Sentencia C-302/12

CODIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO-Reparación de perjuicios causados a un grupo

CORTE CONSTITUCIONAL-Competencia para el estudio de un precepto que aún no se encuentra vigente

LEY-Cumplimiento de requisitos para su existencia

LEY-Promulgación/LEY-Vigencia

La promulgación no es otra cosa que la publicación de la ley en el Diario Oficial, con el fin de poner en conocimiento de los destinatarios de la misma, los mandatos que ella contiene; por consiguiente, es un requisito esencial sin el cual ésta no puede producir efectos. De la promulgación de la ley depende entonces su observancia y obligatoriedad, tarea que le corresponde ejecutar al Gobierno de conformidad con lo dispuesto en el artículo 165 de la Carta. Dos meses después de la promulgación, la ley entra en vigencia, salvo que el legislador expresamente establezca una fecha diferente, como dispone el artículo 52 de la Ley 4° de 1913 -Código de Régimen Político y Municipal. Es desde este momento que la ley es vinculante y su cumplimiento exigible a todos los ciudadanos.

EXISTENCIA Y VIGENCIA DE LA LEY-Diferencia/EXISTENCIA DE LA LEY-Determina la competencia de la Corte Constitucional para conocer de una demanda de inconstitucionalidad

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia

INTERPRETACION GRAMATICAL Y TELEOLOGICA-Aplicación

NORMA ACUSADA-Interpretación histórica

ACCION DE GRUPO-Finalidad

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Cargos que se formulan recaen sobre una norma inexistente/INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Norma inexistente o deducida por el demandante

Referencia: expediente D-8783

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 145, inciso 2 (parcial), de la ley 1437 de 2011

Demandante: Christian Fernando Joaqui Tapia

Magistrado Ponente:

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Bogotá D.C., veinticinco (25) de abril de dos mil doce (2012)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados Gabriel Eduardo Mendoza Martelo -quien la preside, María Victoria Calle Correa, Mauricio González Cuervo, Juan Carlos Henao Pérez, Jorge Iván Palacio Palacio, Nilson Pinilla Pinilla, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, Humberto Antonio Sierra Porto y Luis Ernesto Vargas Silva, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente sentencia con fundamento en los siguientes,

1. ANTECEDENTES

El ciudadano Christian Fernando Joaqui Tapia, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, presentó demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 145, inciso 2 (parcial), de la ley 1437 de 2011.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda de la referencia.

1. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de la disposición acusada; se destaca el aparte contra el que se dirigen los cargos:

“LEY 1437 DE 2011

(Enero 18)

Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

(…)

Artículo 145. Reparación de los perjuicios causados a un grupo. Cualquier persona perteneciente a un número plural o a un conjunto de personas que reúnan condiciones uniformes respecto de una misma causa que les originó perjuicios individuales, puede solicitar en nombre del conjunto la declaratoria de responsabilidad patrimonial del Estado y el reconocimiento y pago de indemnización de los perjuicios causados al grupo, en los términos preceptuados por la norma especial que regula la materia.

Cuando un acto administrativo de carácter particular afecte a veinte (20) o más personas individualmente determinadas, podrá solicitarse su nulidad si es necesaria para determinar la responsabilidad, siempre que algún integrante del grupo hubiere agotado el recurso administrativo obligatorio.”

1. LA DEMANDA

El demandante señala que el aparte resaltado vulnera el preámbulo y los artículos 1, 13, 90,

228 y 229 de la Constitución, y por ello debe declararse inexequible. Sus argumentos son los siguientes:

1. Asegura que según la norma acusada, la declaración de nulidad de un acto administrativo en el marco de las acciones de grupo solamente puede solicitarse cuando aquel tenga carácter particular y concreto, y no cuando tenga contenido general. Recuerda que de conformidad con la doctrina constitucional y contencioso administrativa, la causa del daño puede ser un acto, un hecho o una operación administrativa. Luego, a su juicio, la distinción que establece el precepto se contrapone al principio de justicia material consagrado en el preámbulo, pues "(…) cuando se trata de actos administrativos, el daño puede provenir tanto de actos de contenido particular, como de contenido general y que, inclusive, puede provenir de actos legales e ilegales."

Agrega que tal diferencia obstruye la materialización de una justicia eficaz, ya que "(…) propugna por la ineficacia y la congestión judicial, toda vez que implicaría que las personas perjudicadas inicien una acción de nulidad y, con posterioridad al fallo, la respectiva acción de reparación directa."

1. Sostiene que el aparte acusado también desconoce la forma de Estado Social de Derechos prevista en el artículo 1° de la Carta, uno de cuyos pilares es el acceso pronto a la administración de justicia. En su sentir, la distinción que cuestiona, en tanto "(…) impide la reclamación de perjuicios que tienen como causa común un acto de contenido general, frente al cual se solicita también la declaración de nulidad".

1. Señala que el apararte demandado también vulnera el artículo 13 superior, puesto que conlleva una diferenciación injustificada. Manifiesta que "[n]o es justificable (…) que la ley distinga a las personas que han recibido perjuicios ocasionados mediante actos administrativos, otorgándole a aquellos causados con un acto de contenido particular la posibilidad de ser discutidos en sede de acción de grupo, mientras que a aquellas que se ven

perjudicados con un acto de contenido general, tengan que ventilar sus reclamaciones en dos procesos: uno para que se declare la nulidad y otro para que se resarzan los perjuicios causados". Al respecto explica:

"(…) de una interpretación sistemática de la estructura del control jurisdiccional de la actividad administrativa que desarrolla la nueva codificación de lo contencioso administrativo y, especialmente de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 165 de la Ley 1437, se infiere que en la demanda podrán acumularse todas las pretensiones, con las restricciones ahí dispuestas.

Una de esas restricciones, de conformidad con el numeral 1 ejusdem consiste en que: 'cuando se acumulen pretensiones de nulidad con cualesquiera otra, será competente para conocer de ellas el juez de la nulidad'.

Así las cosas, no existe una razón justificada para impedir que un juez con competencia para conocer de la nulidad de un acto administrativo, conozca también sobre las pretensiones de reparación o restablecimiento del derecho, cuando éstas sobrevengan como consecuencia de la declaración de nulidad de actos administrativos de contenido general".

1. En relación con el artículo 90 constitucional, sostiene que la reparación y el restablecimiento de derechos tienen origen en la cláusula de responsabilidad del Estado derivada de los daños antijurídicos, es decir, aquellos que el ciudadano no está en la obligación de soportar. Manifiesta que, según esta disposición constitucional, ninguna persona debe estar en la obligación jurídica de soportar un daño derivado de la expedición de un acto administrativo de contenido general. Luego expresa:

"La norma acusada vulnera el artículo 90 de la Constitución en tanto que privilegia la ritualidad en desmedro de la justicia sustancial, cuando impone demandar primeramente la nulidad de un acto administrativo de carácter general, para solo, con base en ello, solicitar la reparación patrimonial de los eventuales daños antijurídicos que éste pudo haber causado."

1. Afirma que el precepto desconoce el artículo 228 de la Constitución, el cual dispone la prevalencia del derecho sustancial sobre el procedimental, toda vez que "(…) le otorga preponderancia al derecho adjetivo antes que al sustancial en la medida que impone el ejercicio de la acción nulidad como requisito para solicitar la declaración de responsabilidad patrimonial por un daño derivado de la aplicación o ejecución de un acto administrativo de carácter general."

1. Por último, indica que la frase acusada vulnera el artículo 229 superior sobre el acceso a la administración de justicia, puesto que desconoce precisamente que la acción de grupo está diseñada para facilitar a las personas el acceso a la de justicia; por el contrario, asegura que la disposición acusada "(…) impone que cuando los daños que eventualmente se pidan indemnizar provengan de un acto administrativo de carácter general, se requiere agotarse previamente la acción de nulidad".

1. INTERVENCIONES

1. Universidad del Rosario

El Grupo de Acciones Públicas y el Grupo de Investigación en Derechos Humanos de la Universidad del Rosario solicitan a la Corte que declare la exequibilidad de la norma demandada, con base en los siguientes argumentos:

1. Aseguran que a partir de la expedición de la ley 1437, ya no es cierto que para solicitar la reparación por los daños causados por un acto administrativo deba acudirse a dos procesos: (i) al de simple nulidad y luego, con la sentencia, (ii) al de reparación directa, como solía exigir el Consejo de Estado. Precisan que con el artículo 138, inciso 2, de la ley 1437 de 2011 se abre la posibilidad expresa de que haya nulidad y restablecimiento del derecho de actos administrativos generales. Por lo anterior, aseveran que "(…) no le asiste razón el demandante cuando considera que el artículo 145 de la ley 1437 implica una violación al principio de justicia eficaz y oportuna ya que no se deben agotar dos procesos para la

reparación, pues dentro de la misma ley, hay un mecanismo para que no haya lugar a dos procesos consecutivos, sino que la nulidad y el restablecimiento por actos administrativos generales también se resuelven en el mismo proceso".

1. En cuanto a la vulneración del principio de igualdad, aducen que si bien es cierto el artículo 145 provee un tratamiento diferente a los actos administrativos de carácter general y a los de contenido particular, dicho tratamiento diferenciado se encuentra justificado, pues "[a]unque todos los actos administrativos pueden generar daños antijurídicos a las personas, existen diferencias entre los actos administrativos generales y particulares que han justificado que siempre hayan tenido un régimen distinto y que en la actualidad, también haya normas particulares para cada uno de ellos en cuanto a la nulidad y restablecimiento especialmente".

Indican que la primera diferencia es los destinatarios, puesto que mientras los destinatarios de los actos administrativos generales son todas las personas o todos aquellos dentro de la jurisdicción de un municipio o un sector regulado, los destinatarios de los actos administrativos de carácter particular se determinan en cada acto y "surgen de un proceso en el que ellos han participado necesariamente". Precisan que por lo anterior la legitimidad para demandar la nulidad de uno y otros también varía.

Agregan que la segunda diferencia es que "(…) dependiendo de si hay o no una pretensión indemnizatoria ligada a la nulidad, el actor cuenta o no con un término de caducidad. Como puede observarse, la existencia del término de caducidad ya no depende de si el acto demandado es particular o general, sino del restablecimiento pretendido. En consecuencia, la nulidad y restablecimiento se extendió a los actos administrativos generales, pero con un término de caducidad de cuatro meses y con las exigencias del segundo inciso del artículo 137."

De otro lado, señalan que es posible afirmar que los dos tipos de actos pueden generar daños que deben ser reparados; sin embargo, aseveran que la diferencia de trato frente a la acción de grupo también se encuentra justificada debido a las características y los procedimientos de la acción. Al respecto, explican:

“La acción de grupo siempre tiene un fin eminentemente indemnizatorio, siempre que el grupo sea determinado o determinable, este requisito se cumple con facilidad en los casos de los actos administrativos particulares; sin embargo, en el caso de los actos administrativos generales todos son potenciales afectados, todos los destinatarios podrían sufrir un tipo de perjuicio, algunos un daño emergente y muchos podrían argumentar el lucro cesante, sin que sea posible determinar mucho más los criterios del grupo, con qué criterio excluir a algunos si fueron destinatarios del acto general y tienen prueba sumaria de un perjuicio.

Si se aceptara que la acción de grupo incluyera a los actos administrativos generales, también se podría desconocer el corto término de caducidad que ha impuesto el legislador para el restablecimiento por actos administrativos generales, en desmedro de la seguridad jurídica. En este caso, cualquier persona afectada puede usar el término de caducidad de la acción de grupo de dos años y luego, encontrar un abogado capaz de argumentar que hay más de veinte afectados, pues es un acto general, que siempre afecta a más de veinte personas, y de esa manera, se desconoce el término de cuatro meses, que la norma ha impuesto a favor de la seguridad jurídica.

Y en este mismo sentido, la posibilidad de que la acción de grupo permita el restablecimiento por actos administrativos generales ilegales puede degenerar rápidamente en un abuso, pues las personas preferirían optar por la acción de grupo, esperar que haya dos años de perjuicios a su favor y luego demandar al Estado, pues siempre tendrán manera de demostrar que los afectados son más de veinte personas. Además, una vez alguien haya demandado, todas las personas con prueba sumaria del daño, podrían integrarse al grupo, incluso después de la sentencia, donde ya sólo hay lugar a probar la pertenencia al grupo de destinatarios, de esta manera, la acción de grupo que anule actos administrativos generales podría degenerar en ventajas para el abogado que reciba el 10% de la indemnización de todos aquellos que se integren con posterioridad, que podrían ser todos.

Adicionalmente, ¿cómo debería el juez de la acción de grupo calcular el monto total de la indemnización? ¿Cómo calcularía la indemnización colectiva si el anulado fue un acto administrativo de carácter general? ¿Multiplicaría el monto del perjuicio promedio por el número de habitantes de un municipio, o por el número de habitantes que se podrían encuadrad en esas circunstancias?”

1. Expresan que el artículo censurado tampoco vulnera el artículo 90 superior, toda vez que "(…) las normas procesales, sólo están definiendo cuál es el mecanismo adecuado en cada caso".

1. Aducen que, contrario a lo que afirma el demandante, el precepto garantiza el acceso efectivo a la administración de justicia, ya que "(…) además de contar con la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, los particulares cuentan con la acción de grupo para solicitar la indemnización de perjuicios cuando un acto administrativo de carácter particular les cause daño".

1. Por último, aseveran que "(…) si se permitiera la procedencia de la acción de grupo para solicitar la nulidad de actos administrativos de carácter general y la indemnización de perjuicios que estos causen, se desnaturalizaría la figura prevista en el artículo 138 de la ley 1437 de 2011, ya que esta acción permite solicitar la nulidad y el restablecimiento del derecho en contra de actos administrativos de carácter general", en perjuicio del principio de seguridad jurídica.

1. Consejo de Estado

1. Explica que los cargos formulados se dirigen contra una proposición jurídica que carece de entidad real, pues el artículo 145 de la ley 1437 no derogó las disposiciones de la ley 472 sobre la acción de grupo, las cuales no establecen las características ni especifican la causa del daño, "(…) de suerte que puede tratarse de un acto administrativo –de efectos individuales, generales o mixto-, de un hecho, de un contrato, de una omisión o de cualquier otra circunstancia, fenómeno o pronunciamiento que pudiere constituirse en fuente de daños resarcibles." En otras palabras, asegura que de conformidad con la ley 472 y el artículo 145

de la ley 1437, sí es posible solicitar la nulidad de un acto administrativo de carácter general cuando sea la causa del daño que se busca reparar.

1. Afirma que el artículo 145 de la ley 1437 "(…) no hace otra cosa distinta que introducir un requisito de procedibilidad de la acción de grupo que solamente resulta aplicable en aquellos eventos en los cuales la fuente del daño cuya reparación se pretenda a través del referido cause procesal la constituya un acto administrativo individual y que no es otro que el consistente en que alguno de los miembros del grupo accionante hubiere interpuesto el recurso administrativo obligatorio, en caso de haber resultado procedente, en contra del acto individual que se identifica como causa de los correspondientes perjuicios". Sostiene que esta es una previsión absolutamente coherente y consecuente tanto con la normativa vigente en materia de procedimiento administrativo y contencioso administrativo, como con las previsiones que al respecto se incorporan en la ley 1437 de 2011, y según las cuales "(…) es completamente extraña a la utilización de las causes procesales que permiten la invalidación de actos administrativos de efectos generales, impersonales y abstractos, la interposición contra ellos de recursos de la vía gubernativa".

1. En suma, señala que los cargos del actor se fundamentan en una hermenéutica asistemática, descontextualizada y, por supuesto, equivocada del conjunto normativo que se ocupa de regular el propósito y los alcances de la acción de grupo.

1. Ministerio de Justicia y del Derecho

El Ministerio de la referencia solicitó a la Corte declarar la exequibilidad del precepto acusado, por considerar que los cargos formulados por el demandante parten de una lectura errada de aquel, "(…) pues en forma alguna dicha norma está limitando la procedencia de las acciones de grupo contra actos administrativos a que se trate de un acto de carácter particular". El Ministerio señala que la disposición acusada, por el contrario, consagra una mayor garantía del derecho a acceder a la administración de justicia, "(…) al permitir, como

no estaba permitido antes, la posibilidad de solicitar la nulidad de un acto de carácter particular, para determinar la antijuridicidad del mismo y de allí derivar el derecho al resarcimiento del daño ocasionado precisamente con ese acto ilegal".

1. Defensoría del Pueblo

La Defensoría del Pueblo solicita a la Corte conformar la unidad normativa con la frase acusada y el artículo 164, literal h), numeral 2, de la ley 1437, y luego declararlos inexequibles, por las siguientes razones:

1. En criterio de la entidad, la expresión "de carácter particular" contenida en el inciso 2 del artículo 145 de la ley 1437 de 2011 no conduce a la conclusión expuesta por el demandante, pues este precepto debe interpretarse en conjunto con el del literal h) del numeral 2 del artículo 164 de la misma ley, el cual "(...) se refiere a los daños que provienen de un 'acto administrativo' en general, sin hacer ninguna distinción, de manera que debe entenderse que las reglas de la acción de grupo allí estatuidas se refieren a los actos de carácter general y a los de carácter particular, los cuales pueden ser impugnados en sede de acción de grupo, siempre que la demanda sea presentada dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la comunicación, publicación o notificación del acto".

1. A continuación explica que el problema de constitucionalidad surge "(…) cuando el Legislador introduce elementos o características propios de las acciones de control de legalidad de las actuaciones de la administración para aplicarlas a las acciones de grupo", pues así se desvirtúa su naturaleza indemnizatoria "(…) y se termina por limitar o restringir intensamente el derecho de acceso a la justicia". Las razones que expone en sustento de esta conclusión son las que siguen:

1. En primer lugar, indica que el artículo 145 señala que procede la nulidad de un acto

particular en el marco de una acción de grupo, cuando sea necesario para determinar la responsabilidad del Estado, pero asigna función de determinar tal necesidad al juez. Esto asegura desconoce el derecho de acceso a la administración de justicia, por lo que sigue:

"Se tiene entonces que la potestad de solicitar o no la nulidad del acto administrativo no puede ir articulada a la condición de definir cuando ella es necesaria, dado que ambas facultades están en cabeza de personas o partes distintas, es decir, del grupo accionante y del juez, y ellas se determinan en momentos distintos que no se pueden conciliar: al omento de presentar la demanda, y al momento de fallar, en el otro.

La potestad así diseñada conduce a un callejón sin salida para el accionante que acaba por hacer nugatorios sus derechos de acceso a la administración de justicia y de primacía del derecho sustancial sobre las formalidades."

1. En segundo lugar, sostiene que el requisito de impugnar el acto administrativo particular antes de que se pueda solicitar su nulidad en sede de acción de grupo es problemático, ya que es posible que "(…) al momento de la notificación o comunicación del acto, no se presenten razones para cuestionar su legalidad, con lo cual, podrían transcurrir fácilmente 4 meses sin que se presenten recursos. Sin embargo, al cabo de este plazo, puede ocasionarse el daño al grupo de personas (…). En esta hipótesis, de acuerdo con la norma, no sería posible intentar la acción de grupo ya que ninguno de los afectados propuso previamente el recurso contra el acto que originó el daño". Luego agrega:

"(…) la exigencia de presentación de recursos obligatorios en la vía gubernativa como requisito de procedibilidad de la acción y su exposición a una caducidad de tan sólo cuatro (4) meses, no son condiciones necesarias ni pertinentes cuando no se cuestiona en principio la legalidad del acto administrativo y, por lo demás, la causación del perjuicio puede darse después de los 4 meses previstos como término de caducidad de la acción."

1. En tercer lugar, aduce que el precepto desnaturaliza la acción de grupo, pues termina

supeditando sus fines indemnizatorios al estudio de legalidad del acto administrativo y la procedencia de la nulidad. Al respecto, expresa:

1. En cuarto lugar, indica la imposición de condiciones más onerosas para el ejercicio de la acción de grupo cuando la causa del daño es un acto administrativo de carácter particular y la sujeción a un término de caducidad más breve, "(…) ocasiona la violación del derecho a la igualdad de los grupos afectados por actos administrativos, respecto de grupos afectados por hechos, operaciones u omisiones de la administración, cuya caducidad se cuenta a partir de la producción del daño y cuentan con un plazo razonable de dos (2) años contados desde la causación del daño, según la primera parte del literal h) del numeral 2 del artículo 164 del nuevo Código Contencioso Administrativo".

1. Por estas razones, insiste en la necesidad de integrar la unidad normativa y la declarar la inexequibilidad de de los artículos 145 y 164 (literal h), numeral 2) de la ley 1437, con lo cual "(…) las acciones de grupo por daños ocasionados por actos administrativos no quedarían desprovistas de término de caducidad, sino que se les aplicaría la regla general, en virtud de la cual, la caducidad sería de dos años contados desde la causación del daño, todo lo cual resulta en un todo coherente con la naturaleza y fines de la acción de grupo y con el principio constitucional de igualdad".

1. Academia Colombiana de Jurisprudencia.

La Academia solicita a la Corte Constitucional inhibirse de pronunciarse de fondo o, en su defecto, declarar la exequibilidad de la expresión acusada. Sus argumentos son los siguientes:

1. Explica que la disposición parcialmente demandada forma parte de la ley 1437 de 2011, la cual, de conformidad con su artículo 308, solamente comenzará a regir el 2 de julio del año 2012. Así, como el precepto aún no se encuentra vigente, considera que la acción se torna inviable.

1. De forma subsidiaria, sostiene que los argumentos del demandante no están llamados a prosperar, ya que "(…) los actos administrativos de carácter general, en razón de su propio contenido, no causan perjuicios individuales y subjetivos, como si ocurre con los actos de contenido particular y concreto", razón por la cual no es necesario que se prevea la procedencia de la acción de grupo contra ellos.

1. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación solicita a la Corte Constitucional que se inhiba de pronunciarse de fondo, ya que -a su parecer- la demanda "se sustenta en interpretaciones y razonamientos que no se infieren, ni pueden inferirse, del texto demandado". Su solicitud se fundamenta en las siguientes razones:

1. Expresa que la demanda no recae sobre una norma real, pues el demandante interpreta el artículo 145 de la ley 1437 "(…) sin tener en cuenta su contenido normativo. La simple lectura ésta es suficiente para establecer que no existe la restricción que se predica con relación a la acción de simple nulidad en el contexto del ejercicio de las acciones de grupo. En efecto, el inciso segundo prevé la circunstancia especial de que sea necesario solicitar la nulidad de un acto administrativo de carácter particular, que afecte a 20 o más personas. Esta previsión, en lugar de ser restrictiva, (…) brinda una garantía adicional a los miembros del grupo, cuando sea necesario solicitar la nulidad de un acto de carácter particular, respecto del cual, en principio, sólo procede solicitar la nulidad y el restablecimiento del derecho".

1. Agrega que la equiparación normativa que pretende el actor, llevaría a concluir que para poder solicitar la nulidad de un acto administrativo de carácter general, además de que haya un mínimo de 20 personas afectadas, es necesario que alguna de ellas haya agotado el recurso administrativo obligatorio, y que dicha solicitud sea necesaria para determinar la

responsabilidad del Estado. Lo anterior resulta –a su juicio- ser un contrasentido, en la medida en que la solicitud, como está consagrada en la norma, no tiene mayores condiciones o presupuestos en su legitimación.

1. CONSIDERACIONES

1. COMPETENCIA DE LA CORTE PARA EXAMINAR LA CONSTITUCIONALIDAD DE UN PRECEPTO QUE AÚN NO SE ENCUENTRA VIGENTE

1. La Academia Colombiana de Jurisprudencia solicita que la Corte se inhiba de emitir un pronunciamiento de fondo, por cuanto la disposición demandada no se encuentra vigente, pues la ley 1437 entrará a regir a partir del 2 de julio de 2012.

En efecto, el artículo 38 de la ley 1437 dispone en lo pertinente:

“ARTÍCULO 308. RÉGIMEN DE TRANSICIÓN Y VIGENCIA. El presente Código comenzará a regir el dos (2) de julio del año 2012.”

Es entonces necesario determinar si el hecho de que la ley 1437 entre en vigencia el 2 de julio de 2012 implica o no que la corporación carece de competencia para emitir un pronunciamiento de fondo en esta oportunidad.

1. De conformidad con el artículo 241.4 de la Constitución, la Corte Constitucional es competente para “decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes”. Esto significa que la competencia de la Corte está determinada, en principio, por la existencia de la ley.

1. La existencia de una ley es determinada por el cumplimiento de los requisitos previstos por el artículo 157 superior, el cual dispone:

“ARTICULO 157. Ningún proyecto será ley sin los requisitos siguientes:

1. Haber sido publicado oficialmente por el Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva.

2. Haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada Cámara. El reglamento del Congreso determinará los casos en los cuales el primer debate se surtirá en sesión conjunta de las comisiones permanentes de ambas Cámaras.

3. Haber sido aprobado en cada Cámara en segundo debate.

4. Haber obtenido la sanción del Gobierno.”

De acuerdo con este precepto, el proceso de expedición de una ley termina con su sanción; en otras palabras, una vez un proyecto de ley aprobado por el Congreso es objeto de sanción gubernamental, se convierte en ley de la República y existe dentro del ordenamiento.

1. De otro lado, la entrada en vigencia de una ley depende de su promulgación y de las reglas de exigibilidad previstas por el ordenamiento. Sobre el concepto de promulgación, la Corte explicó lo siguiente en la sentencia C-179 de 19941:

“La promulgación no es otra cosa que la publicación de la ley en el Diario Oficial, con el fin de poner en conocimiento de los destinatarios de la misma, los mandatos que ella contiene; por consiguiente, es un requisito esencial sin el cual ésta no puede producir efectos. De la promulgación de la ley depende entonces su observancia y obligatoriedad, tarea que le corresponde ejecutar al Gobierno de conformidad con lo dispuesto en el artículo 165 de la Carta.”

Dos meses después de la promulgación, la ley entra en vigencia, salvo que el legislador expresamente establezca una fecha diferente, como dispone el artículo 52 de la Ley 4° de 1913 -Código de Régimen Político y Municipal. Es desde este momento que la ley es vinculante y su cumplimiento exigible a todos los ciudadanos.2

1. Como se puede apreciar, los fenómenos de existencia y vigencia de la ley son diferentes, y es el primero, en los términos del artículo 241.4 de la Constitución, el que determina la competencia de la Corte para conocer de una demanda de inconstitucionalidad.3 Al respecto, la Corte sostuvo lo siguiente en la sentencia C-342 de 20064:

"Al respecto, la Corte considera que, a diferencia de los casos en los cuales resulta ser discutible su competencia debido a que se trata de artículos transitorios5 o derogados tácita o expresamente, tales discrepancias no se presentan cuando se está ante una norma legal, válidamente expedida por el Congreso de la República pero cuya vigencia ha sido expresamente diferida en el tiempo, es decir, una disposición con vocación de producción de efectos jurídicos futuros."

De forma excepcional, la Corte ha considerado que es competente para ocuparse de disposiciones derogadas en virtud de que aún continúan proyectando sus efectos. En tales casos, aunque la norma ya no existe, la Corte ha decidido examinar su constitucionalidad para evitar que se extiendan posibles efectos contrarios a la Carta, como una excepción a la regla general en aras de garantizar la supremacía del texto constitucional.6

1. En este caso, la Sala observa que la ley 1437 existe, aunque aún no se encuentre produciendo efectos y, en consecuencia, la Corte es competente para pronunciarse sobre su constitucionalidad.

1. INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA

El Consejo de Estado solicita a la Corte que se inhiba de emitir un pronunciamiento de fondo, puesto que, en su concepto, la demanda carece de certeza y pertinencia. A su juicio, los cargos del demandante se fundamentan en una interpretación subjetiva y descontextualizada del precepto acusado, ya que éste, leído en conjunto con la ley 472 y el artículo 164 de la ley 1437, llevan a la conclusión de que sí es posible declarar la nulidad de un acto administrativo de carácter general en sede de una acción de grupo, cuando sea el origen del daño causado a un número plural de personas. La corporación explica que el inciso

segundo del artículo 145 de la ley 1437 lo único que hace es exigir que cuando en una demanda de acción de grupo se solicite la declaración de nulidad de un acto administrativo de carácter particular, se hayan agotado previamente los recursos de la vía gubernativa. Asevera que es natural que tal requisito no se exija en material de actos de carácter general, de conformidad con la normativa contencioso administrativa.

Por su parte, el Procurador asegura que la demanda recae sobre una interpretación subjetiva del actor porque en realidad el artículo 145 de la ley 1437 no restringe los derechos a la igualdad y a la administración de justicia, sino que impone un estándar de protección mayor, en la medida que permite que se declare la nulidad de un acto administrativo particular en el marco de las acciones de grupo.

Corresponde ahora a la Sala examinar si la demanda formulada por el ciudadano Christian Fernando Joaqui Tapia reúne los requisitos que exige el decreto 2067 de 1991 y la jurisprudencia constitucional.

1. Requisitos que deben reunir las demandas de inconstitucionalidad

1. El artículo 2° del decreto 2067 de 1991 señala los elementos que debe contener la demanda en los procesos de control de constitucionalidad7. Concretamente, el ciudadano que ejerce la acción pública de inconstitucionalidad contra una disposición legal debe indicar con precisión el objeto demandado, el concepto de violación y la razón por la cual la Corte es competente para conocer del asunto. Estos tres elementos, desarrollados en el texto del artículo 2 del decreto 2067 de 1991 y por la Corte en sus decisiones, hacen posible un pronunciamiento de fondo.

1. En la sentencia C-1052 de 20018, la Corte precisó las características que debe reunir el concepto de violación formulado por el demandante. De acuerdo con este fallo, las razones presentadas por el actor deben ser claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes.

La claridad se refiere a la existencia de un hilo conductor en la argumentación que permita al lector comprender el contenido de la demanda y las justificaciones en las que se basa.

El requisito de certeza exige al actor formular cargos contra una proposición jurídica real y existente, y no simplemente contra una deducida por él sin conexión con el texto de la disposición acusada.

La especificidad demanda la formulación de por lo menos un cargo constitucional concreto. Argumentos vagos, indeterminados, indirectos, abstractos o globales que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan, impiden a la Corte llevar a cabo un juicio de constitucionalidad.

La pertinencia se relaciona con la existencia de reproches de naturaleza constitucional, es decir, fundados en la confrontación del contenido de una norma superior con el del precepto demandado. Un juicio de constitucionalidad no puede basarse en argumentos de orden puramente legal o doctrinario, ni en puntos de vista subjetivos del actor o consideraciones sobre la conveniencia de las disposiciones demandadas.

Finalmente, la suficiencia guarda relación, de un lado, con la exposición de todos los elementos de juicio -argumentativos y probatorios- necesarios para iniciar un estudio de constitucionalidad; y de otro, con el alcance persuasivo de la demanda, esto es, el empleo de argumentos que despierten una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada.

1. Los cargos formulados por el demandante no reúnen los requisito de certeza y pertinencia

La Sala estima que le asiste razón al Consejo de Estado en que los cargos que formula el demandante parten de una interpretación errada del inciso segundo del artículo 145 de la ley 1437, pues éste no restringe la posibilidad de que en el marco de la acción de grupo se declare la nulidad de actos administrativos de carácter general cuando son el origen del daño causado a un número plural de personas; por este motivo la Corte se inhibirá de emitir un pronunciamiento de fondo. Las razones que fundamentan esta conclusión se desarrollan a

continuación:

En desarrollo de este precepto fue expedida la ley 472 de 1998, la cual se ocupa, entre otras materias, de las acciones de grupo. Según el artículo 3 de este cuerpo legal, las acciones de grupo “[s]on 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.” Este texto es luego reiterado por el inciso primero del artículo 46 sobre procedencia de las acciones de grupo.

Posteriormente, la ley 1437, en el inciso primero de su artículo 145, reiteró la definición de las acciones de grupo de la ley 472 en los siguientes términos:

“Cualquier persona perteneciente a un número plural o a un conjunto de personas que reúnan condiciones uniformes respecto de una misma causa que les originó perjuicios individuales, puede solicitar en nombre del conjunto la declaratoria de responsabilidad patrimonial del Estado y el reconocimiento y pago de indemnización de los perjuicios causados al grupo, en los términos preceptuados por la norma especial que regula la materia.”

A continuación, el inciso segundo del mismo artículo señaló en materia de acciones de grupo que involucren actos administrativos de carácter particular:

“Cuando un acto administrativo de carácter particular afecte a veinte (20) o más personas individualmente determinadas, podrá solicitarse su nulidad si es necesaria para determinar la responsabilidad, siempre que algún integrante del grupo hubiere agotado el recurso administrativo obligatorio.”

Finalmente, el artículo 167 de la ley 1437, en su numeral 2, literal h, previó lo siguiente:

“h) Cuando se pretenda la declaratoria de responsabilidad y el reconocimiento y pago de indemnización de los perjuicios causados a un grupo, la demanda deberá promoverse dentro de los dos (2) años siguientes a la fecha en que se causó el daño. Sin embargo, si el daño causado al grupo proviene de un acto administrativo y se pretende la nulidad del mismo, la demanda con tal solicitud deberá presentarse dentro del término de cuatro (4) meses

contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo;" (negrilla fuera del texto).

1. Una interpretación sistemática de las anteriores disposiciones lleva a la conclusión de que la expresión acusada no limita la posibilidad de los jueces de la acción de grupo de declarar la nulidad de actos administrativo de carácter general como medida de reparación cuando son la causa del daño sufrido por un número plural de personas.

Ciertamente, ni el artículo 88 de la Carta, ni los artículos 3 y 46 de la ley 472 diferencian o limitan las medidas de reparación que puede ordenar el juez de la acción de grupo, ni excluyen la reparación de daños derivados de alguna causa en particular –como algún tipo de acto administrativo; solamente exigen que la causa del daño sea la misma.

En concordancia, el primer inciso del artículo 145 de la ley 1437 no limita el tipo de causa que puede dar origen al daño que el Estado debe reparar en sede de la acción de grupo. En materia de medidas de reparación, si bien se refiere a la responsabilidad patrimonial del Estado y a la obligación de indemnizar, no prohíbe la adopción de otras medidas de reparación.

A su turno, el literal h) del numeral 2 del artículo 164 de la ley 1437 (i) establece una regla general sobre la caducidad de la acción de grupo cuando se dirige contra entidades estatales -2 años contados a partir de cuando se causó el daño, y (ii) dispone una excepción en materia de acciones de grupo interpuestas con ocasión de daños generados por actos administrativo y cuando una de las pretensiones de la demanda es la declaración de nulidad; en efecto, en esta última hipótesis la demanda debe presentarse dentro del término de 4 meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo. Nótese que el precepto no diferencia el tipo de acto administrativo que puede ser origen del daño ni impone límites a la posibilidad de declarar su nulidad.

Finalmente, en este contexto, el inciso segundo del artículo 145 de la ley 1437 lo único que hace –como bien señala el Consejo de Estado- es fijar un requisito de procedencia para los casos en los que la demanda de acción de grupo señala como causa del daño, un acto

administrativo de carácter particular y solicita su nulidad; en tal hipótesis, según el precepto demandado, para que se pueda declarar la nulidad del acto, es preciso que algún integrante del grupo hubiere agotado el recurso administrativo obligatorio.

1. La anterior exégesis es confirmada por una interpretación gramatical del precepto. En efecto, el primer inciso del artículo 145 de la ley 1437 reitera la configuración de la acción de grupo prevista por la ley 472 para el contexto de las demandas contra las entidades estatales. Como ya se indicó, este inciso no diferencia entre las causa posibles del daño cuya reparación se reclama. Luego, el inciso segundo del mismo artículo establece:

"Cuando un acto administrativo de carácter particular afecte a veinte (20) o más personas individualmente determinadas, podrá solicitarse su nulidad si es necesaria para determinar la responsabilidad, siempre que algún integrante del grupo hubiere agotado el recurso administrativo obligatorio."

Nótese que el segundo inciso no comienza con ningún conector que pretenda introducir una excepción a la regla prevista por el inciso segundo. La expresión "cuando" da cuenta de la introducción de una precisión a la regla. Además, en el texto del inciso no se evidencia la pretensión de introducir una limitación en materia de causas del daño o medidas de reparación que se pueden adoptar en el marco de las acciones de grupo.

1. Una interpretación teleológica del precepto lleva a la misma conclusión. Ciertamente, el artículo 88 de la Constitución ordenó al legislador regular "(…) las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares". Las acciones de grupo fueron entonces creadas con la finalidad de facilitar la reparación de daños masivos ocasionados por una misma causa, en aras de la realización del derecho a acceder a la administración de justicia.9 Al respecto, la Corte explicó lo siguiente en la sentencia C-241 de 200910:

"Dentro de esta perspectiva, la Constitución en su artículo 88 ordenó al legislador regular 'las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio

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

A juicio de la Sala, nada obsta para que eventualmente la causa de un daño sufrido por un número plural de personas sea un acto administrativo, tanto de contenido particular como de carácter general, y que una de las medidas de reparación que pueda llegar a ser necesaria –a discreción del juez- sea la declaración de nulidad. En este entendido, la interpretación que la Sala viene sosteniendo es acorde con la finalidad de la acción de grupo de permitir la reparación de daños ocasionados a un número plural de personas, sin distinción de la naturaleza de la causa, siempre y cuando sea la misma.

1. Por último, la exégesis hasta ahora defendida está también soportada en la intención del legislador y de quienes promovieron el respectivo proyecto de ley, es decir, en una interpretación histórica del artículo 145 de la ley 1437.

En el proyecto de ley presentado por el Consejo de Estado y el Ministerio del Interior se propuso el siguiente texto:

"Artículo 142. Reparación del daño causado a un grupo. Toda persona perteneciente a un número plural o a un conjunto de personas que reúnan condiciones uniformes respecto de una misma causa que les originó perjuicios individuales, puede demandar la declaratoria de responsabilidad y el reconocimiento y pago de indemnización de los perjuicios causados al grupo, en los términos preceptuados por la norma especial que regula la materia.

Cuando el daño provenga de un acto administrativo, podrá solicitarse su nulidad, si ella es necesaria para determinar la responsabilidad”11 (negrilla fuera del texto).

Los ponentes para primer debate en Senado no solicitaron la adición o reforma del proyecto de ley12, ni ningún cambio surgió del debate en comisión13. Luego, los senadores ponentes para segundo debate propusieron el siguiente texto:

“Artículo 146. Reparación de los perjuicios causados. Toda persona perteneciente a un número plural o a un conjunto de personas que reúnan condiciones uniformes respecto de una misma causa que les originó perjuicios individuales, puede solicitar conjuntamente con las otras víctimas la declaratoria de la responsabilidad patrimonial del Estado y la reparación integral de los perjuicios sufridos.

Cuando el daño provenga de un acto administrativo, podrá solicitarse su nulidad, si ella es necesaria para declarar la responsabilidad patrimonial del Estado y garantizar la reparación integral de las víctimas”14 (negrilla fuera del texto).

Los ponentes justificaron su proposición de la siguiente forma:

“Por recomendación de los profesores de la Universidad Externado de Colombia que han revisado el proyecto, se ajusta el artículo ciento cuarenta (140) sobre reparación directa, para hablar claramente de responsabilidad patrimonial, perjuicio, autoridad pública y particular en ejercicio de funciones públicas, por razones técnico-jurídicas; igualmente se precisa en el artículo 145 (Reparación del daño causado a un grupo) que el daño es individual aun cuando se pueda reclamar en conjunto con otras víctimas, que las responsabilidades la patrimonial del Estado (sic) y que lo técnico es hablar de reparación integral de los perjuicios sufridos en lugar de simple indemnización que es solo una forma de reparación”15 (negrilla fuera del texto).

Los ponentes para segundo debate también propusieron el texto relativo a la caducidad de la acción de grupo en materia contencioso administrativa, el cual se convertiría luego en el artículo 167 de la ley. En lo pertinente, los ponentes sugirieron el siguiente texto:

“Artículo 166. Oportunidad para presentar la demanda. La demanda deberá ser presentada:

(…)

2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad:

(…)

h) Cuando se pretenda la declaratoria de responsabilidad y el reconocimiento y pago de indemnización de los perjuicios causados a un grupo, la demanda 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. Sin embargo, si el daño causado al grupo proviene de un acto administrativo y se pretende la nulidad del mismo, la demanda con tal solicitud deberá presentarse dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo, según el caso, salvo las excepciones establecidas en otras disposiciones legales;" 16 (negrilla fuera del texto).

Nótese que en los textos propuestos no se hizo distinción entre actos administrativos de carácter general y de contenido particular. De esta forma se buscó zanjar la discusión sobre si en los procesos con origen en acciones de grupo, es posible declarar la nulidad de actos administrativos. En estos términos los artículos fueron aprobados por la plenaria del Senado.17

Posteriormente, los ponentes designados para el primer debate en Cámara propusieron volver al texto original del artículo 142 del proyecto de ley, por las siguientes razones:

"Se modifica el texto de esta norma retomando la redacción original del proyecto radicado, dado que con el actual texto se estaría acabando con el medio judicial de control diseñado para la reparación del daño causado a un grupo, modificando la Ley 472 de 1998, pues es diferente que toda persona perteneciente a un grupo pueda solicitar conjuntamente con las otras víctimas la declaratoria de la responsabilidad patrimonial del Estado y la reparación integral de los perjuicios sufridos, como se dispone en el proyecto, a que toda persona perteneciente a un grupo pueda demandar la declaratoria de responsabilidad y el reconocimiento y pago de indemnización de los perjuicios causados al mismo, en los términos preceptuados por la norma especial que regula la materia (artículo 88 inc. 2° C. P en concordancia con los artículos 46 y 48 de la Ley 472 de 1998).

En efecto, en la primera posición la que trae el texto aprobado en Senado exige que la

persona demande la reparación del daño percibido con todo el grupo y, en la segunda cuyos términos se propone nuevamente introducir y que es de la esencia de ese medio de control se permite que una persona del grupo pueda demandar el resarcimiento del daño producido al número plural o conjunto de personas que lo conforman caso en el cual representa a las demás sin necesidad de que cada uno de los interesados ejerza por separado su propia acción.”18

En materia de caducidad, los representantes ponentes propusieron eliminar la especificación sobre la caducidad de la acción cuando una de las pretensiones es la declaración de nulidad de un acto administrativo. 19

Los ponentes para segundo debate en Cámara fueron quienes propusieron la introducción del inciso segundo del ahora artículo 145 de la ley 1437. Los representantes indicaron en su ponencia:

“En el artículo 145, referido a los daños causados a un grupo se mejora la redacción del inciso primero, y se modifica el inciso segundo en el sentido de que cuando un acto administrativo de carácter particular afecte a veinte (20) o más personas individualmente determinadas, podrá solicitarse su nulidad si es necesaria para determinar la responsabilidad, siempre que algún integrante del grupo hubiere agotado el recurso administrativo obligatorio”20 (negrilla fuera del texto).

En concordancia, los ponentes propusieron retornar a la regla de caducidad de 4 meses cuando se solicitara la nulidad de un acto administrativo en la demanda de acción de grupo.21

La propuesta de los ponentes fue aprobada por la plenaria de la Cámara y luego dicho texto fue acogido por la comisión de conciliación convocada y aprobado por las plenarias de las dos cámaras.

Como se puede observar, en el debate legislativo no hubo intención de limitar el alcance de la acción de grupo frente a la nulidad de los actos administrativos. Por el contrario, el debate se caracterizó por la preocupación de permitir la reparación integral de los daños causados a un número plural de personas derivados de la misma causa, en el marco de estas acciones.

1. En este orden de ideas, no es cierto que el inciso segundo del artículo 145 de la ley 1437 limite la posibilidad de (i) declarar que la causa de un daño soportado por un número plural de personas es un acto administrativo de carácter general, y (ii) de declarar la nulidad de este tipo de actos como una medida de reparación, cuando sea necesario. Así las cosas, la Sala concluye que los cargos que formula el demandante recaen sobre una norma inexistente, es decir, sobre una interpretación que no es posible adscribir al inciso segundo del artículo 145 de la ley 1437, y en particular a la frase "de carácter particular"; en consecuencia, la Sala se inhibirá de emitir un pronunciamiento de fondo.

1. DECISIÓN

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

RESUELVE

INHIBIRSE de emitir un pronunciamiento de fondo frente a la demanda formulada por el ciudadano Christian Fernando Joaqui Tapia, contra la frase "de carácter particular" del inciso segundo del artículo 145 de la ley 1437 de 2011.

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Presidente

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

JUAN CARLOS HENAO PÉREZ

Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

Ausente con excusa

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

Con salvamento de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

A LA SENTENCIA C-302/12

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

Referencia: expediente: D-8783

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 145, inciso 2 (parcial), de la Ley 1437 de 2011

Magistrado Ponente:

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Con el debido respeto por las decisiones mayoritarias de esta Corte, me permito salvar mi voto a la presente sentencia, con fundamento en las siguientes consideraciones:

1. En esta sentencia la Corte decidió inhibirse de emitir un pronunciamiento de fondo frente a la demanda formulada contra la frase "de carácter particular" del inciso segundo del artículo 145 de la Ley 1437 de 2011, por cuanto consideró que el cargo presentado contra esta normativa, por restringir la reparación del daño en las acciones de grupo a los actos administrativos de carácter particular, y con ello violar los artículos 2, 13, 90, 228 y 229 Superiores, no constituía un cargo verdadero de constitucionalidad. Lo anterior, en razón a que encontró que existía falta de certeza, argumentando que la reparación en las acciones de grupo no se restringe al daño causado por actos administrativos de carácter particular, a partir de realizar una interpretación semántica, literal, sistemática, teleológica e histórica del artículo referente a la reparación de los perjuicios causados a un grupo, para llegar a la conclusión que existe una interpretación errónea del demandante.

2. Disiento de la presente decisión, por cuanto a mi juicio, los cargos expuestos en el libelo cumplían con los requisitos mínimos de certeza y suficiencia para realizar un examen de fondo sobre la constitucionalidad de la norma acusada.

De esta manera, considero que en el presente caso sí existía cargo, y que el análisis del debate legislativo y los mismos argumentos expuestos para concluir en la inhibición, demostraban la aptitud de los cargos formulados. En este sentido, encuentro que los mismos argumentos presentados en el proyecto, relativos a las posibles interpretaciones del artículo, para desvirtuar la interpretación y lectura del demandante respecto de la norma, debieron servir para un pronunciamiento de fondo por parte de la Corte Constitucional.

En consecuencia, concluyo que la demanda presenta una duda razonable para el juez

constitucional, que debió aplicarse el principio pro actione, y que adicionalmente, el proyecto en realidad termina realizando un pronunciamiento de fondo para fundamentar una inhibición, lo cual refleja una falla de técnica constitucional.

Con fundamento en lo anterior, salvo mi voto a esta providencia judicial.

Fecha ut supra,

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

1 M.P. Carlos Gaviria Díaz.

2 Ver la sentencia C-492 de 1997, M.P. Hernando Herrera Vergara.

3 La Corte Constitucional en varias ocasiones se ha ocupado de la constitucionalidad de leyes sancionadas, pero que aún no habían entrado en vigencia, como en las sentencias C-760 de 2001, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra y Manuel José Cepeda Espinosa, y C-775 de 2001, M.P. Álvaro Tafur Galvis, con relación a la ley 600 de 2000; y C-634 de 2011, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, C-644 de 2011, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, C-818 de 2011, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, y C-875 de 2011, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, apropósito de esta misma ley, la ley 1437. En la sentencia C-644 de 2011, la Corte afirmó: “La Sala Plena de la Corte Constitucional ha tramitado demandas contra normas que por existir pueden ser objeto de control de constitucionalidad, a pesar de no estar vigentes aún. Tal fue el caso de los nuevos códigos penales; tanto el Código Penal como el de Procedimiento Penal fueron demandados ante esta Corporación en su integridad, por razones formales, y varias de sus normas lo fueron por razones materiales.”

4 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

5 “En efecto, esta Corte se ha declarado inhibida para pronunciarse de fondo en múltiples ocasiones, precisamente por encontrar que las disposiciones transitorias acusadas dejaron de producir efectos jurídicos en el ordenamiento colombiano. Entre otras, se encuentran las sentencias C-350 de 1994, C-685 de 1996, C-1373 de 2000, C-992 de 2001, C-757 de 2004.”

6 Ver entre otras sentencias C-397 de 1995, M.P. José Gregorio Hernández Galindo; C-540 de 2008, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; C-774 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil; C-801 de 2008, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; C-1067 de 2008, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; C-309 de 2009, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; C-714 de 2009, M.P. María Victoria Calle Correa

7 “Artículo 2º. Las demandas en las acciones públicas de inconstitucionalidad se presentarán por escrito, en duplicado, y contendrán: 1. El señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, su transcripción literal por cualquier medio o un ejemplar de la publicación oficial de las mismas; 2. El señalamiento de las normas constitucionales que se consideren infringidas; 3. Los razones por las cuales dichos textos se estiman violados; 4. Cuando fuera el caso, el señalamiento del trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado y la forma en que fue quebrantado; y 5. La razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda.”

8 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

9 La justificación constitucional de las acciones de grupo fue resumida de la siguiente forma en la sentencia C-241 de 2009, M.P. Nilson Pinilla Pinilla: “Dentro de las razones que justifican la existencia de este instrumento, que es entonces adicional a las acciones civiles o administrativas que la ley otorga a cada uno de los así perjudicados, ha resaltado la Corte: i) la expectativa de avanzar en la solución de graves y estructurales problemas de acceso a la justicia; ii) la posibilidad de modificar el comportamiento de ciertos agentes económicos que de no existir un mecanismo de este tipo carecen de incentivos claros para evitar daños individuales pequeños, quizás catalogados como insignificantes, a un número considerable de personas, cuya polémica contrapartida puede ser un beneficio económico apreciable para tales agentes; iii) la importancia de contribuir a la economía procesal en beneficio de todos los involucrados, e incluso de quien aparezca como parte demandada, así como de evitar, en

lo posible, la adopción de decisiones contradictorias como las que podrían presentarse al definirse en distintos tiempos y ante diversos jueces, cada uno de los casos individuales.”

10 M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

11 Cfr. Gaceta del Congreso No. 1173 del 17 de noviembre de 2009.

13 Ver Gaceta del Congreso No. 264 del 27 de mayo de 2010.

14 Cfr. Gaceta del Congreso No. 264 del 27 de mayo de 2010.

15 Cfr. Gaceta del Congreso No. 264 del 27 de mayo de 2010.

16 Cfr. Gaceta del Congreso No. 264 del 27 de mayo de 2010.

17 Ver Gaceta del Congreso No. 529 del 20 de agosto de 2010.

18 Cfr. Gaceta del Congreso No. 683 del 23 de septiembre de 2010.

19 Ver Gaceta del Congreso No. 683 del 23 de septiembre de 2010. El texto propuesto fue el siguiente: “h) Cuando se pretenda la declaratoria de responsabilidad y el reconocimiento y pago de indemnización de los perjuicios causados a un grupo, la demanda deberá promoverse dentro de los dos (2) años siguientes a la fecha en que se causó el daño.”

20 Cfr. Gaceta del Congreso No. 951 del 23 de noviembre de 2010.

21 Ver Gaceta del Congreso No. 951 del 23 de noviembre de 2010.