefensión. En este sentido, la ley materia de examen dispuso la creación del citado Fondo, como un instrumento financiero eficaz para

administrar y garantizar el pago efectivo de las condenas judiciales derivadas de las acciones de grupo.

A juicio del citado funcionario, este Fondo en manera alguna trata de soslayar el pago de las indemnizaciones, puesto que por el contrario, su objeto es de garantizar una administración eficiente y facilitar en la práctica, su cancelación real y oportuna, lo cual se adecua perfectamente al citado mandato constitucional en su objetivo de proteger las personas desvalidas, con el fin de hacer efectiva la reparación del daño ocasionado a sus derechos e intereses colectivos. Es por ello que el artículo 71-c de la ley 472 de 1998 prevé que el Fondo debe administrar y pagar las indemnizaciones reconocidas judicialmente por violación de los referidos derechos colectivos, sin que menoscabe derecho alguno de los favorecidos con esa reparación.

Consideraciones de la Corte

En primer término, es necesario precisar, que la función de la Defensoría del Pueblo como administradora del "Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos", es recibir el valor total de la indemnización (dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de la sentencia) y proceder con posterioridad, a pagar las indemnizaciones a quienes integraron el grupo y a cuyo favor se profirió el respectivo fallo. Esto lo reitera el literal e) del artículo 71 de la Ley 472 de 1998 al disponer que será función del citado Fondo, "administrar y pagar las indemnizaciones de que trata el artículo 68 (sic) numeral 3 de la presente ley" . Se observa, que es incorrecta la remisión de este literal al artículo 68, ya que se refiere al artículo 65 de esa Ley.

A juicio de la Corte, en nada quebranta el ordenamiento constitucional, la disposición que asigna al citado Fondo, el recibo, administración y pago a los beneficiarios, de las indemnizaciones individuales decretadas por el juez en virtud de una acción de grupo. Ya se analizó como al Defensor del Pueblo, de conformidad con la Constitución y la Ley (Artt. 282 C.P., Decreto 2591/91 y Ley 24/92), le corresponde en buena parte, la promoción de la defensa de los derechos constitucionales, entre ellos, los colectivos, a través del ejercicio de las acciones consagradas para tal fin.

La Sala no comparte el criterio del actor, en cuanto considera que el beneficiario de la indemnización se perjudica al tener que acudir a la Defensoría del Pueblo a solicitar su pago. Por el contrario, resulta más efectivo, el que una sola entidad dedicada al apoyo de los ciudadanos en la protección de sus derechos, administre esos dineros para efecto de la cancelación de las mencionadas indemnizaciones a los favorecidos. Con seguridad, esta disposición permitirá agilizar esos pagos, pues la norma prevé un trámite muy sencillo para que cada uno de los miembros del grupo reciba la suma correspondiente, que en nada contraría el debido proceso de los afectados, pues con ello se busca esencialmente, facilitar dichos cobros.

Tampoco es cierto que, como lo afirma el demandante, el Fondo se esté beneficiando en detrimento de los derechos de los miembros del grupo, con el recibo y administración de esos dineros, pues es claro que no se trata de una cesión de recursos a una entidad, sino apenas de un encargo, que se asigna a la Defensoría para el control y pago de las mismas, sin menoscabo de los derechos de los favorecidos con la sentencia.

En relación con el cargo formulado en contra del literal b) del numeral 3) del artículo 65, en relación con las solicitudes de pago a interesados que no hubieren intervenido en el proceso, que en criterio del actor desconoce el debido proceso, la Corte reitera lo señalado anteriormente con ocasión del examen del artículo 55 de la Ley demandada.

Con base en lo expuesto, se declarará exequible el numeral 3) del artículo 65 de la Ley 472 de 1998.

PRESCRIPCION DEL DERECHO AL PAGO DE LA INDEMNIZACION

"Artículo 70. Creación y fuente de recursos. Créase el Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, el cual contará con los siguientes recursos:

a) Las apropiaciones correspondientes del Presupuesto Nacional;

b) Las donaciones de organizaciones privadas nacionales o extranjeras que no manejen recursos públicos;

c) El monto de las indemnizaciones de las Acciones Populares y de Grupo a las cuales hubiere renunciado expresamente el beneficiario o cuando éste no concurriere a reclamarlo dentro del plazo de un (1) año contado a partir de la sentencia;

d) El diez por ciento (10%) del monto total de las indemnizaciones decretadas en los procesos que hubiere financiado el Fondo;

e) El rendimiento de sus bienes;

f) Los incentivos en caso de Acciones Populares interpuestas por entidades públicas;

g) El diez por ciento (10%) de la recompensa en las Acciones Populares en que el Juez otorgue amparo de pobreza y se financie la prueba pericial a través del Fondo;

h) El valor de las multas que imponga el Juez en los procesos de Acciones Populares y de Grupo". (se subraya y resalta lo acusado)

Fundamento de la demanda

A juicio de uno de los actores, el literal c) del artículo 70 infringe el artículo 34 constitucional, por cuanto consagra la pena de confiscación, al disponer que las indemnizaciones derivadas de las acciones populares y de grupo ingresarán al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, cuando transcurrido un año desde su reconocimiento judicial no sean reclamadas por los beneficiarios. Por lo anterior, si una sentencia ordena el pago de una indemnización, el monto de la misma a partir de entonces es un crédito que le pertenece única y exclusivamente a las partes que vencieron en juicio. Por lo tanto, disponer que cuando el beneficiario no acuda a reclamar la indemnización dentro del plazo de un año a partir de la sentencia, ese monto pase a ser propiedad de un Fondo financiado entre otros recursos, con dineros públicos y administrado por la Defensoría del Pueblo, equivale en criterio del demandante, nada menos que a consagrar la pena de confiscación.

Intervención

A juicio del apoderado del Ministerio del Medio Ambiente, el literal c) del artículo 70 acusado no quebranta el artículo 34 de la Carta Política, ya que las normas de la ley demandada en ningún momento están imponiendo penas como las del destierro ni la prisión perpetua, ni mucho menos la confiscación, por cuanto solo regula lo relacionado con las acciones populares y las de grupo.

Concepto del Ministerio Público

Señala el Procurador, que la confiscación es una pena que extingue los derechos patrimoniales del sancionado sin compensación alguna, la cual se encuentra proscrita por el artículo 34 de la Carta Política. A su juicio, la norma impugnada no consagra la pena de confiscación, sino que establece la prescripción del derecho a reclamar la indemnización como consecuencia de no solicitarlo antes de transcurrido un (1) año desde su reconocimiento judicial, toda vez que esta figura es un modo de extinguir los derechos por no ejercitarlos dentro de los plazos señalados en la ley.

En el presente caso, indica el concepto fiscal, el legislador sin quebrantar la Constitución, ha dispuesto que la omisión del beneficiario a reclamar las indemnizaciones derivadas del ejercicio de las acciones populares, comporta su traslación al Fondo de Defensa, cuyo monto se destinará a cumplir las finalidades previstas en el artículo 71 de la citada ley.

Consideraciones de la Corte

La pérdida del derecho a reclamar la indemnización reconocida en una sentencia como consecuencia de la violación de derechos e intereses colectivos, por el hecho de no haberla reclamado el beneficiario dentro del plazo de un (1) año posterior al fallo, configura a juicio de la Corte, una manifiesta violación de la protección constitucional de la propiedad y de los derechos adquiridos, consagrada en el artículo 58 de la Carta Política.

En este caso, en virtud del fallo, el afectado se ha convertido en titular de un derecho de dominio sobre una indemnización que ingresa a su patrimonio, como una justa compensación y reparación del daño derivado de la vulneración de un derecho colectivo. Por lo tanto, el hecho de que transcurra un año sin reclamar su pago, no legitima desde el punto de vista constitucional, la pérdida de ese derecho. En efecto, no se configura en este caso ninguna de las situaciones previstas por el citado artículo 58, como fundamento de la expropiación.

Con ocasión del examen de una norma del Código de Procedimiento Penal, que establecía una prescripción similar a la prevista por la norma acusada, respecto de bienes decomisados dentro de una investigación penal, la Corte señaló lo siguiente :

“El hecho de que se trate de bienes que no hayan sido reclamados por su dueño dentro de un determinado lapso, a primera vista, no legitima constitucionalmente la extinción, con fundamento en el art. 58 de la C.P., porque el titular del dominio en forma voluntaria no ha omitido el deber de cumplir con la función social asignada a la propiedad, pues no tiene la posesión material de los bienes, dado que estos se encuentran a disposición de la autoridad judicial. Es más, podría decirse que esta circunstancia configura una fuerza mayor en razón

de la producción de un acto de la autoridad que impide al propietario del bien realizar los actos de posesión que autoriza la ley.”12

De igual manera, no tienen lugar en este caso, las circunstancias previstas por el artículo 34 para la extinción del dominio, pues esta figura novedosa en nuestro ordenamiento, se vincula necesariamente a la propiedad de bienes y recursos provenientes del enriquecimiento ilícito, en perjuicio del tesoro público o con grave deterioro de la moral social. En este evento, se extingue la propiedad, como consecuencia de un proceso judicial que culmina en una sentencia que ordena su traspaso al dominio del Estado sin lugar a compensación, retribución ni indemnización alguna, circunstancias que de manera evidente no tienen lugar en los procesos de acciones populares o de grupo. Sobre el particular, esta Corporación ha indicado :

“Resulta por lo demás extraño y, desde luego, censurable, que la ley establezca una causal de extinción del dominio diseñada por fuera de los presupuestos constitucionales que la definen y caracterizan, pues repugna la idea de justicia y a la vigencia de un orden justo, que la simple omisión de una persona en no reclamar un bien propio, aprehendido por razones del azar o del abuso de las autoridades dentro de una investigación penal, tenga por si misma la virtualidad de despojarlo de su dominio. La omisión del interesado en reclamar un bien no vinculado a un proceso penal, cuando más lo puede caracterizar como una persona descuidada, pero jamás se le puede dar el mismo tratamiento que corresponde a quien se señala como responsable de un delito.” 13

De otra parte, como lo ha reconocido esta Corporación, la confiscación es una pena o sanción que consiste en el “apoderamiento de todos o parte considerable de los bienes de una persona por el Estado, sin compensación alguna”, la cual se encuentra prohibida en el artículo 34 de la Carta Política. Es decir, la confiscación implica la privación arbitraria, sin ninguna compensación o equivalencia, de la propiedad de una persona a título de sanción, mientras que la prescripción es una forma de extinguir los derechos por el transcurso del tiempo.

A lo anterior se agrega que, en el caso particular de la indemnización decretada en virtud de una acción popular, aquella no se refiere únicamente al resarcimiento por la violación de derechos individuales, sino que se trata de la reparación de los daños causados por la vulneración a derechos e intereses colectivos, es decir en beneficio de toda una comunidad afectada. Además de que constituye una justa sanción a las entidades o personas responsables de tal vulneración.

No obstante, ello no significa que no haya prescripción alguna para reclamar dicha indemnización. Sin duda, subsiste respecto del reclamo del pago de la indemnización decretada por el juez, la prescripción ordinaria de la acción ejecutiva correspondiente, que no puede sujetarse a un plazo que resulta irrazonable por su brevedad. Todo ello, sin perjuicio que el legislador establezca en un futuro otro plazo que cumpla con los requisitos de razonabilidad y proporcionalidad acordes con el ordenamiento superior.

Finalmente, no encuentra la Corte tacha alguna de inconstitucionalidad en relación con la posibilidad de traslado del monto de esa indemnización al Fondo, cuando el beneficiario renuncie a ella, pues en este caso se trata de una cesión voluntaria de derechos que en nada

contraría el ordenamiento constitucional. Más aún, esos dineros están destinados a su vez a la financiación de las acciones colectivas de personas que no estén en capacidad de asumir los costos que implica un proceso judicial.

Con base en lo expuesto, la Corte declarará exequible el literal c) del artículo 70 de la Ley 472 de 1998, salvo las expresiones "… o cuando éste no concurriere a reclamarlo dentro del plazo de un (1) año contado a partir de la sentencia ; ", que se declararán inexequibles.

FINANCIACION ACCIONES POPULARES

"Artículo 71. Funciones del Fondo. El Fondo tendrá las siguientes funciones:

a) Promover la difusión y conocimiento de los derechos e intereses colectivos y sus mecanismos de protección;

b) Evaluar las solicitudes de financiación que le sean presentadas y escoger aquellas que a su juicio sería conveniente respaldar económicamente, atendiendo a criterios como la magnitud y las características del daño, el interés social, la relevancia del bien jurídico amenazado o vulnerado y la situación económica de los miembros de la comunidad o del grupo;

c) Financiar la presentación de las Acciones Populares o de Grupo, la consecución de pruebas y los demás gastos en que se pueda incurrir al adelantar el proceso;

d) Efectuar los pagos correspondientes de acuerdo con las costas adjudicadas en contra de un demandante que haya recibido ayuda financiera del Fondo;

e) Administrar y pagar las indemnizaciones de que trata el artículo 68 [sic] numeral 3 de la presente ley".

"Artículo 73. Monto de la financiación. El monto de la financiación por parte del Fondo a los demandantes en Acciones Populares o de Grupo será determinado por la Defensoría del Pueblo de acuerdo con las circunstancias particulares de cada caso, teniendo en cuenta, entre otros criterios, la situación socioeconómica de los peticionarios y los fundamentos de la posible demanda".

Fundamentos de la demanda

En criterio de los actores, los artículos 71 y 73 son inconstitucionales, ya que establecen la posibilidad de que una entidad pública cuya misión es la de proteger los derechos públicos de

los ciudadanos, se dedique a la financiación del ejercicio de acciones privadas que estos están en libertad de ejercer o no. Señala que no le corresponde al Estado esta financiación y menos aún, escoger entre las posibles acciones de grupo, cual resulta más atractiva ejercer. Afirma que esta disposición permite que ciertos funcionarios públicos incurran en una clara extralimitación de funciones prohibida por el artículo 6o. de la Constitución, con lo cual se desdibujan las fronteras entre lo público y lo particular.

Respecto a la constitucionalidad del artículo 73, señala uno de los demandantes, que este precepto es contrario al artículo 335 de la Constitución, en la medida en que asigna a la Defensoría del Pueblo la determinación del monto de la financiación de las acciones de grupo, lo cual se refiere al ejercicio reglado de la actividad financiera. Anota el demandante, que el Defensor del Pueblo al formar parte del Ministerio Público y por la naturaleza y funciones a su cargo, es ajeno a ese tipo de actividad financiera ; además, el numeral 5o. del artículo 282 de la Carta Fundamental faculta al Defensor del Pueblo para instaurar acciones populares, más no para instaurar acciones de grupo. Dicho precepto también resulta en su criterio, contrario a los artículos 13 y 26 del mismo estatuto, ya que prevé la financiación de ciertas acciones y no de otras e interfiere arbitraria e inadecuadamente en el libre ejercicio de la profesión de abogado, puesto que la función de las autoridades se limita a inspeccionar y vigilar el ejercicio de las profesiones pero no a ejercer las profesiones en todo aquello que se circunscribe a la órbita privada o de los particulares.

Concepto del Ministerio Público

Adicionalmente, indica que el precepto no hace otra cosa que realizar efectivamente el principio fundamental de acceso a la administración de justicia, subsidiando a las personas de escasos recursos económicos, lo cual armoniza con el papel que desempeña el Estado social de derecho, en los términos descritos en la norma fundamental.

Consideraciones de la Corte

Ningún reparo de orden constitucional encuentra la Corporación, en relación con el artículo 71 demandado, pues como se ha observado de manera reiterada a lo largo de este fallo, en nada contraría el ordenamiento superior, la creación de un Fondo que bajo la administración de la Defensoría del Pueblo, se encargue de financiar la presentación de las acciones populares y de grupo, funciones que por demás están de un todo acordes con la naturaleza de esa entidad. No es exacta la afirmación del demandante, en cuanto señala que no le corresponde al Estado subvencionar el ejercicio de acciones privadas, pues con ello olvida que se trata de coadyuvar la defensa de derechos e intereses de la comunidad, cuando sus titulares no están en condiciones de sufragar dichos gastos, lo cual permite el acceso de esas personas a la administración de justicia.

En efecto, según el mismo artículo 2o. de la Carta Política, es fin esencial del Estado garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución. El precepto acusado no hace cosa distinta que buscar esa efectividad, al subsidiar la presentación de esas acciones a personas de escasos recursos y así facilitar su acceso a la administración de justicia, pues debido a los gastos que puede demandar el ejercicio de las mencionadas acciones, quedarían sin la posibilidad de lograr la protección de sus derechos e intereses colectivos.

Además, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 282 superior, el Defensor del Pueblo, encargado de velar por la promoción y el ejercicio de los derechos humanos, está facultado para “orientar e instruir a los habitantes (…) en el ejercicio y defensa de sus derechos”, así como para “organizar y dirigir la defensoría pública en los términos que señale la ley”, e igualmente para “interponer acciones populares en asuntos relacionados con su competencia”, sin contar con “las demás que determine la ley”.

En consecuencia, nada impide que como lo dispone el literal c) del artículo 71 acusado, dentro de su función de velar por la promoción y el ejercicio de los derechos humanos, pueda la Defensoría del Pueblo, sin contravenir el ordenamiento constitucional, no sólo invocar en nombre de las personas que no están en condiciones de hacerlo directamente o a través de apoderado judicial, tanto las acciones populares como las de grupo, como también determinar el monto de la financiación de las mismas.

En cuanto se refiere al artículo 73, estima la Corporación que tampoco quebranta ningún precepto de la Constitución, pues nada impide que dada la naturaleza del Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, la Defensoría del Pueblo a través de dicho Fondo determine, atendiendo las circunstancias particulares de cada caso y según los costos que pueda demandar el trámite de estas acciones, incluyendo las pruebas a recaudar y los experticios a realizar, el monto de la financiación que se otorgará a los demandantes. No puede dársele a esa atribución la entidad que le otorga el demandante, al asimilarla a la labor de regulación marco de la actividad financiera en general.

Por lo tanto, estima la Corte que los cargos formulados contra los artículos 71 y 73 de la Ley 472 de 1998 no están llamados a prosperar. De nuevo se llama la atención acerca del error en el texto del literal e) del artículo 71, por cuanto hace una remisión al artículo 68 de la ley, cuando se trata del 65.

DIVULGACION DERECHOS COLECTIVOS

“Artículo 85. Pedagogía. El Gobierno Nacional realizará durante el año siguiente a la promulgación de esta ley, un programa de pedagogía que incluyan campañas masivas de educación y divulgación sobre los derechos colectivos y su procedimiento para hacerlos efectivos.

La campaña de educación y divulgación será coordinada por el Ministerio de Educación, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo”.

Fundamento de la demanda

Según uno de los demandantes, el artículo 85 es inconstitucional porque restringe injustificadamente la labor pedagógica que debe adelantar el Estado en la difusión y enseñanza de la Ley 472, al disponer que dicha tarea se realizará sólo durante un año.

Manifiesta uno de los actores, que dentro de los fines del Estado, está el de garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución. Pero que al confrontar el enunciado del artículo 85 demandado, cuando manifiesta que su divulgación se hará durante el año siguiente a su promulgación, va en contravía con los fines señalados para el Estado, por cuanto el responsable principal del proceso educativo en Colombia es la organización estatal, tanto el nivel nacional como en el territorial. Por ello, al limitar su divulgación, vulnera en forma manifiesta la norma superior que protege la educación como una actividad permanente y continua ; más aún, cuando se refiere al fortalecimiento de los derechos de rango constitucional, como la educación.

Intervenciones

Según el apoderado del Ministerio de Justicia y del Derecho, con respecto a la pedagogía de que trata el artículo 85 de la ley demandada, la cual debe adelantar el Gobierno Nacional dentro del año siguiente a la promulgación de esta ley, destinada a realizar campañas masivas de educación en favor de la ciudadanía para el conocimiento de los derechos colectivos, así como del ejercicio de estas acciones de grupo y populares, no se encuentra reparo al fin propuesto por el órgano legislativo, y por ende, no se quebranta el ordenamiento constitucional, ya que a través de ellas se busca alcanzar la efectividad de estos derechos.

Según el representante de la Defensoría del Pueblo, el artículo 4º de la Constitución establece un deber genérico de obediencia al ordenamiento jurídico y unos deberes constitucionales específicos en favor de la comunidad, inspirados en los principios de solidaridad y participación comunitaria. Agrega que las acciones populares deben ser conocidas aún antes de exigir su cumplimiento y por ello el Estado debe fomentar prácticas democráticas para el aprendizaje de esos principios y valores de participación, consagrados en parte por el artículo 41 Carta Política y que inspiran sin lugar a dudas las acciones populares reguladas por la Ley 472 de 1998. Señala este funcionario, que por esos motivos, el mismo legislador previó y reguló dichos instrumentos, al establecer un período de pedagogía que lo hizo coincidir con la fecha de su entrada en vigencia. En tal virtud, sostiene que para la Defensoría dicha regulación no resulta contraria a la Constitución, sino que por el contrario, se ajusta a lo dispuesto en sus normas.

Por su parte, el apoderado del Ministerio del Medio Ambiente considera que las normas demandadas no desconocen lo preceptuado por el artículo 67 de la Carta, cuando se establece un lapso dentro del cual la comunidad debe ser instruida para conocer y ejercer debidamente las acciones populares, ya que el derecho a la educación le asiste a todas las personas. Observa que tampoco resulta la norma acusada contraria al artículo 88 de la Carta, por cuanto se limita a cumplir lo establecido en dicho precepto constitucional, es decir, a reglamentar las acciones populares y las de grupo.

Concepto del Ministerio Público

Advierte el Procurador, en relación con el cargo formulado contra el artículo 85 de la Ley 472 de 1998, que la medida allí contenida no vulnera el derecho a la educación, pues por el contrario, coadyuva eficazmente con la tarea estatal de promover y divulgar las acciones y mecanismos legales de que disponen los habitantes del territorio nacional, para defender la integridad del orden jurídico y reclamar de las autoridades la tutela efectiva de sus derechos e intereses.

De igual manera observa, que de la lectura del precepto acusado no se deduce que el término del que dispone el gobierno para divulgar los derechos colectivos sea de un año, pues lo que establece la norma es que la difusión y enseñanza de los mecanismos de protección de los derechos de la tercera generación, comenzará un año después de promulgada la ley, sin perjuicio que el ejecutivo decida establecer campañas permanentes de educación.

Consideraciones de la Corte

Es preciso manifestar que el objeto del precepto acusado es la realización durante el año siguiente a la promulgación de la ley, de un programa de pedagogía para divulgar los derechos colectivos y el procedimiento para hacerlos efectivos, el cual será coordinado por el Ministerio de Educación, la Procuraduría y la Defensoría del Pueblo.

A juicio de la Corporación, el precepto sub examine da cabal cumplimiento y desarrollo a los preceptos constitucionales de los artículos 41 y del inciso segundo del artículo 67, en cuanto uno de los objetivos de la educación en el marco de un estado social de derecho, democrático y participativo, es el de formar al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz, así como fomentar las prácticas democráticas para el aprendizaje de los principio y valores de la participación ciudadana. La verdadera garantía de protección de los derechos requiere del conocimiento de todas las personas de los mecanismos de defensa de ellos.

De otro lado, según lo dispuesto en el artículo 282 de la Constitución, corresponde al del Defensor del Pueblo como integrante del Ministerio Público, velar por la promoción y la divulgación de los derechos humanos, para lo cual ejercerá entre otras, la función de "orientar e instruir a los habitantes del territorio nacional y a los colombianos en el exterior, en el ejercicio y defensa de sus derechos ante las autoridades competentes o entidades de carácter privado".

Así pues, la ley en el precepto acusado no hace otra cosa que garantizar la efectividad de los mandatos constitucionales, en particular el de la difusión de los derechos humanos y la instrucción a los habitantes del territorio nacional en el ejercicio de sus derechos colectivos, y de las acciones populares y de grupo.

Cabe observar que el período que se fijó en cuanto a la pedagogía de la Ley 472 de 1998, coincide con el plazo establecido para la entrada en vigencia de la misma, por lo que puede inferirse que el término de un año para divulgar y realizar campañas masivas de educación sobre los derechos colectivos y su procedimiento para hacerlos efectivos, atiende una finalidad racional de capacitación, educación y orientación a la ciudadanía acerca de acciones novedosas o desconocidas, de manera que cuando comience a regir, exista un adecuado conocimiento de los mencionados derechos,y de la forma de garantizar su efectividad y velar por su protección. Así entonces, lo que persigue el precepto impugnado es coadyuvar eficazmente la tarea estatal de promover y divulgar los mecanismos constitucionales de que disponen las personas para la protección de sus derechos y la defensa de la integridad del orden jurídico.

Finalmente, debe agregarse que la ley 472 de 1998 se refiere a un programa específico de pedagogía que debe realizar el Gobierno durante el año siguiente a la promulgación de la ley, lo que no significa que éste, y en particular la Defensoría del Pueblo, por expreso mandato constitucional, no deban seguir promocionando los derechos humanos y sus mecanismos de protección con posterioridad al vencimiento del término de pedagogía fijado en la ley. No cabe duda que es obligación suya, al tenor del artículo 282 de la Carta Política, realizar dicha labor educativa sin límite en el tiempo. Por consiguiente, la Corte procederá a declarar la exequibilidad del artículo 85 acusado.

ENTRADA EN VIGENCIA DE LA LEY 472 DE 1998

“Artículo 86. Vigencia. La presente ley rige un año después de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, y expresamente los trámites y procedimientos existentes en otras normas sobre la materia”.

Fundamento de la demanda

A juicio de los actores, el artículo 86 desconoce la Constitución, ya que no existe razón alguna para postergar la vigencia de la Ley 472 de 1998, cuando la Carta garantiza el ejercicio inmediato de los derechos de los coasociados.

Manifiestan igualmente, que si bien es cierto el legislador no tiene plazos perentorios dentro de los cuales debe cumplir con las funciones que le ha impuesto el Constituyente, tratándose de temas de interés público que implican hacer efectivos los derechos de participación ciudadana y control político, demorar la vigencia a un año de disposiciones de tanta trascendencia, atenta contra los principios consagrados en el artículo 1º de la Carta Política, que consagra el Estado social de derecho y la democracia participativa, así como contra lo prescrito en el artículo 23 ibídem, por cuanto toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general. Agrega igualmente, que dicho artículo resulta violatorio del artículo 29 superior, que establece el debido proceso, en donde toda persona tiene derecho a demandar o actuar judicialmente.

Señala el Jefe del Ministerio Público, que no obstante el legislador está facultado constitucionalmente para establecer la fecha en que entrarán a regir las leyes, en tratándose de mecanismos relacionados con la defensa de los derechos colectivos, debe existir un principio de razón suficiente que justifique diferir por un año la vigencia de la ley, ya que de lo contrario se vulneraría el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia.

Sostiene el citado funcionario, que a pesar de que no se encontró en los antecedentes de la ley, motivo que justifique tal decisión, la difícil situación de las finanzas públicas y la congestión de los despachos judiciales son argumentos que pueden fundamentar constitucionalmente la decisión del legislador de postergar la entrada en vigencia de la citada ley hasta el año entrante.

Consideraciones de la Corte

Estima la Corte que es al legislador a quien compete decidir el momento en el cual la ley ha de empezar a regir, potestad que incluye la de disponer una fecha determinada en que aquélla comenzará a regir, atendiendo a los criterios que estime justifican de manera razonable esa entrada en vigencia.

En consecuencia, cuando el artículo acusado determina que la ley 472 de 1998 rige un año después de su promulgación, lo hace en ejercicio de las atribuciones de que está investido. Al respecto, esta Corporación ha señalado :

“Es al legislador a quien corresponde decidir el momento en el que la ley ha de empezar a regir, cuya potestad puede ejercer, expidiendo una ley especial en la que regule en forma genérica este asunto (siempre y cuando el mismo legislador no hubiera señalado en el texto de la ley respectiva la fecha de vigencia), o incluyendo en la misma un precepto donde

expresamente señale la fecha en que ésta comienza a regir. De ahí que la potestad del legislador para establecer la fecha en que comienza la vigencia de la ley está limitada únicamente por los requerimientos del principio de publicidad, y de la otra, el deber de señalar la vigencia de la ley después de su publicación es un mandato imperativo para el Congreso y el Presidente de la República, cuando éste ha sido facultado por el legislador para cumplir esta tarea. Bien puede ocurrir que una ley se promulgue y sólo produzca efectos algunos meses después, o que el legislador disponga la vigencia de la ley a partir de su sanción y su necesaria promulgación, en cuyo caso, una vez cumplida ésta, las normas respectivas comienzan a regir, es decir, tienen carácter de obligatorias."14

Cabe agregar, que siendo esta ley de carácter ordinario en cuanto desarrolla el mandato del artículo 88 de la Carta Política, el legislador puede, sin quebrantar los preceptos superiores, determinar que ésta sólo producirá efectos un año después de su promulgación. En este caso, se tuvieron en cuenta circunstancias como la congestión de los despachos judiciales y la difícil situación de las finanzas públicas para poner en funcionamiento los juzgados administrativos que serán los competentes para resolver una gran parte de las acciones de grupo y populares que se instauren. Tratándose de acciones poco conocidas por la ciudadanía, es lógico que el legislador haya previsto un lapso prudencial y adecuado, que permita promocionar y difundir los derechos colectivos, así como las citadas acciones. En tal virtud, se declarará exequible esta disposición.

III. DECISION

Con fundamento en las consideraciones expuestas, la Sala Plena de la Corte Constitucional obrando en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

R E S U E L V E :

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

Segundo.- Declarar EXEQUIBLE el artículo 11 de la Ley 472 de 1998, salvo las expresiones "Cuando dicha acción esté dirigida a volver las cosas al estado anterior, el término para interponerla será de cinco (5) años, contados a partir de la acción u omisión que produjo la alteración", las cuales se declaran INEXEQUIBLES.

Tercero.- Declarar EXEQUIBLE el artículo 27 de la Ley 472 de 1998, en el entendido de que la sentencia que aprueba el pacto de cumplimiento hace tránsito a cosa juzgada, salvo que se presenten hechos nuevos y causas distintas a las alegadas en el respectivo proceso, así como informaciones de carácter técnico que no fueron apreciadas por el juez y las partes al momento de celebrarse dicho pacto, evento en el cual la sentencia hace tránsito a cosa juzgada relativa.

Así mismo, esa declaración se entiende en el sentido de que las expresiones "partes involucradas", contenidas en el penúltimo inciso del artículo 27 de la Ley 472 de 1998, se refieren únicamente al infractor demandado por la violación de derechos e intereses

colectivos.

Cuarto. Declarar EXEQUIBLE el literal c) del artículo 70 de la Ley 472 de 1998, salvo las expresiones "… o cuando éste no concurriere a reclamarlo dentro del plazo de un (1) año contado a partir de la sentencia ;"., que se declaran INEXEQUIBLES.

Quinto.- INHIBIRSE de fallar acerca del cargo de inconstitucionalidad formulado contra toda la Ley 472 de 1998, por las razones expuestas en la parte motiva.

Sexto.- INHIBIRSE para resolver de mérito en relación con la constitucionalidad el artículo 33 de la Ley 472 de 1998, por lo señalado en las consideraciones del fallo.

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

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

PABLO ENRIQUE LEAL RUIZ

Secretario General (e)

1 Proyecto de Acto Reformatorio No. 62. Delegatarios Guillermo Perry, Horacio Serpa y Eduardo Verano. Gaceta Constitucional No. 22, 18 de marzo de 1991, pág. 62

2 “La acción Popular”. El artículo 24.1 de la Constitución Nacional en la jurisprudencia del tribunal Constitucional. Enique Alonso García, Estudios sobre la Constitución Española, Tomo II, pág. 1011.

3 Proyecto de ley No. 69 de 1993.

4 Proyecto de Acto Reformatorio No. 23. Delegatario Alvaro Gómez Hurtado. Gaceta Constitucional No. 19. Marzo 11 de 1991, pág. 3.

5 Sentencia T-405/93. M.P. , Dr. Hernando Herrera Vergara.

6 Ver entre otras, las sentencias T-437/92, T-067/93, T-225/93, T-231/93, T-254/93, T-046/99.

7 Sobre esta tesis se pueden consultar entre otras, las sentencias T-067/93 y T-471/93

8 Sentencia SU-067/93. M.P. Dres. Ciro Angarita Barón y Fabio Morón Díaz

9 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia No. C-188 de 1996. MP. Dr. Fabio Morón Diaz.

10 Sentencia C-115/98, M.P. Dr. Hernando Herrera Vergara

11 Sentencia C-543/92, M.P. : Dr. José Gregorio Hernández Galindo

12 Sentencia C-067/96, M.P. : Dr. Antonio Barrera Carbonell

13 Ibídem

14 Sentencia C-492/97, M.P. : Dr. Hernando Herrera Vergara