

Sentencia C-622/07

ACCION POPULAR-Naturaleza jurídica y contenido

La jurisprudencia constitucional ha definido las acciones populares como el medio procesal con el que se busca asegurar una protección judicial efectiva de los derechos e intereses colectivos, afectados o amenazados por las actuaciones de las autoridades públicas o de un particular, teniendo como finalidad la de: evitar el daño contingente (preventiva), hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración por el agravio sobre esta categoría de derechos e intereses (suspensiva) o restituir las cosas a su estado anterior (restaurativa).

DERECHOS COLECTIVOS-Características

Los derechos colectivos se caracterizan por ser derechos de solidaridad, participativos y no excluyentes, de alto espectro en cuanto no constituyen un sistema cerrado a la evolución social y política, que pertenecen a todos y a cada uno de los individuos y que como tales, exigen una labor anticipada de protección y una acción pronta de la justicia, inicialmente dirigida a impedir su afectación y, en su defecto, a lograr su inmediato restablecimiento, lo cual precisamente, se logra a través de las llamadas acciones colectivas, populares y de grupo.

ACCION POPULAR-Características

Las acciones populares pueden ser promovidas por cualquier persona; son ejercidas contra las autoridades públicas por sus acciones u omisiones y por las mismas causas contra los particulares; tienen un fin público; son de naturaleza preventiva; tienen también un carácter restitutorio; no persiguen en forma directa un resarcimiento de tipo pecuniario y gozan de una estructura especial que las diferencia de los demás procesos litigiosos

PROCESO JUDICIAL-Concepto

Conjunto de actos concatenados realizados por las partes y por el juez para la solución de un litigio, en razón a su finalidad específica y concreta, la cual es buscar la efectividad de los derechos subjetivos, no puede prolongarse indefinidamente en el tiempo y, por tanto, extenderse a perpetuidad.

COSA JUZGADA-Definición/COSA JUZGADA-Consecuencias

La cosa juzgada hace referencia a los efectos jurídicos de las sentencias, en virtud de los cuales ésta adquieren carácter de inmutables, definitivas, vinculantes y coercitivas, de tal manera que sobre aquellos asuntos tratados y decididos en ellas, no resulta admisible plantear litigio alguno ni emitir un nuevo pronunciamiento. La cosa juzgada brinda así seguridad y estabilidad a las decisiones judiciales. A la cosa juzgada se le atribuyen las siguientes consecuencias: la de vincular o constreñir al juez para que reconozca y acate el pronunciamiento anterior (principio de la res judicata pro veritate habetur); la prohibición que se impone también al operador jurídico para resolver sobre el fondo de conflictos ya decididos a través de sentencia en firme, evitando además que respecto de una misma cuestión litigiosa se presenten decisiones contradictorias con la primera; y la que se materializa en el hecho de que, por su intermedio, se brinda la posibilidad de ejecución forzada de la sentencia.

COSA JUZGADA-Requisitos/COSA JUZGADA-Límites subjetivo y objetivo

Para que una decisión alcance el valor de cosa juzgada se requiere que concurren en ambos juicios tres requisitos comunes: identidad de objeto, identidad de causa e identidad de partes. La identidad de partes marca el límite subjetivo de la cosa juzgada en el sentido de que en virtud de tal identidad la sentencia sólo produce efectos entre quienes fueron parte en el proceso y, por tanto no se extiende a terceros que han permanecido ajenos a dicha actuación. La identidad de objeto y causa fija los llamados límites objetivos de la cosa juzgada, dando a entender que ésta se predica si y solo si, de las causas que han sido debatidas en el proceso y decididas en la sentencia.

COSA JUZGADA-Eficacia

Para garantizar la eficacia de la cosa juzgada, el ordenamiento jurídico ha dispuesto que ésta puede proponerse como excepción previa, como excepción de mérito, mediante la impugnación por medio del recurso de apelación, o como causal de revisión en los términos de ley. En estos términos, cuando el funcionario judicial se percata de la operancia de una cosa juzgada debe proceder a rechazar la demanda, decretar probada la excepción previa o de fondo que se proponga, y en último caso, dictar una sentencia inhibitoria.

En los procesos donde se persigue la protección de derechos colectivos socialmente relevantes, caracterizados por una titularidad difusa, cerrar por completo cualquier posibilidad a la comunidad para que pueda defender judicialmente sus intereses, sin atender a las circunstancias que han motivado una decisión anterior, pone entredicho el ejercicio eficaz de los derechos colectivos y, además, hace inoperante el mecanismo de defensa judicial que la propia Constitución del 91 instituyó para brindarles una protección real y efectiva. Esto último se presenta, concretamente, en el caso de las sentencias que niegan o desestiman la protección de los derechos e intereses colectivos sometidos a juicio, pues, hay derechos colectivos como el medio ambiente, los recursos naturales renovables y el equilibrio ecológico, entre otros, que se encuentran expuestos a constantes riesgos o amenazas de daño, en gran medida generados por el desarrollo industrial y tecnológico, y que además de resultar de difícil prueba, en un determinado momento, que puede coincidir con la presentación y definición de la acción popular, no se cuentan con los conocimientos especializados que permitan tener un cierto nivel de certeza sobre su amenaza o violación. En estos casos, no resultaría constitucionalmente admisible, que ante la falta de prueba, la sentencia desestimatoria de una acción popular haga tránsito a cosa juzgada general o absoluta, impidiendo que en un proceso ulterior tales aspectos se conozcan y se acrediten, permitiendo definir la existencia de la amenaza o violación de los derechos colectivos.

COSA JUZGADA EN PROCESOS DE ACCION POPULAR-No puede entenderse que la cosa juzgada sea absoluta

Tratándose de la protección de derechos e intereses colectivos, no puede entonces entenderse que la cosa juzgada es absoluta, pues la naturaleza propia de tales derechos e intereses implica la titularidad de la acción en cabeza de un número más o menos extenso de personas afectadas con la amenaza o violación de tales derechos, que aun cuando habrían podido participar en el proceso, estarían despojadas de la oportunidad de ejercer una acción popular para enmendar una situación de amenaza o afectación de esos derechos que ocurra en la misma colectividad frente al caso fallado, respecto de una sentencia desestimatoria de los mismos y la aparición con posterioridad al fallo de nuevas pruebas que demuestren tal vulneración. Considera la Corte que los recursos probatorios previstos por la ley no son idóneos para superar el conflicto de inconstitucionalidad que surge de reconocerle efectos erga omnes a las sentencias desestimatorias, particularmente, frente a la circunstancia de que después del fallo aparezcan nuevas pruebas definitivas para cambiar la decisión inicial,

pues es claro que tales elementos de juicio, por sustracción de materia, no pudieron ser allegados al proceso en el respectivo periodo probatorio ni valorados por la sentencia.

RECURSO DE REVISION CONTRA SENTENCIAS QUE RESUELVEN ACCIONES POPULARES-
Improcedencia

PRINCIPIO DE COSA JUZGADA EN PROCESOS DE ACCION POPULAR-Excepción

El presente pronunciamiento establece una excepción al principio de cosa juzgada, de manera que, aun existiendo identidad de sujetos, objeto y causa, si la decisión del juez popular es desestimatoria, y surgen nuevas pruebas trascendentales que puedan variar la decisión anterior, es posible un nuevo pronunciamiento judicial para proteger los derechos colectivos. La Corte, para garantizar los derechos al debido proceso, el acceso a la administración de justicia y el principio de efectividad de los derechos colectivos, procederá a declarar la exequibilidad condicionada, bajo el entendido que las sentencias que resuelven los procesos de acción popular hacen tránsito a cosa juzgada respecto de las partes y del público en general, salvo cuando surjan con posterioridad a la sentencia desestimatoria, nuevas pruebas trascendentales que pudieran variar la decisión anterior.

Referencia: expediente D-6668

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 35 de la Ley 472 de 1998, “por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones”.

Demandante: Santiago Guijó Santamaría

Magistrado Ponente:

Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL

Bogotá, catorce (14) de agosto de dos mil siete (2007)

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Santiago Guijó Santamaría presentó demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 35 de la Ley 472 de 1998, “por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones”.

Una vez cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución Nacional y en el Decreto 2067 de 1991, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

A continuación se transcribe la norma acusada, conforme a su publicación en el Diario Oficial número 43.357 del 6 de agosto de 1998:

“LEY 472 DE 1998

Diario Oficial 43.357 del 6 de agosto de 1998

“por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones”

ARTÍCULO 35. EFECTOS DE LA SENTENCIA. La sentencia tendrá efectos de cosa juzgada respecto de las partes y del público en general”.

III. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA

Preliminarmente, el demandante señala que el 3 de mayo de 2006 había presentado una demanda de inconstitucionalidad contra la misma norma, la cual fue resuelta mediante fallo inhibitorio bajo la consideración de que no se pretendía la inconstitucionalidad del artículo acusado, sino la declaratoria de una exequibilidad condicionada a una específica interpretación que atendía a intereses del actor dentro de un proceso de acción popular por él promovido. Sobre el particular, el actor señaló que aquella demanda, así como la que presenta en esta oportunidad, no obstante estar basada en el estudio de casos concretos,

pretende el control abstracto de la norma para ajustarla a la Constitución.

De otra parte, refirió la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado sobre la cosa juzgada en materia de acciones populares. En efecto, señaló que en Sentencia C-215 de 1999 la Corte Constitucional declaró la constitucionalidad condicionada del artículo 27 de la ley 472 de 1998, en el sentido de que la sentencia que aprueba el pacto de cumplimiento tiene efectos de cosa juzgada relativa, en el evento en que se presenten hechos nuevos y causas distintas a las alegadas en el respectivo proceso. Refiere igualmente providencias del Consejo de Estado en las que se precisa que la sentencia que ampara la protección de derechos colectivos hace tránsito a cosa juzgada absoluta, pero que aquélla que la niega, sólo adquiere el carácter de cosa juzgada relativa, respecto de los hechos que motivaron la solicitud.

Una vez consignadas las consideraciones previas, el demandante identifica los cargos que eleva contra el artículo 35 de la Ley 472 de 1998, en los siguientes términos:

1. Desconocimiento del artículo 2º de la Constitución Política de Colombia por la vulneración del principio de efectividad de los derechos.

El accionante señala que el carácter de cosa juzgada absoluta de las sentencias proferidas en el marco de procesos promovidos mediante acciones populares, con independencia de que en ellas se hubieran negado las pretensiones, desconoce el principio de efectividad de los derechos, como quiera que permite que un fallo desfavorable se convierta en un pronunciamiento intangible, de suerte que la comunidad no puede, ulteriormente, promover un nuevo proceso a pesar de que con posterioridad al fallo se logre demostrar el efectivo quebrantamiento del interés colectivo, bien con base en nuevos elementos probatorios o con fundamento en hechos y pruebas que no fueron puestos a consideración del juez.

1. Desconocimiento del artículo 29 de la Constitución Política de Colombia por vulneración del derecho fundamental al debido proceso.

El accionante refiere que por el carácter público de las acciones populares y dado que su

objeto radica en la protección de intereses colectivos, puede suceder que el accionante en un proceso de esta naturaleza no haga parte de la comunidad afectada, por lo que carecería de la información relevante que daría vocación de prosperidad a la acción instaurada. Igualmente puede ocurrir que el demandante no se encuentre debidamente asesorado, no solicite pruebas pertinentes, o ejercite la acción de mala fe, de suerte que conduzca el proceso al fracaso de sus pretensiones.

De esta forma, el efecto de cosa juzgada de las sentencias de procesos populares, consagrado en la norma demandada, vulnera el derecho al debido proceso de la comunidad, en general, y particularmente de un actor posterior, como quiera que no se garantiza su derecho de defensa y se priva de promover una nueva acción con base en información y pruebas que no fueron presentadas previamente al juez de conocimiento.

1. Desconocimiento de los artículos 88 y 89 de la Constitución Política de Colombia por el desconocimiento del esquema constitucional de las acciones populares.

El demandante señala que el carácter de cosa juzgada absoluta de las sentencias proferidas en los procesos populares no se ajusta al esquema y contenido que la Constitución otorga a las acciones populares, toda vez que no es admisible a la luz de los artículos 88 y 89 Superiores que se impida a los miembros de la comunidad promover un nuevo proceso, por la existencia de un fallo desestimatorio previo, aun cuando se cuente con nuevos elementos de juicio o se pretenda presentar elementos probatorios preexistentes que no fueron expuestos por el actor popular cuyas pretensiones fueron despachadas desfavorablemente.

1. Desconocimiento del artículo 228 de la Constitución Política de Colombia por otorgarle prevalencia a las formalidades sobre el derecho sustancial.

El actor precisa que el carácter de cosa juzgada absoluta de las sentencias, otorgado de manera general sin reparar en el sentido del fallo, constituye un excesivo formalismo que hace nugatoria la realización material y efectiva de los derechos e intereses colectivos. En este sentido precisa que, si bien el principio de cosa juzgada propende por la seguridad

jurídica, en materia de acciones populares éste se torna relativo en atención al carácter difuso de su titularidad, la permanencia de los derechos colectivos en cabeza de la comunidad y la legitimación pública para demandar.

1. Desconocimiento del artículo 229 de la Constitución Política de Colombia por la limitación al acceso a la justicia.

En consideración de que los derechos colectivos permanecen en cabeza de la comunidad, que su protección no se agota ni satisface con un solo pronunciamiento judicial, que su titularidad es de carácter difuso y que existe legitimación pública para demandar su amparo en cualquier tiempo, la limitación en el acceso a la administración de justicia que se deriva del artículo 35 de la Ley 472 de 1998, deviene inconstitucional, porque impide plantear de nuevo el debate procesal sobre la vulneración de derechos e intereses colectivos, independientemente de que se trate de nuevas situaciones que los vulneren o amenacen o de circunstancias anteriores que se han prolongado en el tiempo y que por determinada razón no se pudieron demostrar en el proceso que concluyó con fallo negativo.

De esta forma, el demandante solicita a esta Corporación que se declare la inconstitucionalidad del artículo demandado, por cuanto el efecto de cosa juzgada absoluta sólo debe predicarse de las sentencias favorables a las pretensiones del actor, y no de aquellas desfavorables que deben hacer tránsito a cosa juzgada relativa.

IV. INTERVENCIONES

1. Ministerio del Interior y de Justicia

El Director del Ordenamiento Jurídico del Ministerio del Interior y de Justicia intervino en el proceso de la referencia y solicitó a la Corte que declarara la exequibilidad de la norma acusada, como quiera que la demanda formulada incurre en el error de predicar un contenido normativo que no se desprende del tenor literal del artículo acusado. En efecto, el actor señala que en ella se contempla la cosa juzgada absoluta de los fallos denegatorios de la acción popular, cuando en realidad la norma simplemente señala el carácter de cosa juzgada

que tienen dichas providencias, sin indicar el carácter absoluto o relativo de la misma, asunto que deviene de la interpretación y aplicación de la norma.

1. Defensoría del Pueblo

La Defensora Delegada para Asuntos Constitucionales y Legales de la Defensoría del Pueblo intervino en el presente proceso y manifestó que coincide con el demandante en que los argumentos esgrimidos por la Corte Constitucional en Sentencia C-215 de 1999, al pronunciarse sobre la constitucionalidad del artículo 27 de la Ley 472 de 1998, en torno a los alcances de la cosa juzgada de la sentencia que aprueba el pacto de cumplimiento en un proceso de acción popular, son igualmente predicables de la sentencia que pone fin al proceso.

Así, no obstante que las posibilidades probatorias en ambos escenarios son radicalmente distintas, como quiera que en el pacto de cumplimiento puede haberse prescindido de la etapa probatoria, mientras que en la sentencia que pone fin al proceso, necesariamente se debieron haber valorado las pruebas que en la oportunidad pertinente se allegaron al mismo, la Defensoría considera que en tratándose de un contencioso en el que se pretende la protección de derechos colectivos, de titularidad difusa, en los que el actor popular no necesariamente se identifica con la comunidad titular del derecho, cercenar indiscriminadamente la posibilidad de que dicha comunidad pueda reclamar la protección de sus derechos constituye precisamente la negación de los mismos.

El interviniente pone de presente que el Consejo de Estado, en procesos de acción popular, ha aplicado la figura de la cosa juzgada tal como se usa en los procesos de nulidad simple, en los que la declaratoria de nulidad de un acto administrativo surte efectos erga omnes, mientras que la declaratoria de conformidad de la norma o del acto jurídico demandado sólo surte efectos de cosa juzgada si se está ante la misma causa petendi. De esta forma, considera que la Corte puede tener en cuenta la doctrina del derecho viviente, como lo ha hecho en oportunidades anteriores, para el presente juicio de constitucionalidad. No obstante, precisa que la interpretación del Consejo de Estado es insuficiente, por cuanto confiere efectos de cosa juzgada a la acción que coincida con la causa petendi ya planteada, independientemente de si aparecen informaciones especializadas o de carácter técnico, no

disponibles para el juez o las partes al momento de dictar sentencia.

1. Instituto Colombiano de Derecho Procesal

El instituto colombiano de derecho procesal, a través de uno de sus miembros, solicitó a la Corte Constitucional que declarara la exequibilidad de la norma acusada, bajo la consideración de que ésta se ajusta a la Carta Política y que corresponde a un modelo legítimamente adoptado por el Congreso.

Así, señala que, dado que la acción popular protege derechos colectivos, era necesario que los efectos de la cosa juzgada fueran oponibles no sólo al actor sino a toda la comunidad, en nombre de la cual actúa.

De otra parte precisa que la cosa juzgada opera, como en los demás procesos, en los eventos en que concurren identidad de objeto e identidad de partes, de suerte que si se inicia una nueva acción contra determinado demandado, con determinados hechos, y se acredita que ya existe un pronunciamiento judicial al respecto, es procedente la excepción de cosa juzgada.

Igualmente, el actor señala que la figura de cosa juzgada opera en los casos en que se nieguen las pretensiones de un actor popular (i) porque los hechos expuestos no constituyen vulneración del derecho colectivo o (ii) porque no se acreditaron los hechos en que se fundó la demanda. En este sentido, la procedencia de esta figura es comprensible, en el primer escenario, porque si el juez estima que los hechos expuestos no vulneran el interés colectivo, no hay razón para que se desconozca el carácter definitivo de tal decisión y, en el segundo, porque, en todo caso, existe el recurso extraordinario de revisión.

Por otro lado, señala que si bien existe el riesgo de denegar la protección de determinado derecho cuando en el proceso no se demostraron los fundamentos de hecho que lo sustentaban, éste es menor a aquel que implica abrir la posibilidad de presentar demandas indefinidas sobre los mismos hechos, por lo que el legislador, tras ponderar los derechos a la seguridad jurídica, la paz y el debido proceso, optó por el modelo consagrado en la norma demandada que da fuerza de cosa juzgada a las sentencias proferidas en procesos populares.

Finalmente, el interviniente critica la Sentencia C-215 de 1999 en la que se declaró la constitucionalidad condicionada del artículo 27 de la ley 472 de 1998, porque en lugar de aclarar el texto de la ley, en su criterio, lo confunde.

1. Academia Colombiana de Jurisprudencia

La Academia Colombiana de Jurisprudencia solicitó a la Corte Constitucional declarar la exequibilidad de la norma demandada por considerar que se encuentra ajustada a la Carta Política y que constituye una opción legítimamente adoptada por el legislado, habida cuenta que si bien la aplicación de la figura de cosa juzgada en sentencias desfavorables para los actores populares pone en riesgo la protección de determinado colectivo, tal riesgo se acepta como consecuencia de la ponderación de los derechos a la seguridad jurídica, la paz y el debido proceso.

1. Universidad del Rosario

El Decano de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario intervino en el proceso de constitucionalidad y señaló que en el seno de dicha comunidad académica se encontraban dos posiciones divergentes: Una que defiende la constitucionalidad de la norma demandada y otra que la impugna parcialmente.

En cuanto a la primera, los argumentos esbozados para defender la constitucionalidad del artículo bajo revisión son idénticos a los expuestos por el Instituto Colombiano de Derecho Procesal.

Por su parte, en lo que tiene que ver con la segunda posición, la Universidad del Rosario señaló que la Corte Constitucional debería declarar la constitucionalidad condicionada de la norma demandada bajo el entendido de que la cosa juzgada no es un principio absoluto, tal como lo ha comprendido la jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional que ha establecido diversas tipologías de dicha figura jurídica, como son: i) Cosa juzgada material y formal, ii) cosa juzgada implícita y explícita, y iii) cosa juzgada absoluta y relativa.

Señala igualmente que los elementos clásicos de la cosa juzgada, esto es, identidad de objeto, de partes y de causa deben revisarse cuidadosamente en materia de acciones populares. Así, precisa que su objeto -los derechos colectivos- son de gran importancia social por lo que deben tener un plus de protección; igualmente destaca, en cuanto a las partes, que la legitimación por activa es amplia y en la pasiva el juez puede vincular a todo aquel que puede ser responsable de la afectación del derecho; finalmente señala, en relación con la causa, que el juez goza de amplia facultad de suerte que puede fallar ultra petita.

El interviniente señala que la ley de acciones populares propugna por la eficacia de las decisiones judiciales, cometido que prima sobre el criterio meramente formal de la cosa juzgada. Así, la ley consagra figuras tales como la del comité de seguimiento y la auditoría para velar por el cumplimiento de las providencias que se dicten.

De otra parte, señala que si bien la ley 472 de 1998 consagra el recurso extraordinario de revisión, éste se encuentra limitado para las acciones que se interpongan ante la jurisdicción ordinaria e implica costos y trámites adicionales.

De esta forma, la conclusión que expone el interviniente, en lo que respecta a esta segunda postura, consiste en que las sentencias dictadas en procesos de acciones populares, sea que protejan el derecho invocado o que rechacen tal pretensión, deben hacer tránsito a cosa juzgada relativa, con el fin de permitir una mayor protección de los derechos colectivos.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

Mediante concepto No. 4282 el Procurador General de la Nación solicitó a esta Corporación declarar la constitucionalidad condicionada de la norma acusada, en el entendido que la sentencia que pone fin a la acción popular hace tránsito a cosa juzgada, salvo que se obtengan pruebas que no fueron apreciadas por el juez al momento de producirse el fallo, evento en el cual la sentencia hace tránsito a cosa juzgada relativa.

Antes de abordar los cargos formulados en la demanda, la Vista Fiscal hizo unas consideraciones generales alrededor de las acciones populares y los efectos de la cosa juzgada.

Sobre el primer escenario, la Vista Fiscal señala que resulta inocuo condicionar la norma

frente a la ocurrencia de nuevos hechos, por cuanto en este evento no se configura la cosa juzgada como quiera que no se presenta uno de los requisitos, cual es la identidad de causa petendi. En cuanto al segundo escenario, el Procurador considera que no es lógico ni jurídico que ante las dificultades probatorias que se pueden presentar en juicios de acciones populares, que requieren de alto nivel científico y técnico, la sentencia desestimatoria de las pretensiones de protección de tales intereses haga tránsito a cosa juzgada absoluta, impidiendo que en otro juicio puedan allegarse las pruebas pertinentes y conducentes para determinar las amenazas o perjuicios contra los derechos colectivos.

En consecuencia solicita a la Corte que declare la constitucionalidad de la norma acusada, en el entendido de que la sentencia hace tránsito a cosa juzgada, salvo que se obtengan pruebas que no fueron apreciadas por el juez y por las partes al momento de producirse el fallo, evento en el que la sentencia hace tránsito a cosa juzgada relativa.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

Por dirigirse la demanda contra una norma que hace parte de una ley de la República (art. 35 de la Ley 472 de 1998) esta Corporación es competente para decidir sobre su constitucionalidad, tal y como lo prescribe el artículo 241-4 de la Constitución Política.

1. Problema jurídico

En el presente caso, el actor le solicita a la Corte que declare inexecutable el artículo 35 de la Ley 472 de 1998, "Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución política en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones". Aduce al respecto, que el alcance de cosa juzgada absoluta reconocida por la norma acusada a las sentencias dictadas en los procesos promovidos mediante acciones populares, incluyendo los casos en que en ellas se hubieran negado las pretensiones, desconoce el principio de efectividad de los derechos, el debido proceso, la estructura constitucional de las acciones colectivas y el acceso a la administración de justicia, en cuanto

permite que un fallo desfavorable se convierta en un pronunciamiento intangible, que impide a la comunidad iniciar un nuevo proceso a pesar de que con posterioridad al fallo se logre demostrar el efectivo quebrantamiento del interés colectivo, bien con base en nuevos elementos probatorios o con fundamento en hechos y pruebas que no fueron puestos a consideración del juez.

Frente a la presente solicitud, las posiciones de los distintos intervinientes no son coincidentes.

Un primer grupo, del que forma parte quien interviene a nombre de la Defensoría del Pueblo y el propio Procurador General de la Nación, le solicitan a la Corte que declare la exequibilidad condicionada del precepto impugnado, en el entendido que la sentencia que le pone fin a la acción popular hace tránsito a cosa juzgada, a menos que se obtengan pruebas que no fueron apreciadas por el juez, caso en el cual debe entenderse que la sentencia hace tránsito a cosa juzgada relativa. Dicho grupo coincide en señalar que, en atención a la trascendencia de los derechos colectivos protegidos a través de las acciones populares, como es el caso del medio ambiente y los recursos naturales, no cabe reconocerle efectos de cosa juzgada absoluta a las decisiones desestimatorias, ya que ello podría traducirse en una negación definitiva de esa categoría de derechos. Aducen que cuando se invoca una acción popular para la defensa de un derecho colectivo específico, es posible que para ese momento, y para aquél en que se produzca el fallo, no se cuenten con los conocimientos científicos y técnicos suficientes que permitan determinar los riesgos o daños que se les puedan causar al derecho, razón por la cual una sentencia que niega las pretensiones de la demanda no puede hacer tránsito a cosa juzgada absoluta sino relativa, de manera que se garantice la posibilidad a la comunidad de acudir nuevamente al proceso para asegurar la efectividad y vigencia del derecho colectivo afectado. Según su parecer, una interpretación contraria a la expuesta afectaría los derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, así como también el principio de efectividad de los derechos colectivos.

Por su parte, un segundo grupo de intervinientes considera que la norma debe declararse exequible en forma pura y simple, es decir, sin ningún tipo de condicionamiento. El fundamento de tal solicitud, parte de considerar que es la propia Constitución Política la que asigna competencia al legislador para regular lo relacionado con las acciones populares, y

entre otros aspectos, lo que toca con los efectos de la sentencia, que fue precisamente lo hecho por éste a través de la norma acusada. Sostienen asimismo, que el alcance reconocido por la ley a la cosa juzgada es el propio de tal institución jurídica, siendo la fijación de sus efectos un problema más de aplicación que corresponde analizar y definir al juez competente en cada caso.

Conforme con ello, en esta oportunidad le corresponde a la Corte determinar si el artículo impugnado, al disponer que la sentencia mediante la cual se resuelve una acción popular “tendrá efectos de cosa juzgada respecto de las partes y del público en general”, desconoce el principio de efectividad de los derechos colectivos y los derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia.

Para resolver el problema jurídico planteado, la Corte abordará los siguientes temas: (i) procederá a reiterar la línea jurisprudencial en torno a la naturaleza jurídica y al contenido de las acciones populares, (ii) se referirá brevemente al instituto procesal de la cosa juzgada, (iii) conforme con ello, fijará el alcance de la norma demandada, (iv) se referirá al precedente existente en relación con la juzgada en acciones populares y, finalmente, (v) llevará cabo el análisis de constitucionalidad de la norma acusada.

1. Las acciones populares. Contenido, finalidad y características

Esta Corporación ha tenido oportunidad de referirse in extenso al tema de las acciones colectivas, y dentro de ellas a las acciones populares, tanto en sede de control concreto como de control abstracto de constitucionalidad. En este último caso, a propósito de sendas demandas que en el pasado han sido formuladas contra distintas disposiciones de la Ley 472 de 1998, por medio de la cual se desarrolla el artículo 88 Superior en relación con las acciones populares y de grupo, y que en esta oportunidad vuelve a ser objeto de un nuevo cuestionamiento de inconstitucionalidad.

En tales pronunciamientos, dentro de los que cabe mencionar las Sentencias C-215 de 1999, C-1062 de 2000, C-377 de 2002 y C-569 de 2004, la Corte se ha detenido en el análisis

detallado del contenido, finalidad y características especiales que identifican las acciones populares.

Inicialmente, ha destacado en dichos fallos el estrecho vínculo existente entre el modelo de Estado social, democrático y participativo adoptado por la Constitución del 91 y el instituto de las acciones colectivas, populares y de grupo. Ha expresado al respecto, que tales acciones constituyen mecanismos de participación social instituidas a favor del ciudadano para defender y representar intereses comunitarios con una motivación esencialmente solidaria; propósito que es conforme al nuevo modelo de Estado cuya dimensión social implica, por una parte, un papel activo de las autoridades basado en la consideración de la persona y en la prevalencia del interés público, y por la otra, un mayor protagonismo del ciudadano en cuanto el mismo está llamado a participar en la actividad estatal, no solo a través de la elección libre de sus representantes, sino también, por medio de distintos mecanismos de deliberación, colaboración, consulta y control, en las decisiones que los afectan e impulsando la acción de las autoridades en el propósito común de asegurar los fines del Estado.

La relación entre el modelo de Estado constitucional y los mecanismos de protección de los derechos e intereses colectivos fue explicada por la Corte, entre otras, en la Sentencia C-215 de 1999, en la que señaló:

“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.

“...”

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.

Apoyada en la ley y la doctrina especializada, la jurisprudencia constitucional ha definido las acciones populares como el medio procesal con el que se busca asegurar una protección judicial efectiva de los derechos e intereses colectivos, afectados o amenazados por las actuaciones de las autoridades públicas o de un particular, teniendo como finalidad la de a) evitar el daño contingente (preventiva), b) hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o el agravio sobre esa categoría de derechos e intereses (suspensiva), c) o restituir las cosas a su estado anterior (restaurativa).

A partir de tal definición, ha dejado en claro la jurisprudencia que el objetivo de las acciones populares es, entonces, defender los derechos e intereses colectivos “de todas aquellas actividades que ocasionen perjuicios a amplios sectores de la comunidad, como por ejemplo la inadecuada explotación de los recursos naturales, los productos médicos defectuosos, la imprevisión en la construcción de una obra, el cobro excesivo de bienes o servicios, la alteración en la calidad de los alimentos, la publicidad engañosa, los fraudes del sector financiero etc”¹.

Sobre los derechos colectivos, ha precisado la Corte que los mismos se caracterizan por ser derechos de solidaridad, participativos y no excluyentes, de alto espectro en cuanto no constituyen un sistema cerrado a la evolución social y política, que pertenecen a todos y cada uno de los individuos y que, como tales, exigen una labor anticipada de protección y una acción pronta de la justicia, inicialmente dirigida a impedir su afectación y, en su

defecto, a lograr su inmediato restablecimiento, lo cual, precisamente, se logra a través de las llamadas acciones colectivas, populares y de grupo.

La Constitución Política, en el artículo 88 inciso primero, consagra y reconoce la institución jurídica de las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, categorizando como derechos de tal naturaleza los relacionados con el patrimonio público, el espacio público, la seguridad y salubridad públicas, la moral administrativa, el ambiente y la libre competencia económica, al tiempo que delega en el legislador la facultad de regular tales acciones y de ampliar el espectro de los derechos susceptibles de protección por esa vía judicial.

Ha recordado la Corte que las acciones populares no son una institución reciente y novedosa dentro del sistema jurídico colombiano, pues en el Código Civil y en algunas otros ordenamientos, anteriores a 1991, ya se contemplaban acciones de ese tipo para: (i) la protección de bienes de uso público (C.C. arts. 1005 a 1007, 2358 y 2360), (ii) los casos de daño contingente (C.C. arts. 2359 y 2360), (iii) la defensa del consumidor (Decreto-Ley 3466 de 1982), (iv) el espacio público y ambiente (Ley 9ª de 1989 y (v) la competencia desleal (Ley 45 de 1990).

No obstante, ha reconocido igualmente la jurisprudencia, que fue el Constituyente de 1991 quien se encargó de elevar a rango constitucional las acciones populares, haciendo a su vez, en el propio artículo 88 de la Carta, una enumeración apenas enunciativa de los derechos e intereses colectivos que pueden ser protegidos por esa vía, y, como ya se mencionó, delegando en el legislador, no solo la facultad para regularlas, sino también la atribución de ampliar el catálogo de derechos e intereses colectivos susceptibles de protección a través de las mismas, en el evento en que participen de similar naturaleza y, en todo caso, siempre que no contraríen la finalidad pública o colectiva para la cual fueron concebidos.

Sobre la constitucionalización de tales acciones, este Tribunal expresó que ello obedece “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”². Bajo esos nuevos supuestos, “[l]as 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”³.

Ahora bien, en la Sentencia C-215 de 1999, la Corte hizo un análisis detallado de las características que identifican las acciones populares, destacando las siguientes:

a) Las acciones populares pueden ser promovidas por cualquier persona. Explicó la Corte que la Constitución de 1991 no distinguió, como sí 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”, que fue el utilizado por el artículo 88 Superior para describir el margen de influencia de tales acciones. En ese entendido, las acciones populares protegen a la comunidad en sus derechos colectivos y por lo mismo, pueden ser promovidas por cualquier persona, natural o jurídica, a nombre de la comunidad cuando ocurra un daño o amenaza a un derecho o interés común, sin más requisitos que los que establezca el procedimiento regulado por la ley.

b) Las acciones populares son ejercidas contra las autoridades públicas por sus acciones y omisiones y por las mismas causas, contra los particulares. Acorde con el constitucionalismo occidental contemporáneo, las acciones populares proponen optimizar los medios de defensa de las personas frente a los poderes del Estado, de la administración pública propiamente dicha y de los grupos y emporios económicos de mayor influencia, por ser estos sectores quienes, en razón a su posición dominante frente a la mayoría de la comunidad, están en capacidad de afectar o poner en peligro el interés general. Desde esta perspectiva, las acciones populares parten del supuesto de que quienes las ejercen se encuentran en una situación de desigualdad.

c) Las acciones populares tienen un fin público. Ello implica que el ejercicio de las acciones populares persigue la protección de un derecho colectivo, esto es, de un interés que se encuentra en cabeza de un grupo de individuos, de la comunidad en su conjunto, excluyendo entonces cualquier motivación de orden subjetivo o particular. Cabe destacar, sin embargo, que la posibilidad de que cualquier persona perteneciente al colectivo afectado pueda acudir ante el juez en defensa del mismo, le permite obtener a ésta, de forma simultánea, la

protección de su propio interés.

d) Las acciones populares son de naturaleza preventiva. Esto significa que su ejercicio o promoción judicial no está supeditado o condicionado a que exista un daño o perjuicio de los derechos o intereses que se buscan proteger. Es suficiente que se presente la amenaza o el riesgo de que se produzca el daño, para que pueda activarse el mecanismo de la acción popular. Esto, en razón a que desde sus orígenes, las acciones populares fueron concebidas para precaver la lesión de bienes y derechos que comprenden intereses superiores de carácter público.

e) Las acciones populares tienen también un carácter restitutorio. En cuanto dichos mecanismos de protección persiguen el restablecimiento del uso y goce de los derechos e intereses colectivos, se les atribuye también un carácter eminentemente restitutorio.

f) Las acciones populares no persiguen en forma directa un resarcimiento de tipo pecuniario. La ausencia de contenido subjetivo de las acciones populares conlleva a que, en principio, su ejercicio no persiga un resarcimiento de tipo pecuniario a favor de quien promueve la defensa de un interés colectivo. No obstante, en algunos casos, el legislador ha previsto el reconocimiento de los gastos en que incurra el actor popular, o de una recompensa, que, en todo caso, no puede convertirse en el único incentivo que ha de tener en cuenta quien debe obrar más por motivaciones de carácter altruista y solidario, en beneficio de la comunidad de la que forma parte.

g) Las acciones populares gozan de una estructura especial que las diferencia de los demás procesos litigiosos. Finalmente, hay que observar que las acciones populares no plantean en estricto sentido una controversia entre partes que defienden intereses subjetivos, sino que son un mecanismo de protección de los derechos colectivos preexistentes, 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. En ese sentido, el proceso de acción popular tiene una estructura especial que lo diferencia de los demás procesos de contenido litigioso, pues no plantea una verdadera litis ya que lo que persigue es la efectividad y eficacia de un derecho colectivo haciendo cesar su lesión o amenaza o logrando que las cosas vuelvan a su estado anterior.

Es sabido que en desarrollo del mandato contenido en el artículo 88 de la Constitución

Política, el legislador expidió la Ley 472 de 1998, mediante la cual se regula el ejercicio de las acciones populares y de grupo.

La citada ley define como derechos e intereses colectivos (art. 4º), los siguientes: (1) El goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias; (2) La moralidad administrativa; (3) La existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración 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; (4) El goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público; (5) La defensa del patrimonio público; (6) La defensa del patrimonio cultural de la Nación; (7) La seguridad y salubridad públicas; (8) El acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública; (9) La libre competencia económica; (10) El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna; (11) La prohibición de la fabricación, importación, posesión, uso de armas químicas, biológicas y nucleares, así como la introducción al territorio nacional de residuos nucleares o tóxicos; (12) El derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente; (13) 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; (14) Los derechos de los consumidores y usuarios.

Tal y como lo ha precisado esta Corporación, la enumeración que la Ley 472 de 1998 hace de los derechos e intereses colectivos susceptibles de ser protegidos a través de las acciones populares, tampoco se entiende agotado en dicho texto, toda vez que la propia ley señala que, además de los enunciados en la misma, son derechos e intereses colectivos, los definidos como tales en la Constitución, las leyes ordinarias y los tratados de Derecho Internacional celebrados por Colombia. Dispone igualmente el ordenamiento citado que los derechos e intereses colectivos enunciados en el artículo 4º, estarán definidos y regulados por las normas actualmente vigentes o las que se expidan con posterioridad a la entrada en vigencia de dicha ley.

Cabe destacar que la Ley 472 de 1998 regula otros aspectos importantes en relación con el

ejercicio de las acciones populares como son: a) los principios que rigen su trámite procesal (arts.5° a 7°); b) la procedencia, agotamiento opcional de la vía gubernativa y caducidad (arts. 9° a 11); c) la legitimación para ejercitarlas (arts. 12 a 14); d), la jurisdicción y competencia (arts. 15 y 16); e) la presentación de la demanda o petición (arts.17 a 19); f) la admisión, notificación, traslado y excepciones (arts. 20 a 23); g) la coadyuvancia y medidas cautelares (arts. 24 a 26); h) el pacto de cumplimiento (art. 27); i) el período probatorio y los términos para alegar de conclusión (arts. 28 a 33); j) la sentencia y los efectos de la misma (arts. 33 a 35); k) los recursos y costas (arts. 36 a 38); l) los incentivos (arts. 39 y 40); y m) las medidas coercitivas (arts. 41 a 45).

En punto al tema de la sentencia en las acciones populares, cabe destacar que los artículos 33 y 34 regulan lo referente a los términos para proferir el fallo y las condiciones que debe tener en cuenta el juez en caso de acoger las pretensiones del demandante, mientras el artículo 35, demandado en esta causa, se ocupa de fijar los efectos de la sentencia, previendo que la misma “tendrá efectos de cosa juzgada respecto de las partes y del público en general”.

En concordancia con dichas normas, el artículo 37 se refiere a los recursos que se pueden promover contra las decisiones que le ponen fin a las acciones populares, previendo al respecto que contra la sentencia que se dicta en primera instancia procede el recurso de apelación, en la forma y oportunidad señalada en el código de procedimiento civil. Sobre este particular, debe aclararse que contra las sentencias que resuelven las acciones populares no proceden los recursos extraordinarios de casación y revisión, según el caso.

1. La institución jurídica de la cosa juzgada. Definición y alcance

El proceso, entendido como el conjunto de actos concatenados realizados por las partes y por el juez para la solución de un litigio, en razón a su finalidad específica y concreta, cual es la de buscar la efectividad de los derechos subjetivos, no puede prolongarse indefinidamente en el tiempo y, por tanto, extenderse a perpetuidad. Razones de interés general, relacionadas con el mantenimiento del orden público, la paz social y la garantía de los derechos ciudadanos, imponen, como un imperativo social y político, que los procesos se decidan definitivamente y que necesariamente deba finalizar o concluir, en un cierto

momento procesal, el litigio sobre un conflicto de intereses que previamente ha sido planteado en juicio y juzgado, pues admitir lo contrario implicaría que las relaciones litigiosas nunca saldrían de la incertidumbre, con grave perjuicio para los intereses señalados.

Como respuesta a ese imperativo, surge entonces la institución procesal de la cosa juzgada, la cual se viene a constituir, dentro del ámbito de las instituciones jurídicas, en el fin natural del proceso.

En términos generales, la cosa juzgada hace referencia a los efectos jurídicos de las sentencias, en virtud de los cuales éstas adquieren carácter de inmutables, definitivas, vinculantes y coercitivas, de tal manera que sobre aquellos asuntos tratados y decididos en ellas, no resulta admisible plantear litigio alguno ni emitir un nuevo pronunciamiento.

Los efectos de la cosa juzgada se imponen por mandamiento constitucional o legal derivado de la voluntad del Estado, impidiendo al juez su libre determinación, y su objeto consiste, entonces, en dotar de un valor definitivo e inmutable a las providencias que determine el ordenamiento jurídico. Es decir, se prohíbe a los funcionarios judiciales, a las partes y eventualmente a la comunidad, volver a promover el mismo litigio.

La cosa juzgada brinda así seguridad y estabilidad a las decisiones judiciales, en la medida que impide un nuevo planteamiento del caso litigioso para obtener respecto de él una nueva declaración de certeza.

De acuerdo con su definición, a la cosa juzgada se le atribuyen dos importantes consecuencias, que si bien se encuentran relacionadas entre sí, en todo caso mantienen una clara diferencia⁴. Una de naturaleza positiva, cual es el de vincular o constreñir al juez para que reconozca y acate el pronunciamiento anterior (principio de la res judicata pro veritate habetur), y otra de connotación negativa, que se traduce en la prohibición que se impone también al operador jurídico para resolver sobre el fondo de conflictos ya decididos a través de sentencia en firme, evitando además que respecto de una misma cuestión litigiosa se presenten decisiones contradictorias con la primera. En este segundo efecto, lo que se pretende es no sólo excluir una decisión contraria a la precedente, sino también cualquier nueva decisión sobre lo que ya ha sido objeto de juzgamiento anterior.

Adicionalmente, en virtud de su alcance coercitivo, a la cosa juzgada se le reconoce una tercera consecuencia, no menos importante que las dos anteriores, la cual se materializa en el hecho de que, por su intermedio, se brinda la posibilidad de ejecución forzada de la sentencia, en los casos en que la parte a quien se le ha impuesto una prestación se niega a satisfacerla.

Así entendida, la cosa juzgada está llamada a garantizar la efectiva aplicación de los principios de igualdad, seguridad jurídica y confianza legítima de los administrados, pues a través de ella se obliga a los jueces a ser consistentes con las decisiones que adoptan, impidiendo que un mismo asunto sea estudiado y fallado nuevamente por la autoridad judicial, en oportunidad diferente y de distinta manera.

Ahora bien, de acuerdo con la jurisprudencia y la doctrina especializada, la cosa juzgada es una institución compleja en razón a que la misma sólo se predica de una determinada sentencia. Por eso, para que una decisión alcance el valor de cosa juzgada se requiere que concurren, en ambos juicios, tres requisitos comunes: (i) identidad de objeto, (ii) identidad de causa e (iii) identidad de partes. Las llamadas “identidades procesales” constituyen, entonces, los límites a la existencia de la cosa juzgada. Así lo dispone el propio artículo 332 del Código de Procedimiento Civil, al señalar que la sentencia ejecutoriada proferida en proceso contencioso tiene fuerza de cosa juzgada, “siempre que el nuevo proceso verse sobre el mismo objeto, y se funde en la misma causa que el anterior, y que entre ambos procesos haya identidad jurídica de partes”.

El alcance de las llamadas “identidades procesales”, lo explicó la Corte en la sentencia C-774 de 2001, en los siguientes términos:

* Identidad de objeto, “es decir, la demanda debe versar sobre la misma pretensión material o inmaterial sobre la cual se predica la cosa juzgada. Se presenta cuando sobre lo pretendido existe un derecho reconocido, declarado o modificado sobre una o varias cosas o sobre una relación jurídica. Igualmente se predica identidad sobre aquellos elementos consecuenciales de un derecho que no fueron declarados expresamente”.

* Identidad de causa petendi (eadem causa petendi), “es decir, la demanda y la decisión que hizo transito a cosa juzgada deben tener los mismos fundamentos o hechos como sustento. Cuando además de los mismos hechos, la demanda presenta nuevos elementos, solamente se permite el análisis de los nuevos supuestos, caso en el cual, el juez puede retomar los fundamentos que constituyen cosa juzgada para proceder a fallar sobre la nueva causa”.

* Identidad de partes, “es decir, al proceso deben concurrir las mismas partes e intervinientes que resultaron vinculadas y obligadas por la decisión que constituye cosa juzgada. Cuando la cosa juzgada exige que se presente la identidad de partes, no reclama la identidad física sino la identidad jurídica”.

Sobre la identidad de partes, la doctrina y la propia jurisprudencia, coinciden en señalar que la misma marca el límite subjetivo de la cosa juzgada, en el sentido que en virtud de tal identidad la sentencia sólo produce efectos entre quienes fueron parte en el proceso y, por tanto, no se extiende a terceros que han permanecido ajenos a dicha actuación. No obstante lo dicho, existe también consenso entre los especialistas, en el sentido de considerar que tienen la calidad de partes no solo los sujetos activo y pasivo de la relación procesal, sino igualmente todos los sujetos que, bajo las previsiones legales, se han incorporado voluntariamente al proceso, han sido citados para intervenir en el mismo, y, en todo caso, a quienes el fallo afecta en los propios términos de los litigantes principales.

De igual manera, la identidad de objeto y de causa, vistos de manera conjunta, fijan los llamados límites objetivos de la cosa juzgada, dando a entender con ello, que ésta se predica, si y solo sí, de las causas que han sido debatidas en el proceso y decididas en la sentencia (causa petendi). En esa orientación, el artículo 17 del Código Civil señala que “las sentencias judiciales no tienen fuerza obligatoria, sino respecto de las causas en que fueron pronunciadas. Es por tanto, prohibido a los jueces proveer en los negocios de su competencia por vía de disposición general o reglamentaria”. Frente a los límites objetivos, ha explicado la jurisprudencia que para determinar su ocurrencia “habrá de examinarse siempre cuál es la pretensión deducida en juicio anterior, para que pueda analizarse si existe o no la cosa juzgada y, además, cuáles los fundamentos de dicha pretensión. Pues bien puede ocurrir que unos mismos hechos sirvan de apoyo, sin embargo, a pretensiones diversas, sobre los cuales

bien puede pedirse al Estado pronunciarse por conducto de la rama jurisdiccional, en proceso diferentes”5.

Acorde con el alcance fijado a las llamadas identidades procesales, se ha sostenido que, por regla general, la fuerza vinculante de la cosa juzgada se encuentra limitada a quienes plantearon la litis como parte o intervinientes dentro del proceso. En este sentido, el criterio imperante es que la cosa juzgada produce efecto Inter partes. A esta modalidad, que como se ha dicho constituye la regla general, suele identificársele con el nombre de cosa juzgada relativa. No obstante, el ordenamiento jurídico, excepcionalmente, le impone a ciertas decisiones efecto erga omnes, es decir, que el efecto de cosa juzgada de una providencia obliga en general a todas las personas. A esta modalidad se le conoce con el nombre de cosa juzgada general o absoluta, y se establece por expreso mandato constitucional en materia penal (C.P. art. 29) y constitucional (C.P. art. 243), esto último en el campo del control abstracto de constitucional de las leyes, sin perjuicio de los demás casos que de manera especial pueda definir el legislador en ejercicio de su potestad de configuración política.

Finalmente, para garantizar la eficacia de la cosa juzgada, el ordenamiento jurídico ha dispuesto que ésta puede proponerse como excepción previa, como excepción de mérito, mediante la impugnación por medio del recurso de apelación, o como causal de revisión en los términos de ley (C.P.C. art. 380). En esos términos, cuando el funcionario judicial se percata de la operancia de una cosa juzgada debe proceder a rechazar la demanda, decretar probada la excepción previa o de fondo que se proponga, y en último caso, dictar una sentencia inhibitoria.

1. Alcance del artículo 35 de la Ley 472 de 1998

En la presente causa se demanda el artículo 35 de la Ley 472 de 1998, a través del cual se fijan los efectos de las sentencias que resuelven las acciones populares. Al respecto, el mencionado artículo dispone expresamente que “La sentencia tendrá efectos de cosa juzgada respecto de las partes y del público en general”. (Subrayas fuera de texto).

Del contenido de la citada disposición se infiere que, por su intermedio, se busca proyectar el alcance de las decisiones que resuelven acciones populares más allá de quienes intervinieron

en el respectivo proceso, haciendo oponibles sus efectos a todas las personas, independientemente de que hayan sido o no parte en el juicio o sean o no titulares del mismo derecho litigioso.

El hecho de que a través de las acciones populares se protejan derechos cuya titularidad es difusa, radicados en sectores más o menos amplios de la comunidad, y que los mismos puedan ser representados por cualquier miembro de la colectividad afectada, explica que se haya querido extender los efectos de la sentencia que resuelven acciones populares, tanto a las partes en el proceso, entre las que se cuentan por supuesto al actor popular, como a la comunidad en general, donde ha de incluirse también al colectivo interesado y titular de los derechos en conflicto.

En esos términos, es claro que el propósito del legislador al regular la materia, fue entonces el de reconocerle a todas las sentencias que ponen fin a la acción popular efectos erga omnes, es decir, el alcance de cosa juzgada general o absoluta.

Según quedó explicado en el apartado anterior, aun cuando la regla general es que las sentencias judiciales hacen tránsito a cosa juzgada relativa, es decir, que sólo producen efectos entre quienes plantearon la litis, es posible que la propia Constitución y la ley le reconozcan a ciertas decisiones efectos de cosa juzgada general o absoluta, lo cual significa que tales decisiones son oponibles no solo a las partes del proceso sino a todas las personas en general.

Esto último es entonces lo que ocurre en el caso de la norma acusada, ya que, como se mencionó, la misma le reconoce a las sentencias de acción popular efectos generales, oponibles al conglomerado social sin distingo ninguno.

Así lo había entendido ya esta Corporación en la Sentencia C-215 de 1999, al pronunciarse sobre la exequibilidad de la norma que ordena formalizar el pacto de cumplimiento a través de sentencia, en los términos del artículo 35 de la Ley 472 de 1998. Al respecto, se destacó en el citado 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". (Negrillas fuera de texto).

Sobre la base de que el efecto reconocido por la norma acusada a las sentencias que resuelven acciones populares, es el de cosa juzgada general o absoluta, pasa la Corte a establecer si el precepto desconoce o no el principio de efectividad de los derechos colectivos y los derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia.

1. Jurisprudencia de la Corte en torno al alcance de la cosa juzgada en los procesos de acción popular

Como ya ha sido referenciado, quien demanda en esta causa solicita a la Corte que declare inexecutable el artículo 35 de la Ley 472 de 1998, por considerar que el alcance de cosa juzgada general que éste le otorga a todas las sentencias que se dictan en los procesos de acciones populares, incluyendo los casos en que se desestiman las pretensiones, viola el principio de efectividad de los derechos colectivos, el debido proceso y el acceso a la administración de justicia, pues permite que un fallo desfavorable se convierta en un pronunciamiento intangible, que impide a la comunidad iniciar un nuevo proceso a pesar de que con posterioridad a la decisión en firme se demuestre el efectivo quebrantamiento del interés colectivo.

El actor respalda su acusación en la Sentencia C-215 de 1999, aduciendo que en ella, la Corte Constitucional le reconoció efectos de cosa juzgada relativa a la sentencia que en materia de acciones populares aprueba el pacto de cumplimiento previsto en el artículo 27 de la citada Ley 472 de 1998, solicitando a esta Corporación hacer extensiva al caso concreto la doctrina fijada en dicho pronunciamiento.

En esa misma línea, algunos de los intervinientes, entre los que se cuentan la Defensoría del Pueblo y el propio Ministerio Público, también hacen expresa referencia a la Sentencia C-215 de 1999, destacando la correspondencia temática existente entre lo resuelto por la Corte en dicho fallo y lo que en esta oportunidad debe entrar a decidir.

Así las cosas, pasa entonces la Corte a referirse al contenido de la Sentencia C-215 de 1999.

En efecto, a través de la Sentencia C-215 de 1999, la Corte tuvo oportunidad de pronunciarse sobre varias demandas de inconstitucionalidad presentadas contra distintas disposiciones de la Ley 472 de 1999, entre otras, contra el artículo 27, en el que se consagra la figura del pacto de cumplimiento.

De acuerdo con el artículo 27, el pacto de cumplimiento constituye una forma de terminación anticipada del proceso de acción popular, que se materializa en una conciliación o acuerdo de voluntades al que pueden llegar las partes para obtener la oportuna protección y restablecimiento de los derechos e intereses colectivos afectados. En ese contexto, la misma norma regula la manera como debe llevarse a cabo el pacto, (i) previendo que el juez debe citar de oficio a una audiencia especial dentro de los tres días siguientes al traslado de la demanda, (ii) que a dicha audiencia deben concurrir todas las partes implicadas y el Ministerio Público, (iii) que el pacto debe ser avalado por el juez, y (iv) que su aprobación “se surtirá mediante sentencia, cuya parte resolutive será publicada en un diario de amplia circulación nacional a costa de las partes involucradas”.

Respecto de la citada norma, la acusación se centraba en una presunta violación de los derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, en cuanto que, a juicio de quien en esa ocasión actuaba como demandante, a través del pacto de cumplimiento se propiciaba una especie de negociación de la sanción jurídica, lo cual iba en desmedro de la eficacia de la acción popular y, por tanto, de los citados derechos.

Frente a la figura del pacto de cumplimiento, en la Sentencia C-215 de 1999 la Corte encontró que, en términos generales, su finalidad encajaba dentro del ordenamiento constitucional y, antes que afectar el debido proceso y la tutela judicial efectiva, desarrollaba los principios de eficacia, economía y celeridad (art. 209, C.P.), aplicables también a la administración de justicia. Sobre el particular, se dijo en la mencionada sentencia:

“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 eficacia, 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”.

No obstante lo anterior, en la misma sentencia, la Corte se detuvo en el análisis del aparte del artículo 27 en el que se dispone que “la aprobación del pacto se surtirá mediante sentencia”. Ello en razón a que una interpretación armónica de tal mandato con el tenor literal del artículo 35, en el que se fijan los efectos de las sentencias de las acciones populares, llevaba a concluir que la sentencia mediante la cual se aprueba el pacto de cumplimiento hace transito a cosa juzgada general o absoluta, tal y como ocurre con todas las decisiones que resuelven acciones populares.

Consideró entonces la Corte que la exigencia de que el pacto se surtiera mediante sentencia, implicaba el sometimiento de la decisión a los efectos de cosa juzgada general o absoluta previstos en el artículo 35 de la Ley 472 de 1999, lo cual, a juicio del Tribunal, planteaba un verdadero problema de inconstitucionalidad, pues reconocerle tal alcance impedía que frente al surgimiento de nuevos hechos y nuevas informaciones técnicas se pudiera acudir posteriormente a una nueva acción popular.

Bajo ese entendido, la Corte se planteó el siguiente interrogante: “¿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?”

En torno a dicho problema, aclaró la Corte que, tratándose de la protección de derechos e intereses colectivos, no era constitucionalmente admisible reconocerle a la sentencia que aprueba el pacto la autoridad de cosa juzgada general o absoluta, en cuanto tal hecho afecta sustancialmente los derechos al debido proceso y acceso a la administración de justicia, así como también la efectividad de los derechos colectivos, de quienes no tuvieron oportunidad de intervenir en la actuación procesal, y que en el futuro, en su condición de miembros de la misma comunidad, pudieran verse afectados en los intereses que fueron materia del acuerdo.

Afirmó igualmente, que el objeto de protección de las acciones populares está constituido por derechos cuya titularidad es difusa, en cuanto los mismos están en cabeza de un número

más o menos extenso de personas, lo cual, si bien puede generar que todos los afectados resulten beneficiados con el acuerdo de protección, aun cuando no hayan participado en él, de igual manera, por la vía de los efectos absolutos de la sentencia, se verían despojadas de la posibilidad de ejercer una acción popular para corregir una nueva situación de vulneración de esos derechos, que tenga lugar dentro de esa misma colectividad y respecto de las situaciones materia del pacto.

En esos términos, concluyó entonces que, aun cuando en principio, reconocerle el efecto de cosa juzgada general o absoluta a la sentencia mediante la cual se aprueba el pacto de cumplimiento no contradice la Constitución, dicho efecto no puede extenderse a los casos en que “ocurren hechos nuevos o causas distintas a las alegadas en el proceso que ya culminó, o surgen informaciones especializadas desconocidas por el juez y las partes al momento de celebrar el acuerdo”, pues en tales eventos, debe permitirse a los miembros de la comunidad iniciar una nueva acción popular para enfrentar una nueva amenaza o violación de los derechos colectivos.

En relación con el punto, dijo expresamente la Corte:

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 (sic) de la Ley 472 de 1998.

Sin embargo, la Corte considera que se configura una situación diferente cuando ocurren hechos nuevos o causas distintas a las alegadas en el proceso que ya culminó, o surgen informaciones especializadas desconocidas por el juez y las partes al momento de celebrar el acuerdo. Por consiguiente, en este evento, y en aras de garantizar el debido proceso, el acceso a la justicia y la efectividad de los derechos colectivos, habrá de condicionarse la exequibilidad del artículo 27 acusado, en cuanto debe entenderse 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 técnicas que no fueron apreciadas por el juez y las partes al momento de celebrarse dicho pacto, caso en el cual, el fallo que lo prueba tendrá apenas el alcance de cosa juzgada relativa.”

Con fundamento en tales argumentos, en la Sentencia C- 215 de 1999 esta Corporación declaró la exequibilidad condicionada del artículo 27 de la Ley 472 de 1998, concretamente de la regla según la cual “La aprobación del pacto de cumplimiento se surtirá mediante sentencia”, bajo el entendido “de que tal sentencia 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, en el precitado fallo, se limitaron los efectos de cosa juzgada frente a las sentencias que aprueba el pacto de cumplimiento, en dos situaciones específicas: (i) cuando se presenten hechos nuevos y causas distintas a las alegadas en el respectivo proceso y (ii) cuando surjan informaciones de carácter técnico que no hayan sido apreciadas por el juez y las partes. Dispuso la Corte que en tales eventos, para garantizar los derechos al debido proceso, el

acceso a la administración de justicia y la efectividad de los derechos colectivos, la sentencia tendrá alcance de cosa juzgada relativa y no general o absoluta, permitiendo a la misma comunidad promover una nueva acción popular en defensa de los derechos colectivos.

1. Exequibilidad condicionada del artículo 35 de la Ley 472 de 1998

La norma sometida a juicio, se reitera, es el artículo 35 de la Ley 472 de 1998, a través del cual se definen los efectos de las sentencias que resuelven las acciones populares. Sobre el contenido de tal precepto, ya se precisó que, por su intermedio, el legislador le reconoce a todas las sentencias alcance de cosa juzgada general o absoluta, pues en él se dispone expresamente que la sentencia que pone fin a la acción popular “tendrá efectos de cosa juzgada respecto de las partes y del público en general”.

Como quedó expresado en el apartado anterior, el tema de los efectos de las sentencias que definen acciones populares, ha sido objeto de estudio por la Corte en oportunidad anterior, concretamente, en la Sentencia C-215 de 1999, a la que ya se hizo expresa referencia.

Respecto de la decisión adoptada por la Corte en la citada Sentencia cabe aclarar, inicialmente, que no se presenta el fenómeno jurídico de la cosa juzgada constitucional. Esto en razón a que en aquella oportunidad la norma acusada fue el artículo 27 de la Ley 472 de 1998, siendo la materia de definición el carácter de cosa juzgada de la sentencia que aprueba el pacto de cumplimiento, mientras que en esta causa, la norma cuestionada es el artículo 35 de la misma ley, que reconoce el alcance de cosa juzgada general o absoluta a todas las sentencias que resuelven acciones populares.

Sin perjuicio de lo anterior, considera la Corte que los argumentos expuestos en la Sentencia C-215 de 1999, frente a los efectos de cosa juzgada de la sentencia que aprueba el pacto de cumplimiento, resultan aplicables al caso de las sentencias que en general ponen fin al proceso de acción popular, que es el tema que en esta oportunidad ocupa la atención de la Sala. Particularmente, por cuanto si bien en dicha ocasión, el juicio de inconstitucionalidad se dirigió contra el artículo 27 de la Ley 472 de 1998, lo que en realidad motivó a la Corte a condicionar su exequibilidad, fue precisamente el efecto de cosa juzgada general o absoluta que el artículo 35 del mismo ordenamiento le reconoce a todas las sentencias que resuelven

acciones populares.

Una atenta y detenida lectura de la Sentencia C-215 de 1999, permite concluir que, través de dicho fallo, la Corte, si bien concentró el análisis de constitucionalidad en el artículo 27 de la Ley 472 de 1998, en forma implícita, estableció una regla general en torno a los efectos de las sentencias que resuelven acciones populares. Dicha regla parte de considerar que, dada la naturaleza jurídica especial que identifica ese tipo de acciones, la decisión que le pone fin al proceso de acción popular no puede hacer tránsito a cosa juzgada general o absoluta en todos los casos, conforme lo prevé el artículo 35 de la citada ley.

Como lo precisó el Tribunal en el citado fallo y que ahora lo reitera, el hecho particular y concreto de que a través de las acciones populares se busque proteger derechos de relevancia social, cuya titularidad es difusa, plantea un verdadero problema de inconstitucionalidad frente al mandato legal que ordena reconocerle efectos erga omnes a todas las sentencias, pues en ciertos casos, extender los efectos de la decisión al público en general, cerrando la posibilidad de promover un nuevo juicio, puede llegar a desconocer los derechos al debido proceso, el acceso a la administración de justicia y la propia efectividad de los derechos colectivos.

En efecto, según se ha expresado, las acciones populares constituyen el medio procesal mediante el cual se busca asegurar una protección judicial, actual y efectiva, de derechos e intereses transindividuales o colectivos de importante trascendencia social, es decir, de derechos e intereses que pertenecen a todos y cada uno de los miembros de una comunidad, como el patrimonio, el espacio público, la seguridad, la salubridad, la moral administrativa, la libre competencia, el equilibrio ecológico y el ambiente, entre otros, y cuya amenaza o violación puede a su vez afectar bienes esenciales del ser humano como la vida, la salud, la integridad y la tranquilidad.

En razón a los bienes que son objeto de su protección, las acciones populares presentan una estructura especial que la diferencia de los demás procesos litigiosos, pues en estricto sentido, no plantean una controversia entre partes que defienden intereses subjetivos, sino que persiguen precaver o superar un daño en bienes que comprometen la existencia y desarrollo de la colectividad misma, frente a los poderes del Estado, de la Administración Pública y de los grandes grupos económicos.

En este contexto, por contraposición a 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 un universo de personas que por pertenecer a la comunidad afectada, conservan el mismo derecho a promover la acción popular. Esto último significa que, a diferencia de lo que ocurre con las acciones que defienden intereses individuales o subjetivos, cuyo ejercicio radica exclusivamente en el titular de los mismos, para la protección de los derechos colectivos, dada su importancia social, cualquier miembro del grupo afectado está legitimado procesalmente para defenderlos, es decir, para ejercer la acción popular en nombre de toda esa comunidad, con el fin de impedir un daño colectivo o reestablecer el uso y goce del derecho.

Son entonces la naturaleza de los derechos que se buscan proteger a través de la acción popular -derechos colectivos-, la trascendencia social de los mismos y el hecho de que su defensa pueda ejercerse por uno solo de los afectados en nombre de la colectividad, las circunstancias que entran en tensión con la decisión legislativa de reconocerle efectos generales o absolutos a todas las sentencias que ponen fin a las acciones. Está claro que en los procesos donde se persigue la protección de derechos colectivos socialmente relevantes, caracterizados como se ha dicho por una titularidad difusa, cerrar por completo cualquier posibilidad a la comunidad para que pueda defender judicialmente sus intereses, sin atender a las circunstancias que han motivado una decisión anterior, pone entredicho el ejercicio eficaz de los derechos colectivos y, además, hace inoperante el mecanismo de defensa judicial que la propia Constitución del 91 instituyó para brindarles una protección real y efectiva.

Esto último se presenta, concretamente, en el caso de las sentencias que niegan o desestiman la protección de los derechos e intereses colectivos sometidos a juicio, pues, como lo señala el Ministerio Público en su concepto de rigor, hay derechos colectivos como el medio ambiente, los recursos naturales renovables y el equilibrio ecológico, entre otros, que se encuentran expuestos a constantes riesgos o amenazas de daño, en gran medida generados por el desarrollo industrial y tecnológico, y que además de resultar de difícil prueba, en un determinado momento, que puede coincidir con la presentación y definición de la acción popular, no se cuentan con los conocimientos especializados que permitan tener un cierto nivel de certeza sobre su amenaza o violación. En estos casos, no resultaría

constitucionalmente admisible, que ante la falta de prueba, la sentencia desestimatoria de una acción popular haga tránsito a cosa juzgada general o absoluta, impidiendo que en un proceso ulterior tales aspectos se conozcan y se acrediten, permitiendo definir la existencia de la amenaza o violación de los derechos colectivos.

Evalúese, por ejemplo, el caso hipotético de una acción popular donde se demanda a las compañías de tabaco por los daños que el cigarrillo produce al medio ambiente y a la salud de la colectividad, y que el juez de la causa resuelve negar, bajo la consideración de que no se logró acreditar que el cigarrillo causa los perjuicios que le son atribuidos en la demanda. Si un tiempo después aparecen pruebas en contrario, es decir, que los cigarrillos sí afectan el ambiente y la salud humana, e incluso causan adicción, no sería posible promover la misma acción popular para la protección de los mismos derechos colectivos, en razón al efecto general y absoluto que la ley le atribuye a la sentencia.

De la misma manera, piénsese en el caso, también supuesto, de la afectación continuada del medio ambiente y el equilibrio ecológico por fumigación, que inicialmente dio lugar a una sentencia desestimatoria en un proceso de acción popular, pero que hace imprescindible un nuevo pronunciamiento judicial, en la medida que con posterioridad al fallo, surgen nuevas pruebas técnicas que llevan a concluir que la misma conducta: la fumigación, realizada en forma sostenida, sí afecta diversos derechos colectivos.

Como los anteriores, son muchos los ejemplos a los que se puede acudir para demostrar que una medida legislativa en la que se le reconoce efectos generales a las decisiones que resuelven en forma negativa las acciones populares, resulta a todas luces desproporcionada en cuanto impide una protección efectiva y eficaz de los derechos colectivos, ante una amenaza o violación real de los mismos, que surge luego de producido un primer fallo. Por eso, tratándose de la protección de derechos e intereses colectivos, no puede entonces entenderse que la cosa juzgada es absoluta, pues la naturaleza propia de tales derechos e intereses implica la titularidad de la acción en cabeza de un número más o menos extenso de personas afectadas con la amenaza o violación de tales derechos, que aun cuando habrían podido participar en el proceso, estarían despojadas de la oportunidad de ejercer una acción popular para enmendar una situación de amenaza o afectación de esos derechos que ocurra en la misma colectividad frente al caso fallado, respecto de una sentencia desestimatoria de los mismos y la aparición con posterioridad al fallo de nuevas pruebas que demuestren tal

vulneración.

Para la Corte es claro que, tratándose de las acciones populares, se prevé en la Ley 472 de 1998 un periodo probatorio (veinte días prorrogables por otros veinte días) rodeado de las garantías necesarias para facilitar el acceso al proceso de todos los elementos de prueba indispensables para que el juez profiera una decisión de mérito. Podría mencionarse al respecto, que los artículos 28 y 30 de la citada ley le reconocen al juez amplios poderes para decretar y practicar las pruebas solicitadas por las partes y las que de oficio estime pertinentes, al tiempo que lo facultan para sustituir al actor en la carga de la prueba, cuando por razones económicas o técnicas este último no esté en capacidad de aportar las pruebas indispensables por sus propios medios. Sin embargo, muy a pesar de ello, considera la Corte que los recursos probatorios previstos por la ley no son idóneos para superar el conflicto de inconstitucionalidad que surge de reconocerle efectos erga omnes a las sentencias desestimatorias, particularmente, frente a la circunstancia de que después del fallo aparezcan nuevas pruebas definitivas para cambiar la decisión inicial, pues es claro que tales elementos de juicio, por sustracción de materia, no pudieron ser allegados al proceso en el respectivo periodo probatorio ni valorados por la sentencia. Cabe agregar, en relación con esto último, que contra las sentencias que resuelven acciones populares no procede en ningún caso el recurso extraordinario de revisión, que es el escenario natural en el cual pueden debatirse hechos producidos después del fallo, sin necesidad de acudir a un nuevo proceso.

En consecuencia, una interpretación del artículo 35 de la ley 472 de 1998, en el sentido de no permitir en ningún caso la instauración de una nueva acción popular contra el mismo demandado y por los mismos hechos y causas, frente a la aparición de nuevas pruebas que demuestren de manera fehaciente la vulneración de derechos colectivos, desconoce la garantía de los derechos al debido proceso, el acceso a la administración de justicia y la efectividad de tales derechos. Razones de interés general y seguridad jurídica, relacionadas con el mantenimiento del orden público, la paz social y la garantía de los derechos ciudadanos, imponen que los procesos se decidan de manera definitiva y que necesariamente deban finalizar o concluir en un cierto momento procesal, lo que en principio justifica el efecto de cosa juzgada general o absoluta establecido en la norma acusada. Sin embargo, en el caso de las acciones populares, hay que tener en cuenta además, que están en juego derechos e intereses colectivos de trascendencia social, que van más allá del

interés de las partes en el proceso de la acción popular, lo que justifica mantener abierta una instancia judicial de protección en caso de verificarse una amenaza o violación de los mismos.

Aun cuando la jurisprudencia constitucional ha reconocido la importancia de la institución de la cosa juzgada, cuya función se centra -como se dijo- en garantizar la efectiva aplicación de los principios de igualdad, seguridad jurídica y confianza legítima, obligando a los jueces a ser consistentes con las decisiones que adoptan e impidiendo que un mismo asunto sea sometido nuevamente a juicio, debe aclarar la Corte que, tratándose de las acciones populares, la importancia de los derechos e intereses en juego, justifican, desde una perspectiva constitucional, que se pueda plantear un nuevo proceso sobre una causa decidida previamente, lo cual tiene lugar únicamente cuando se trate de una sentencia desestimatoria, y siempre que con posterioridad a la misma surjan nuevos elementos de prueba, con entidad suficiente para modificar la decisión anterior.

Ahora bien, reiterando lo dicho en el apartado 4 de las consideraciones de esta sentencia, es menester aclarar que, para que una decisión que le pone fin a una acción popular alcance el valor de cosa juzgada, es necesario que concurren los siguientes tres requisitos: (i) que el nuevo proceso verse sobre el mismo objeto, (ii) que se funde en la misma causa del anterior, y (iii) haya en ambos juicios identidad jurídica de partes. Ello significa que si no existe identidad de sujetos, objeto y causa, no opera el fenómeno jurídico de la cosa juzgada, ni general ni relativa, de forma que, si surgen nuevos hechos o causas distintas, independientemente de que se trate de las mismas partes, cualquier persona está habilitada para promover una nueva acción popular, en caso de considerar que esos nuevos hechos y causas ponen en peligro derechos colectivos. A la luz de estos postulados, tratándose de la norma acusada, lo que busca el presente pronunciamiento es establecer una excepción al principio de cosa juzgada, de manera que, aun existiendo identidad de sujetos, objeto y causa, si la decisión del juez popular es desestimatoria, y surgen nuevas pruebas trascendentales que puedan variar la decisión anterior, es posible un nuevo pronunciamiento judicial para proteger los derechos colectivos.

En los términos expuestos, la Corte, para garantizar los derechos al debido proceso, el acceso a la administración de justicia y el principio de efectividad de los derechos colectivos, procederá a declarar la exequibilidad condicionada del artículo 35 de la Ley 472 de 1998,

bajo el entendido que las sentencias que resuelven los procesos de acción popular hacen tránsito a cosa juzgada respecto de las partes y del público en general, salvo cuando surjan con posterioridad a la sentencia desestimatoria, nuevas pruebas trascendentales que pudieran variar la decisión anterior.

VII. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, oído el concepto del señor Procurador General de la Nación y cumplidos los trámites previstos en el Decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Declarar EXEQUIBLE el artículo 35 de la Ley 472 de 1998, en el entendido que las sentencias que resuelven los procesos de acción popular hacen tránsito a cosa juzgada respecto de las partes y del público en general, salvo cuando surjan con posterioridad a la sentencia desestimatoria, nuevas pruebas trascendentales que pudieran variar la decisión anterior.

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

RODRIGO ESCOBAR GIL

Presidente

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

AUSENTE EN COMISIÓN

CATALINA BOTERO MARINO

Magistrada (E)

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

IMPEDIMENTO ACEPTADO

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Sentencia C-377 de 2002, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

2 Sentencia C-215 de 1999, M.P. Martha victoria Sáchica de Moncaleano (E).

3 Sentencia Ibídem.

4 Sobre el tema se puede consultar, entre otras, las Sentencia de la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, del 21 de febrero de 1975 (M.P. Humberto Murcia Ballén) y del 24 de abril de 1984 (M.P. Humberto Murcia Ballén).

5 Sentencia de la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, del 24 de enero de 1983.

